

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Audition de M. Didier Migaud dont la nomination aux fonctions de président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique est proposée par le Président de la République, et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement (M. Olivier Marleix, rapporteur)..... 2

Mardi

28 janvier 2020

Séance de 12 heures

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*présidente***



*La réunion débute à 12 heures 05.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente*

*La Commission entend M. Didier Migaud dont la nomination aux fonctions de président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique est proposée par le Président de la République, et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement (M. Olivier Marleix, rapporteur).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous sommes réunis ce jour pour entendre, conformément à la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution, M. Didier Migaud, dont la nomination est proposée par le Président de la République à la présidence de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Conformément à l'article 29, alinéa 1, du Règlement de l'Assemblée nationale, nous avons nommé un rapporteur ; il s'agit de M. Olivier Marleix, pour le groupe Les Républicains.

Le rapporteur a adressé à M. Didier Migaud un questionnaire. Ses réponses ont été transmises aux commissaires et mises en ligne sur le site internet de l'Assemblée nationale.

La nomination de M. Didier Migaud ne pourra avoir lieu si l'addition des votes négatifs des commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat représente plus de trois cinquièmes de l'ensemble des suffrages exprimés. Je précise que M. Didier Migaud sera entendu au Sénat à partir de treize heures quarante-cinq. Le dépouillement des bulletins s'effectuera de manière simultanée dans les deux chambres ; il interviendra aux alentours de quinze heures.

Je demande aux agents de faire entrer M. Didier Migaud.

*(M. Didier Migaud entre dans la salle).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Monsieur le premier président de la Cour des comptes, je vous souhaite la bienvenue dans cette salle qui a beaucoup changé mais que vous connaissez bien, puisqu'elle fut jadis celle de la commission des Finances, lorsque vous exerciez les fonctions de rapporteur général du budget, puis de président de ladite commission. Vous présidez depuis 2010 la Cour des comptes, une autorité constitutionnelle étroitement associée au Parlement, ne serait-ce que par les termes de l'article 47, alinéa 1, de la Constitution. Le Président de la République envisage de vous nommer à la présidence de la HATVP. La procédure qui nous réunit a été rappelée aux membres de la commission des Lois. Notre horaire est un peu contraint ; cela tient aux particularités de cette procédure, notamment à la nécessité d'un dépouillement simultané avec nos collègues sénateurs.

Je donne la parole au rapporteur.

**M. Olivier Marleix, rapporteur.** Madame la présidente, monsieur le premier président, mes chers collègues, notre Commission m'a nommé rapporteur de la proposition de nomination par le Président de la République de M. Didier Migaud à la fonction de président de la HATVP, en remplacement de M. Jean-Louis Nadal, dont le mandat s'est achevé en décembre dernier.

Cette procédure de nomination, prévue à l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution, soumet la décision du Président de la République à l'avis des commissions parlementaires compétentes, en l'occurrence les commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Nous avons récemment eu à connaître de cette procédure dans le cadre de l'examen d'un projet de loi organique et d'un projet de loi ordinaire, dont M. Christophe Euzet était rapporteur, qui nous ont permis de l'étendre à quatre nouvelles entités : l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

L'examen de ces projets de loi a permis à chaque groupe représenté au sein de notre commission de rappeler l'importance de cette procédure de contrôle parlementaire, introduite à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 janvier 2008 à l'initiative du Président Nicolas Sarkozy. Plus qu'une simple validation, cette procédure nous permet d'apprécier les différentes missions des institutions concernées, les moyens dont elles disposent pour les remplir, ainsi que les compétences des personnalités proposées pour exercer en leur sein les plus hautes fonctions. Elle permet également d'assurer la transparence sur le choix de l'exécutif vis-à-vis de la représentation nationale et, plus largement, des citoyens puisque nos débats sont publics et que les réponses au questionnaire du rapporteur sont publiées sur le site de la Commission.

Ce rappel fait, monsieur le premier président, je ne reviendrai que pour la forme sur plusieurs étapes de votre carrière, tant elles sont connues de tous au sein de notre assemblée, où vous avez siégé – c'est à mes yeux une qualité – sans interruption de 1988 à 2010.

Vous avez été investi au cours des trente dernières années de nombreuses responsabilités locales – maire, président d'agglomération – qui devraient vous permettre d'apprécier concrètement les conditions dans lesquelles se déroulent nombre de mandats relevant du contrôle de la HATVP. Au sein de l'Assemblée nationale, vous avez également exercé d'importantes responsabilités, en tant que rapporteur général de la commission des Finances de 1997 à 2002 – à ce titre, votre implication dans l'élaboration de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est restée dans les mémoires –, puis en tant que questeur de notre assemblée. Enfin, en 2007, vous êtes devenu le premier président de la commission des Finances issu de l'opposition, en vertu de la pratique nouvelle alors souhaitée par le Président Nicolas Sarkozy.

L'esprit d'indépendance et l'exigence avec lesquels vous vous êtes acquitté de ces fonctions ont motivé votre nomination par le Président Nicolas Sarkozy à la fonction de Premier président de la Cour des comptes, en remplacement de Philippe Séguin, en 2010. Vous y avez fait preuve du même esprit d'indépendance et du même sens de l'intérêt général.

Votre parcours, ici brossé à grands traits, vous aura sans doute permis de disposer d'une connaissance approfondie du fonctionnement de l'État et de la conduite des politiques publiques, utile pour les fonctions que vous pourriez désormais remplir à la tête de la HATVP. Personne ne doute des qualités personnelles de rigueur et d'indépendance qui sont les vôtres.

Après les six années au cours desquelles la très grande figure de magistrat qu'est Jean-Louis Nadal a présidé la HATVP, la nomination d'un profil au passé plus politique aurait pu faire débat s'il ne s'était agi de la vôtre. Je veux à cette occasion, et à titre tout à fait personnel – mais je pense que nous sommes nombreux, au sein de cette Commission, à partager cet avis – rendre hommage au mandat extrêmement fructueux du président Nadal, qui a installé l'institution qu'est la HATVP avec indépendance, autorité et intelligence.

Je vous remercie, monsieur le Premier président, pour les réponses très précises que vous nous avez transmises et pour celles que vous nous apporterez dans le cadre de cette audition. Pour rompre avec le côté émollient et très consensuel que pourrait avoir mon propos, et qu'appelle votre candidature, je commencerai par vous poser une première question très directe. Le 20 décembre dernier, le Président de la République, à quelques mètres de ces murs, à l'Hôtel de Lassay, a, en décorant le président Claude Bartolone, semblé regretter l'excès de transparence qui encadrerait désormais la vie publique. Il a déclaré que « *l'homme idéal n'existe pas* » et qu'il est « *dans la nature humaine de transgresser* ». Il avait par ailleurs déjà eu l'occasion d'évoquer la « *tyrannie de la transparence* ». Serez-vous, monsieur le premier président, le président de la HATVP qui freinera l'excès de transparence ?

**M. Didier Migaud.** Merci, monsieur le rapporteur, pour vos propos, auxquels je suis sensible. C'est avec une certaine émotion, en effet, que je me retrouve dans cette salle, même si je ne la reconnais pas complètement puisqu'elle a été sensiblement modernisée.

Je crois beaucoup à la transparence. Ainsi, la LOLF, à l'élaboration de laquelle j'ai contribué, avec Alain Lambert, est un texte de transparence. Cependant, la transparence n'est pas une fin en soi ; elle est un moyen qui doit permettre aux citoyens d'avoir la plus grande confiance possible dans les institutions et dans les décideurs.

En votant les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, le Parlement a souhaité une rénovation profonde du dispositif de promotion de l'intégrité publique, autour d'une nouvelle autorité indépendante dotée de pouvoirs de contrôle étendus. Six ans plus tard, la HATVP est désormais installée et reconnue dans le paysage institutionnel : elle est devenue un maillon important dans la chaîne de prévention des atteintes à la probité et dans la diffusion d'une culture de l'intégrité. Preuve a été faite qu'il était possible d'instaurer un contrôle efficace des déclarations de patrimoine et d'intérêts des plus hauts responsables publics du pays, en utilisant pleinement les pouvoirs d'enquête et d'injonction qui manquaient à la Commission pour la transparence financière de la vie politique – j'ai pu le mesurer en tant que membre de droit de cette commission, au titre de mes fonctions de Premier président de la Cour des comptes.

Plusieurs lois successives ont conforté ce dispositif en élargissant le champ des déclarants soumis au contrôle de la HATVP. De nouvelles missions ont été confiées à cette autorité, dont la tenue du répertoire des représentants d'intérêts, sur lequel je reviendrai. Enfin, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, tout en rénovant le contrôle des allers-retours des fonctionnaires entre le public et le privé, lui a confié certaines missions qui incombait jusqu'alors à la Commission de déontologie de la fonction publique, dans un cadre profondément renouvelé.

Les chiffres rendus publics sont parlants : plus de 15 800 responsables publics sont aujourd'hui soumis à l'obligation de déposer des déclarations de patrimoine et d'intérêts auprès de la HATVP ; plus de 2 000 déclarations sont contrôlées chaque année et 73 dossiers ont été transmis à la justice depuis 2013, ce qui représente, il faut le souligner, moins de 1 % des personnes contrôlées.

Ce résultat tient avant tout – vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur – à l'énergie et à la ténacité de Jean-Louis Nadal, qui a fait de l'institution ce qu'elle est aujourd'hui et à qui je tiens également à rendre un chaleureux hommage. Si vous confirmez la proposition du Président de la République, je serai fier de lui succéder. Cette perspective s'inscrirait dans la

continuité de mon engagement constant au service de l'intérêt général et de l'exemplarité de la vie publique.

Née d'un scandale financier, la HATVP a été créée pour contribuer à renforcer la confiance entre les citoyens et celles et ceux qui incarnent l'État. Face à cette demande pressante de transparence, de probité et d'impartialité de l'action publique, il est plus que jamais nécessaire de renforcer cette confiance. Il faut aussi gérer un paradoxe, mis en lumière par le grand débat national – auquel nous avons porté une attention particulière au sein des juridictions financières. En effet, si la confiance de nos concitoyens dans la politique a reflué, comme le démontrent année après année les enquêtes du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), ceux-ci restent profondément attachés à la démocratie et manifestent une véritable aspiration à ce que leur point de vue soit davantage pris en compte dans les choix de politique publique.

Dans ce contexte, les principes qui guident l'action de la HATVP et fondent ses décisions sont essentiels. Ils me semblent résumés dans ces trois mots chers à Jean-Louis Nadal : indépendance, contradictoire, collégialité. Mon action s'inscrit pleinement dans ces valeurs ; je les ai défendues et appliquées sans relâche pendant les dix années que j'ai passées à la tête de la Cour des comptes.

Il n'y a pas de contrôle crédible sans indépendance. Au reste, le législateur a été très clair sur le fait que les décisions de la HATVP devaient être prises sans influence du pouvoir politique. Celle-ci décide librement de ses contrôles, dans le respect des textes, et son indépendance s'accompagne d'un devoir renforcé d'impartialité et de rigueur. Il convient d'être exemplaire à cet égard. J'aime à le répéter : être indépendant, cela veut dire formuler ses constats sans le souci de plaire ou de déplaire, en ne raisonnant qu'à partir de la loi et des faits, guidé par le seul souci de l'intérêt général.

Il faut aussi que cet impératif d'impartialité s'accompagne d'un certain courage, celui de dire ce qui ne va pas et, au besoin, de sanctionner ou de faire sanctionner celles et ceux qui contreviennent sciemment aux règles de la probité publique, quels qu'ils soient ; celui, aussi, de ne pas céder à la tentation de noircir le tableau. Il faut également dire quand cela va bien, valoriser, diffuser les bonnes pratiques, et j'y porterai une attention particulière.

La force de la HATVP résulte aussi de sa composition. La collégialité est le rempart le plus efficace contre la subjectivité. Ce collège, qui comporte aujourd'hui huit membres, dont six magistrats, sera enrichi à compter du 1<sup>er</sup> février de quatre nouvelles personnalités – dont une nommée par le président de l'Assemblée nationale, avec votre accord – qui apporteront une expertise supplémentaire, ouverte sur l'extérieur, dans une discussion qui doit toujours être libre. La diversité des approches n'empêche pas la cohérence des décisions, et ce collège unique, que vous avez défendu lors des débats sur la loi de transformation de la fonction publique, garantira – je m'efforcerai d'y veiller – une doctrine claire, transparente et prévisible sur l'ensemble des sujets de déontologie.

Enfin, le devoir qui s'impose à tout agent public de rendre des comptes à la société, inscrit à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, s'accompagne du droit d'être entendu. Pour reprendre les mots du philosophe Alain, « longtemps avant de pouvoir critiquer, il faut passer des années à comprendre ». Sans aller aussi loin, le contradictoire éclaire la décision et peut conduire à modifier les constats initiaux ; il garantit également la faisabilité des recommandations sur le terrain. La déontologie est au carrefour de la norme et de la pratique ; elle ne doit pas entraver l'action, mais la conforter. Le conflit

d'intérêts n'est pas qu'une définition abstraite inscrite dans la loi, il s'incarne dans des situations concrètes, personnelles, parfois intimes. La prévention des conflits d'intérêts n'est pas innée ; elle impose un effort d'accompagnement, de conseil et de formation.

En mettant en œuvre le système de la déclaration d'intérêts à la Cour des comptes, j'ai constaté à quel point cette pratique, jointe à celle des entretiens déontologiques, permet de faire un retour sur soi, puis de croiser son propre jugement avec celui d'autrui, à partir de deux questions simples : d'une part, celle de l'interférence entre le champ des fonctions occupées et celui des intérêts détenus ; d'autre part, celle de l'intensité de cette interférence et du doute qu'elle peut engendrer quant à la capacité d'agir de manière impartiale. Une approche réaliste, préventive et éducative de la déontologie, fondée sur un dialogue étroit avec les responsables publics, tel était déjà le sens du rapport rendu en 2011 par la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, à laquelle j'ai participé aux côtés de Jean-Marc Sauvé et de Jean-Claude Magendie.

J'ajouterai une quatrième dimension, qui est celle de la confidentialité des contrôles. L'action de la HATVP a montré, au cours des six dernières années, que transparence de la vie publique et respect de la vie privée n'étaient pas incompatibles.

Quelles sont les perspectives ? À court et moyen terme, l'action de la HATVP doit, à mon sens, se poursuivre dans trois directions.

En matière de contrôle des déclarations, l'année 2020 sera marquée par les élections municipales. Les travaux des chambres régionales m'ont convaincu de l'importance de garantir la probité, la régularité et l'efficacité de l'action publique locale. À travers le contrôle des déclarations de fin de mandat, la HATVP pourra vérifier l'absence d'enrichissement illicite de celles et ceux qui ont été à la tête des exécutifs locaux ces six dernières années. Quant au contrôle des déclarations d'entrée, il permettra de donner d'emblée aux citoyens une assurance sur l'intégrité de leurs nouveaux élus.

Dans cet objectif de célérité du contrôle, l'obtention par la HATVP d'un droit de communication autonome, et non plus exercé par l'administration fiscale comme c'est le cas aujourd'hui, constituerait sûrement une réelle avancée – Jean-Louis Nadal l'a d'ailleurs proposé. Je porterai une attention particulière aux déclarations d'intérêts que la loi a voulues publiquement accessibles. Je serai également attentif à ce que le contrôle laisse une place au droit à l'erreur. Il faut être exigeant sur les informations demandées dans ces déclarations, sous peine de faire perdre toute crédibilité à l'exercice ; il faut distinguer ce qui relève de l'erreur de bonne foi – l'immense majorité des cas –, qui appelle la rectification, et ce qui peut relever de la dissimulation volontaire et de la sanction pénale. Peut-être faudra-t-il intensifier ce travail de pédagogie. Il sera de ma responsabilité, si vous approuvez ma nomination, d'expliquer qui est contrôlé et comment, en dehors de toute mise en cause personnelle mais en rendant compréhensibles les différents mécanismes. L'autonomie de l'Assemblée nationale et du Sénat, par exemple, explique que la prévention des conflits d'intérêts des membres du Parlement relève exclusivement des assemblées. Les progrès accomplis par votre assemblée en matière de transparence sont incontestables, et je crois savoir que la HATVP a tissé des liens étroits avec la déontologie et vos services autour d'une vision partagée ; je m'en réjouis.

La deuxième priorité – le défi est de taille – sera de répondre à la confiance que vous avez témoignée à la HATVP en menant à bien l'intégration, en son sein, des missions de la Commission de déontologie de la fonction publique, ainsi que la mise en œuvre du nouveau dispositif de pré-nomination qui permettra de sécuriser le recrutement ou le retour d'agents

publics après un passage dans le secteur privé. Cette réforme, que vous avez soutenue, entrera en vigueur dans quelques jours, dès le 1<sup>er</sup> février ; elle fera de la HATVP l'organe de référence pour la déontologie publique. L'instauration d'un mécanisme de subsidiarité faisant de l'autorité hiérarchique le premier décideur sur les questions déontologiques, à l'exception d'un certain nombre de fonctions sensibles, permettra à la HATVP de se concentrer sur les cas les plus complexes ou sensibles, en concertation avec les référents déontologiques. Ceux-ci sont en effet les relais privilégiés pour diffuser, au cœur des services, les exigences d'intégrité, de probité et d'impartialité. Il faudra faire vivre ces réseaux que la HATVP a commencé à construire, car la déontologie s'accommode mal d'un pilotage trop lointain.

Dans la mise en œuvre de cette modernisation profonde du contrôle déontologique des agents, je serai attentif à plusieurs aspects. La HATVP s'inscrira dans une logique d'accompagnement et de pragmatisme, comme elle l'a fait pour les responsables publics, en s'assurant que les obligations de chacun puissent être facilement comprises. Elle n'est pas là pour empêcher les hauts fonctionnaires d'aller acquérir une expérience utile dans le secteur privé, ni pour faire obstacle à ce qu'ils réintègrent leur administration d'origine. L'objectif est de sécuriser ces personnes et de les accompagner dans leurs obligations.

Je serai attentif à ce que les réserves éventuellement émises soient respectées. L'accumulation d'analyses et de recommandations sans impact est frustrante pour nos concitoyens ; le suivi des recommandations de la Cour des comptes a été pour moi un fil conducteur. La HATVP ne sera pas passive : la loi l'a dotée d'un pouvoir d'auto-saisine dont il doit être fait usage. Enfin, la doctrine devra être lisible et prévisible. La HATVP bénéficiera du travail accompli par la Commission de déontologie de la fonction publique, même si ce travail a parfois pu être contesté dans certaines circonstances, d'où la réforme que vous avez adoptée. Il y aura sûrement des évolutions et, le cas échéant, je m'engage à ce que les avis de principe soient publiés, comme la loi le permet.

La troisième priorité est celle de l'encadrement du lobbying grâce au répertoire des représentants d'intérêts, créé par la loi « Sapin 2 ». Longtemps en retard, la France dispose aujourd'hui d'un outil apte à éclairer nos concitoyens sur les relations entre les lobbyistes et les pouvoirs publics. Ce répertoire a été développé selon une approche pédagogique à laquelle je souscris entièrement ; plus de 15 000 actions de lobbying y sont déjà consultables. La crédibilité et l'efficacité du dispositif sur le long terme reposeront toutefois sur la capacité de l'institution à faire usage des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place que vous lui avez donnés. Il s'agit là d'un enjeu majeur : si tout n'est pas public et si les informations déclarées restent globalisées, les représentants d'intérêts ne peuvent se soustraire à l'obligation de justifier avec précision l'exactitude et l'exhaustivité de leur déclaration.

Pour faciliter ces contrôles, des évolutions du cadre législatif et réglementaire seraient sans doute nécessaires – je pense, par exemple, à la précision des informations inscrites dans le répertoire par les représentants d'intérêts et au critère de l'initiative qui figure dans le décret d'application de la loi Sapin 2 qui brouille, à mon sens, la définition de l'action de lobbying, à la fois pour la HATVP et pour les représentants d'intérêts eux-mêmes.

L'extension du répertoire aux relations des représentants d'intérêts avec les collectivités, dont la mise en œuvre est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2021, devra également être mesurée à l'aune des moyens de la HATVP et du risque de dilution de l'information. C'est un sujet qui préoccupait Jean-Louis Nadal et j'ai le pressentiment que je partagerai cette préoccupation, même si cet objectif me paraît éminemment souhaitable.

Sur ces questions, si vous confirmez ma nomination, nous pourrions identifier ensemble les évolutions opportunes.

Pour conclure, laissez-moi partager avec vous une réflexion de plus long terme. La HATVP a noué des partenariats solides avec la justice, l'administration fiscale et plus généralement avec l'ensemble des acteurs qui œuvrent à la promotion de la bonne gestion publique et à la prévention de la corruption. Je veillerai à ce que le travail d'intelligence collective initié par mon prédécesseur se poursuive entre les différentes entités impliquées dans ce champ très vaste, afin d'améliorer la complémentarité de nos actions. Une réflexion semble devoir être conduite sur les missions complémentaires développées, peut-être concurremment, par d'autres instances. Il est de notre responsabilité collective que la diversité de nos structures ne nuise pas à l'efficacité du dispositif. Ceci implique des échanges réguliers entre les décideurs à propos d'enjeux communs, dans un climat de franchise et de confiance.

Je suis attentif à la nécessité de rendre des comptes et je me tiendrai à votre disposition pour prolonger les échanges à chaque fois que vous l'estimerez nécessaire.

**M. Olivier Marleix, rapporteur.** Vous avez été aussi précis à l'oral que vous l'aviez été à l'écrit et vous avez apporté des éléments de réponse assez engagés quant à la façon dont vous comptez remplir la fonction à laquelle le Président de la République envisage de vous nommer. Je souhaite vous adresser à présent quelques questions complémentaires.

Un rapport du 6 décembre 2019 du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe comporte des préconisations pour améliorer la prévention de la corruption en France. Il souligne notamment le fait que les obligations déclaratives ne concernent, à l'heure actuelle, que les représentants d'intérêts, et non les personnes occupant des « hautes fonctions de l'exécutif » au niveau national qui acceptent de le rencontrer. Le Conseil de l'Europe préconise donc que la règle évolue pour que ces personnes soient dans l'obligation de déclarer leurs contacts avec des lobbyistes, y compris quand ces contacts sont pris à l'initiative de l'autorité publique. Mais puisque vous avez répondu par avance à ma question en indiquant que le critère de l'initiative devait évoluer, ce dont je me réjouis, je ne mentionne cet élément que pour mieux le souligner.

Par ailleurs, j'ai relevé, dans vos réponses au questionnaire, que vous partagez les critiques que nous sommes nombreux à formuler quant à l'affaiblissement de l'intention du législateur qui ressort de la lecture du décret du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. Ce texte rend, en effet, parcellaire et difficile le recensement confié à la HATVP, en ajoutant à la définition de représentant d'intérêts deux critères qui n'avaient pas été prévus par le législateur. Le premier est celui du seuil de dix entrées en relation à partir duquel on serait considéré comme lobbyiste et en deçà duquel on ne le serait pas. Le second fait appel à la notion assez farfelue, et d'ailleurs très difficile à évaluer, de mi-temps consacré à cette activité. Ainsi, si l'on exerce une activité à mi-temps dans une grande structure privée – quand bien même on occuperait l'autre partie de son temps à jouer au golf, par exemple –, on ne pourrait pas, par définition, être considéré comme un représentant d'intérêts. Ce décret, qui va de manière évidente à l'encontre de l'intention du législateur, pose donc problème. Quelle clarification envisagez-vous en la matière ? Si un décret est contraire à une loi, laquelle de ces deux normes doit être appliquée ? Il est tout de même regrettable que ce texte prime sur l'application stricte de la loi.

Ma dernière question porte sur les think tanks. Ce sujet est revenu à deux reprises dans l'actualité récente. La première fois, les conséquences furent assez brutales pour le



ministre mis en cause ; la deuxième fois, la HATVP a semblé – si l'on en croit, en tout cas, la communication de la personnalité concernée – écarter la question de l'appartenance à un think tank. Pourtant, ceux-ci sont financés et fréquentés par des représentants d'intérêts. Quelle jurisprudence pensez-vous appliquer en la matière, en particulier sur l'obligation de déclarer son appartenance à un tel organisme ?

**M. Didier Migaud.** Je crois en effet, monsieur le rapporteur, avoir répondu par écrit à votre première question.

S'agissant du décret du 9 mai 2017 – sujet que je sais sensible –, la Haute autorité doit respecter les textes en vigueur. Il ne lui appartient pas d'apprécier la légalité d'un décret ; c'est au Conseil d'État qu'incombe ce rôle. Néanmoins, je crois comprendre que ce décret affaiblit quelque peu la volonté du législateur. Cette question pourra donc être abordée en priorité dans le cadre du dialogue nécessaire avec le Gouvernement, afin que ce décret puisse être corrigé et rendu plus conforme à la volonté du législateur. Je ne peux pas vous en dire davantage sur ce point, mais il y a là manifestement un problème puisque celles et ceux qui ont suivi l'élaboration de la loi semblent ne pas se reconnaître totalement dans la rédaction de ce texte d'application. Celui-ci doit donc faire l'objet d'un travail complémentaire.

En ce qui concerne les think tanks, il appartiendra au collège de prendre une décision – j'insiste beaucoup sur la collégialité des décisions prises par la Haute autorité. À titre personnel, je trouverais légitime que l'on évoque dans sa déclaration d'intérêts l'appartenance à un think tank. Au reste, j'ai toujours conseillé aux magistrats tenus de remplir une déclaration d'intérêts d'être le plus exhaustifs possible. Il est en effet dans l'intérêt de tous de mentionner chacune des instances auxquelles on peut appartenir.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous allons à présent entendre les orateurs des groupes.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Monsieur le premier président, dans votre réponse à une question écrite de notre collègue Olivier Marleix relative aux préconisations du GRECO pour améliorer les mesures de prévention de la corruption en France, vous avez évoqué la publicité des agendas des élus et des hauts fonctionnaires, qui doit, estimez-vous, « permettre aux citoyens de connaître l'identité des personnes qui participent à l'empreinte normative ». Une telle publicité concerne au premier chef l'agenda des parlementaires.

Or, comme vous l'avez observé vous-même, il s'agit d'une question sensible. D'abord, parce que la publicité d'un agenda ne peut être qu'exhaustive : toute zone occultée concernant, par exemple, la vie privée du parlementaire ou ses périodes de vacances serait immédiatement suspectée ou suspecte – je ne citerai pas d'exemples qui ont beaucoup occupé les médias. Ensuite et surtout, parce que la transparence au nom de laquelle sont édictées ces nouvelles règles risque de porter atteinte à l'autorité même des élus, qui n'auraient plus la possibilité de rencontrer sans publicité des personnalités de leur choix, qu'il s'agisse d'une personnalité d'un autre bord politique, par exemple, ou tout simplement de l'ennemi d'un ennemi, destiné naturellement à devenir un ami.

Cette double atteinte à l'intimité de la vie privée du parlementaire et à sa liberté de rencontre n'est-elle pas à mettre en balance avec les bienfaits de la transparence ? Puisque nous sommes réunis aujourd'hui pour donner un avis sur votre nomination, je souhaiterais, au nom du groupe MODEM, que vous nous indiquiez de manière explicite si vous êtes ou non favorable à la publicité des agendas des élus.

**Mme Nicole Dubré-Chirat.** Monsieur Migaud, longtemps, la présence des lobbys à l'Assemblée nationale a été considérée comme normale. Cependant, les choses ont changé avec la loi « Sapin 2 », votée en 2016, qui a imposé la création d'un registre des lobbys contrôlé par la HATVP. Ce répertoire numérique consultable sur le site de la Haute autorité a pour objet de fournir aux citoyens une information sur les relations entre représentants d'intérêts et responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques. Toutefois, l'efficacité de ce registre est limitée puisque les représentants d'intérêts ne sont pas tenus de donner l'identité des responsables rencontrés, ni même leur fonction. Qui plus est, les informations du registre ne sont envoyées que trois mois après la clôture de l'exercice comptable.

Avant son départ, M. Jean-Louis Nadal avait appelé à renforcer le contrôle des lobbyistes qui tentent d'influer sur la loi et les décisions publiques. Pour le groupe LaREM, un tel renforcement paraît nécessaire, car nous voulons restaurer la confiance des citoyens dans la politique. Souhaitez-vous poursuivre l'action de votre prédécesseur dans le domaine de la lutte contre les lobbys et, si oui, comment ? Par ailleurs, la situation de l'ancien haut-commissaire aux retraites a révélé des insuffisances. Dès lors, ne faudrait-il pas envisager une révision des dossiers, au-delà de la déclaration initiale, à un rythme à déterminer ?

**M. Arnaud Viala.** Monsieur le premier président, tout d'abord, je m'associe, au nom du groupe LR, à la question de Mme Vichnievsky sur la publicité des agendas des élus, qui est un sujet particulièrement épineux.

J'en viens à mes remarques. Premièrement, le retour des contrôles exercés par la HATVP sur les représentants d'intérêts est très souvent, soit très long, soit inexistant. En tout cas, il me semble nécessaire d'apporter quelques améliorations dans ce domaine pour que la personne concernée sache exactement si les déclarations qu'elle a faites correspondent aux attentes, si les éléments qu'elle a produits sont suffisants, etc.

Deuxièmement, on s'accorde sur la nécessité de rétablir la confiance des Français dans les personnes exerçant une autorité. J'estime, pour ma part, que cela passe par une communication plus fréquente et plus large de ce qui va bien. De fait, le plus souvent, la transparence et le comportement des élus ou d'autres responsables sont évoqués à propos d'écart de conduite. On communique rarement – trop rarement, à mes yeux – sur ce qui est fait dans le respect des règles et de la déontologie. Quelles améliorations pensez-vous apporter sur ce plan ?

**Mme Cécile Untermaier.** Monsieur le premier président, merci pour vos propos introductifs. Vous avez notamment reconnu les avancées qui ont été accomplies depuis 2013 en matière de transparence, et ce, en dépit de quelques difficultés. Le décret dont il a été question illustre ainsi les résistances que peut opposer, non pas l'Assemblée nationale, mais le Gouvernement à la volonté d'avancer de manière sereine et transparente dans ce domaine.

Ma première question porte sur la déontologie. Le groupe Socialistes considère que la HATVP doit être, en la matière, une tête de réseau : elle doit contribuer à diffuser la culture déontologique. Vous avez évoqué, à cet égard, les référents déontologiques qui travaillent auprès des agents du service public. Nous avons tenté, avec le ministre Sébastien Lecornu, de mettre en place de tels référents auprès des élus, dans le cadre d'un dispositif peu coûteux. En effet, certaines erreurs, vous l'avez indiqué, peuvent être commises de bonne foi. Or, enseigner aux élus les risques de conflit d'intérêts dans le cadre de leurs mandats serait un moyen de les protéger. Seriez-vous d'accord pour travailler en ce sens ?

Deuxièmement, êtes-vous favorable à la constitutionnalisation de la HATVP ? Nous estimons, pour notre part, que si création d'une véritable tête de réseau il y a, elle doit se faire dans ce cadre.

Enfin, ma dernière question porte sur la Commission de déontologie de la fonction publique. Un ouvrage vient de paraître qui dénonce la voracité de la haute fonction publique dans le cadre du pantouflage et du rétropantouflage. C'est une véritable question car, au cœur de ces pratiques, se trouve le conflit d'intérêts. Estimez-vous disposer des moyens suffisants pour que la HATVP, qui va fusionner avec la commission de déontologie, puisse remplir cette mission essentielle ?

**M. Thierry Benoit.** Monsieur Migaud, vous êtes né en juin 1952. Vous êtes Premier président de la Cour des comptes depuis près de dix ans, après avoir été député de l'Isère durant vingt et un ans, maire et président d'une communauté d'agglomération pendant quatorze ans et conseiller régional durant deux ans. Or, au cours de votre parcours, vous vous êtes efforcé d'être exemplaire. Ainsi, si mes informations sont exactes, lorsque vous avez eu la possibilité de faire valoir vos droits, vous avez renoncé à cumuler votre retraite de parlementaire avec votre rémunération de Premier président de la Cour des comptes. Je tenais donc à souligner, au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, votre exemplarité. Que pensez-vous de la possibilité pour les personnalités nommées à la tête d'autorités administratives ou d'agences de l'État, voire au Conseil constitutionnel, de déroger au droit commun et de cumuler ainsi allègrement retraite et indemnités parfois à hauteur de quelques dizaines de milliers d'euros ?

Par ailleurs, je vous suis attaché à la transparence et je vous en félicite. Sans doute est-ce la raison pour laquelle le Président de la République souhaite vous nommer à la tête de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. La Cour des comptes ainsi qu'une commission d'enquête sénatoriale de 2015, dont le rapporteur était Jacques Mézard, qualifient les autorités administratives indépendantes, dont fait partie la Haute autorité, d'« objets juridiques mal identifiés », faisant l'objet de peu de contrôles. On parle d'opacité, de zones d'ombre... Le législateur doit-il, selon vous, proposer de mieux encadrer la rémunération des membres et des présidents de ces autorités administratives indépendantes ?

Enfin, le livre de Vincent Jauvert, évoqué par Mme Untermaier, ne peut pas laisser le législateur indifférent. Alors que nous avons voté la loi pour la confiance dans la vie politique en 2017, nous constatons que de hauts fonctionnaires peuvent cumuler le traitement lié à leur mission et des indemnités liées à une fonction d'élu notamment. Ce cumul dépasse l'entendement, puisqu'il arrive que ces hauts fonctionnaires, qui peuvent être maire, président d'agglomération ou conseiller régional, cumulent jusqu'à 70 000 euros, voire 80 000 euros par mois. Il y va de l'éthique. Que pensez-vous de telles pratiques et que vous inspirent les trois mots-clés que sont l'exemplarité, la transparence et l'éthique ?

**M. Stéphane Peu.** Monsieur le Premier président, je veux tout d'abord vous remercier, au nom du groupe GDR, pour l'exhaustivité de vos réponses écrites au questionnaire de notre rapporteur.

La loi sur la fonction publique d'août 2019 transfère à la HATVP une partie des missions auparavant dévolues à la Commission de déontologie de la fonction publique. Le Gouvernement vous a-t-il donné l'assurance que la Haute autorité disposerait des moyens nécessaires pour faire face à cette extension de ses missions ? On sait en effet que celle-ci est déjà parfois à court de moyens pour remplir l'ensemble des missions qui sont déjà les siennes.

Par ailleurs, si la France, grâce à la loi de 2013, a pris une certaine avance sur les autres pays européens en matière de transparence et de déontologie, notamment en ce qui concerne le contrôle des conflits d'intérêts, on sait qu'il n'en est pas ainsi, loin s'en faut, de l'Union européenne, notamment de la Commission et du Parlement européen, qui sont le temple des lobbys. Avez-vous pour ambition de nouer des partenariats avec les autres autorités de contrôle européennes afin, éventuellement, de progresser vers une fédération qui permettrait d'étendre les normes françaises aux institutions européennes, dont on sait combien elles influent directement sur la vie de notre pays.

Enfin, on parle beaucoup des conflits d'intérêts à travers le contrôle exercé sur les personnes, notamment les responsables publics. Or, un nombre de plus en plus important de textes proposés par le Gouvernement sont rédigés, en partie ou en totalité, par des cabinets privés. N'y a-t-il donc pas lieu d'étendre à ces derniers le champ de compétence de la Haute autorité en matière de contrôle des conflits d'intérêts ? En effet, ceux-ci ne sont plus forcément, on le voit, incarnés par une personne, mais sont illustrés par des pratiques extrêmement contestables qui rompent avec les traditions de la fonction publique et du travail législatif en France ?

**M. Paul Molac.** En matière de transparence des élus, on a, certes, fait quelques progrès, mais sans doute pouvons-nous faire encore mieux. À cet égard, la pratique du pantouflage a quelque chose de choquant pour nos concitoyens, dès lors qu'elle ne permet plus de faire la différence entre l'intérêt général et l'intérêt particulier de grandes entreprises. Ainsi, il arrive, quelle que soit la majorité, que se produisent des choses étranges. Par exemple, je me suis récemment ému en séance publique, au nom du groupe Libertés et Territoires, que l'avantage fiscal dont bénéficiait l'huile de palme, qui avait été supprimé en décembre 2018, ait été réintroduit en catimini. Ce type de pratique ne peut que susciter des interrogations. Il ne s'agit pas forcément d'un conflit d'intérêts lié à une personne, en l'espèce, car la décision peut résulter d'un choix du ministre. Mais il y a là une zone d'ombre qui inquiète nos concitoyens. Comment pourrions-nous remédier à ce type de problèmes ?

**M. Didier Migaud.** En ce qui concerne la question extrêmement sensible de la publicité des agendas, la Haute autorité n'a pas vocation à contrôler l'activité quotidienne des parlementaires. À titre personnel, je ne crois donc pas nécessaire de rendre publics leurs agendas. En revanche, il me paraît utile que les échanges, les contacts, entre élus et représentants d'intérêts puissent l'être. Au reste, c'est, me semble-t-il, le sens de la législation que vous avez votée. Il faut donc réfléchir à la manière dont on peut progresser à ce sujet. Je peux comprendre les réticences, les résistances, que suscite la perspective d'une publicité totale des agendas, dont on sait qu'ils peuvent contenir des éléments privés. La transparence, une fois de plus, n'est pas une fin en soi ; c'est un moyen, pour les citoyens, de comprendre comment leurs élus travaillent. En tout cas, ce n'est pas du voyeurisme.

En ce qui concerne le registre des lobbys, il ne s'agit pas de lutter contre ces derniers : ce n'est pas le sens de la législation que vous avez votée. Les lobbys existent, ils font partie de la vie démocratique d'un pays. En revanche, il est important de connaître les actions qu'ils mènent pour influencer sur la confection de la loi. C'est en cela que la transparence me paraît nécessaire. D'où ce registre des représentants d'intérêts : il est important que les contacts entre les uns et les autres puissent être connus, afin que le citoyen sache comment se fabrique effectivement la loi. Ce n'est pas parce qu'on entend quelqu'un qu'on épouse forcément son point de vue, mais il est important de rendre public qui l'on a pu rencontrer et que les représentants d'intérêts fassent connaître leurs actions.

J'entends ce qui a été dit sur les retours peut-être insuffisants des contrôles exercés par la HATVP. J'examinerai cette question avec le secrétariat général et le collègue. La Haute autorité ne dispose pas de moyens considérables ; sous cette réserve, je crois utile pour elle d'informer les personnes concernées lorsque cela est nécessaire.

Par ailleurs, il convient de faire savoir ce qui fonctionne bien ; je partage ce point de vue. Cela a, du reste, toujours été une de mes préoccupations en tant que Premier président de la Cour des comptes. En effet, celle-ci fait état des dysfonctionnements, mais elle s'efforce parfois aussi de relever les bonnes pratiques. Cela a, certes, moins d'écho, car on s'intéresse toujours davantage aux trains qui n'arrivent pas à l'heure. Quoi qu'il en soit, il revient à la Haute autorité de « positiver » également ce qui se fait de bien.

La loi n'a pas prévu que nous animions des réseaux de déontologues. Cependant, il est, je crois, de bonne intelligence que la Haute autorité développe le conseil et la formation de ces derniers – je l'ai d'ailleurs évoqué dans mes réponses au questionnaire de votre rapporteur –, qu'elle contribue à l'animation des réseaux de déontologues et réponde aux questions spécifiques que peuvent se poser les différentes fonctions publiques ainsi que les élus. Il est essentiel qu'elle remplisse un rôle de conseil et d'accompagnement.

La proposition de Jean-Louis Nadal, et de nombreux parlementaires, de constitutionnaliser la Haute autorité est intéressante, car cette constitutionnalisation montrerait que la probité est une exigence. Cela dit, je sais combien il est difficile de modifier la Constitution. Peut-être des évolutions seront-elles nécessaires dans le cadre de lois organiques, avant même que cette constitutionnalisation intervienne.

En ce qui concerne l'exemplarité, je ne peux pas porter de jugement sur les personnes ou les catégories de personnes citées par M. Benoit. J'ai constaté que le législateur avait décidé de plafonner les rémunérations ainsi que la possibilité de cumuler une pension de retraite avec un traitement ou des indemnités. Cela va, me semble-t-il, dans le bon sens. Un décret doit être publié à cette fin, qui, en l'espèce, ne devrait pas affaiblir la volonté du législateur. Il est vrai que certaines situations peuvent interpeller, même si le cumul emploi-retraite est possible. Pour ma part, j'ai estimé, compte tenu de la rémunération qui m'est versée en tant que Premier président de la Cour des comptes, que je n'avais pas besoin d'y ajouter une pension de retraite, pour laquelle j'ai néanmoins cotisé. La loi, me semble-t-il, permet de régler ce type de situation. La Cour des comptes avait en effet souligné que l'on pouvait, une fois à la retraite, percevoir une rémunération plus importante que lorsqu'on était en activité, même en exerçant les mêmes fonctions, ce qui peut paraître effectivement anormal.

En ce qui concerne les faits évoqués dans le livre de Vincent Jauvert, je tiens à rappeler que la très grande majorité des fonctionnaires sont honnêtes et attentifs aux questions déontologiques. Quelques situations sont actuellement permises par la loi, qui devraient être limitées à l'avenir par les dispositions que vous avez prises. Il faut, là aussi, être très attentif au respect des questions déontologiques dans la haute fonction publique. S'agissant du respect des textes, les exigences de la Haute autorité doivent être les mêmes pour les élus et pour les hauts fonctionnaires. Je ne doute pas que telle sera sa philosophie.

Les moyens de la Haute autorité sont-ils adaptés à l'ensemble de ses missions ? Il m'est difficile de vous répondre dès lors que je ne suis pas en fonction – je n'oublie pas que, aujourd'hui encore, je suis Premier président de la Cour des comptes. Il faut vraisemblablement se focaliser sur les situations à risque, compte tenu des nouvelles missions

qui ont été confiées à la Haute autorité. Cependant, j'ai pu constater que, pour le moment, il n'a été tenu aucun compte de la fusion de cette dernière avec la Commission de déontologie et qu'aucun moyen supplémentaire ne lui a été accordé en loi de finances. Ce n'est pas normal. Cette question sera donc l'une de mes priorités, si vous approuvez la proposition de nomination du Président de la République. Je compte bien évidemment l'évoquer avec le ministre des comptes publics, car il me paraît normal que les moyens qui étaient ceux de la Commission de déontologie soient affectés, au moins pour partie, à la Haute autorité.

Si nous pouvons contribuer à développer la culture de la déontologie au niveau européen, si la France peut apparaître comme un fer de lance en la matière, ce sera, je crois, à porter au crédit de notre pays. J'observe que celui-ci a reculé dans le classement de Transparency International. Il faut essayer de comprendre pourquoi, dès lors que le Parlement a voté, ces dernières années, de nombreuses mesures législatives qui contribuent précisément à développer la culture de l'intégrité et de la déontologie.

Quant aux zones d'ombre, il faut bien évidemment faire en sorte qu'elles soient le moins nombreuses possible. Jean-Louis Nadal a annoncé, dans le cadre de son bilan, que la Haute autorité avait travaillé à l'élaboration d'une doctrine en matière de conflits d'intérêts, mais il n'a pas eu le temps de publier ces travaux. Je ferais en sorte qu'ils le soient le plus rapidement possible pour que la jurisprudence de la Haute autorité soit la plus claire possible.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous en venons à une seconde série de questions.

**M. Thomas Rudigoz.** Monsieur Migaud, il est évident que la HATVP aura besoin de moyens plus importants pour assumer la mission, d'une haute importance, auparavant dévolue à la Commission de déontologie de la fonction publique, ne serait-ce que pour exercer un meilleur contrôle de ce qui peut s'apparenter parfois à des dysfonctionnements lors du pantouflage ou du rétropantouflage de hauts fonctionnaires ou de fonctionnaires. La Commission de déontologie, le rapporteur l'a rappelé dans son questionnaire, a en effet souvent été jugée trop complaisante vis-à-vis des agents publics qui souhaitaient exercer une activité dans le secteur privé. Quels outils souhaitez-vous utiliser, au plan de la morale et de la déontologie, pour que ce contrôle soit clairement et pleinement exercé ?

**M. Éric Diard.** Monsieur le premier président, vous avez, me semble-t-il, le profil idéal pour exercer la fonction de président de la HATVP, puisque vous alliez à la rigueur du Premier président de la Cour des comptes l'expérience de l'élu local et celle du député. C'est une bonne chose car – nombre de mes collègues, de tous bords, me l'ont rapporté – il nous est parfois difficile d'expliquer des pratiques tout à fait licites et liées à la députation. Comment expliquer, par exemple, qu'on n'a pas déclaré un ancien compte IRFM – indemnité représentative de frais de mandat – que l'on a clôturé mais sur lequel la banque a laissé une petite somme ? Je ne peux que me réjouir que soit nommé à la présidence de la HATVP une personnalité qui a siégé sur nos bancs.

**Mme George Pau-Langevin.** Monsieur le premier président, nous savons tous, les uns et les autres, que vous avez les compétences requises pour exercer les fonctions de président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Je souhaite pour ma part vous interroger sur le rôle des lobbys. Nous recevons tous des propositions d'amendement de la part d'acteurs ayant des intérêts particuliers, que nous

repreons plus ou moins. Ne pourrait-on pas assurer une meilleure traçabilité de ces propositions qui peuvent être portées par des groupes parlementaires différents ?

Enfin, je me permets de vous poser une question un peu impertinente. Puisque nous sommes en plein débat sur les retraites, existe-t-il, selon vous, un âge au-delà duquel il n'est pas souhaitable d'exercer les fonctions de président d'une autorité administrative ?

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Monsieur Migaud, je souscris à l'appréciation qu'Éric Diard a portée sur votre personnalité.

Deux questions techniques. Premièrement, nous remplissons une déclaration de patrimoine. Ce faisant, nous communiquons à la HATVP un certain nombre d'éléments financiers, qu'il s'agisse de revenus, d'avoirs ou d'éléments de patrimoine. Nous faisons ainsi appel à des notaires, voire à des experts ; un débat contradictoire s'engage parfois avec la Haute autorité. Celle-ci a donc accès à de nombreux éléments, notamment ceux connus des services fiscaux et à de nombreux fichiers bancaires, tels que le Fichier des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) et le Fichier des contrats d'assurance vie (FICOVIE). La suspicion étant permanente, ne pourrait-on pas envisager de faire savoir, une fois que le contrôle de sa déclaration a été effectué, que le parlementaire est à jour et sa situation régulière ? Quelques dossiers ont été transmis à l'autorité judiciaire au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Est-ce à dire que la situation de ceux dont le dossier n'a pas fait l'objet d'une transmission est parfaitement « clean » ?

Deuxièmement, lorsque la Haute autorité est saisie d'un problème de déontologie lié notamment au cumul d'activités exercées en tant qu'élu et agent public, elle accuse réception de la lettre de saisine, mais l'expéditeur ignore ce qu'il advient du dossier qu'il a soumis à son contrôle. Or, ce défaut de suivi pose problème.

**M. Raphaël Schellenberger.** Monsieur le premier président, ma première question est d'ordre général. L'accumulation de règles relatives à la notion de transparence, à la définition du lobbying ou de la défense d'un intérêt privé et à la nécessité de la publicité ne masque-t-elle pas un changement du modèle de construction de l'intérêt général ? Historiquement, en effet, on estimait que celui-ci naissait de la délibération des assemblées. Or, ce système continental est en train de muter progressivement vers un système anglo-saxon où l'intérêt général naît, en définitive, de la rencontre des intérêts particuliers, exprimés par des lobbys ou des représentants d'intérêts. Percevez-vous une évolution de ce type et comment la qualifieriez-vous ?

Ma seconde question est plus concrète. Dans sa dernière allocution en tant que président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, Jean-Louis Nadal a suggéré que les déclarations de patrimoine soient accessibles, non plus en préfecture, mais directement sur internet. Que pensez-vous de cette proposition ?

**M. Éric Ciotti.** Beaucoup de parlementaires sont aujourd'hui confrontés aux demandes des organismes bancaires où ils ont leur compte personnel – je pense notamment à La Banque Postale, où plus de 300 parlementaires, me semble-t-il, détiennent un compte – dans le cadre de la réglementation concernant les personnes publiques exposées. Or, ces demandes me paraissent extrêmement intrusives, dans la mesure où elles concernent l'exhaustivité des revenus et du patrimoine, non seulement de l'élu concerné, mais également de ses proches. Dès lors que nous sommes soumis – et je considère que c'est légitime – aux

obligations dont vous serez chargé de contrôler le respect, cette démarche vous paraît-elle légitime et pertinente ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Sans anticiper sur la réponse de M. Migaud, je précise à George Pau-Langevin que, dans le cadre du projet de loi de transformation de la fonction publique, nous avons fixé une limite d'âge pour la nomination des présidents d'autorité administrative indépendante.

**M. Didier Migaud.** Je ne suis pas en mesure de répondre à toutes vos questions, notamment les plus précises d'entre elles, car je ne suis pas en fonction. Je pense, par exemple, à celle de Pierre Morel-À-L'Huissier sur les déclarations de patrimoine et le cumul d'activités ou à celles de Raphaël Schellenberger sur les modalités de publicité de ces déclarations. Il faut que je puisse prendre connaissance de la jurisprudence de la Haute autorité, des positions du collège, sachant qu'une fois de plus, si le président est le président, la collégialité est la règle. Peut-être serai-je en mesure, dans quelques mois – si j'occupe bien ces fonctions –, de vous répondre plus précisément.

Changeons-nous de modèle ? Les citoyens expriment de plus en plus un besoin, une exigence même, de transparence. Dans les limites que nous avons évoquées tout à l'heure, cela me semble aller dans le bon sens, car cette transparence peut contribuer à rétablir la confiance des citoyens dans leurs institutions et dans les décideurs politiques. Il est vrai que le monde a changé et que ce que l'on pouvait faire hier ou avant-hier n'apparaît plus du tout possible aujourd'hui. De plus en plus de normes encadrent et imposent la transparence. Du reste, le Parlement en est tout à fait conscient et a doté notre pays d'un certain nombre de règles qui vont dans le bon sens.

En ce qui concerne la Commission de déontologie de la fonction publique, j'ai fait part à votre rapporteur, lorsqu'il m'a auditionné dans le cadre des travaux qu'il menait sur ce sujet, d'un certain nombre de réserves. J'avais du reste plutôt soutenu la proposition de fusionner cette commission avec la Haute autorité. De fait, les remontées des magistrats de la Cour des comptes me laissaient à penser que son fonctionnement n'était pas totalement concluant. D'un côté, elle a accompli un travail considérable ; de l'autre, certaines de ses décisions paraissaient plus surprenantes ou, en tout cas, ne résultaient pas d'un examen totalement transparent. La Haute autorité doit, je l'ai indiqué dans le questionnaire, traiter les agents publics avec la même exigence que celle qui prévaut dans les décisions prises à l'égard des élus. Il s'agit, non pas, bien évidemment, d'empêcher tout passage vers le privé ou tout retour vers le public, mais de veiller à ce qu'un certain nombre de conditions soient bien remplies et à ce que les éventuelles réserves exprimées soient suivies et contrôlées par la Haute autorité, ce qui soulève, là encore, le problème de ses moyens.

À cet égard, le dialogue avec la Haute autorité est nécessaire. J'ai cru comprendre que Jean-Louis Nadal était lui-même adepte de tels échanges. J'ai évoqué le droit à l'erreur. De fait, des erreurs peuvent être commises de bonne foi, et ces échanges sont utiles pour que les uns et les autres comprennent ce qui est demandé par la Haute autorité et puissent lui répondre de la façon la plus pertinente possible.

La réponse à la question sur la limite d'âge a été donnée. On ne peut prétendre à la présidence d'une autorité administrative indépendante si l'on est âgé de plus de 69 ans, sachant qu'on peut être membre d'une telle autorité au-delà de cet âge. C'est une question personnelle : certains disposent encore, au-delà de cet âge, de toutes les qualités nécessaires pour exercer leurs fonctions ; d'autres peuvent avoir, au même âge, des problèmes de santé.



Quant aux lobbys, une fois de plus, ils existent, et ce n'est pas forcément choquant. La question qui se pose est celle de la transparence de leurs activités. Il faut que l'on puisse bien comprendre qui peut intervenir et au titre de quelle disposition. Lorsque j'étais rapporteur général puis président de la commission des Finances, j'observais souvent que des amendements totalement identiques étaient défendus par des élus de groupes politiques différents. Cette situation peut interpeller ; il est intéressant de savoir qui est à l'origine de ces amendements.

Je fais moi-même partie, ainsi que les magistrats de la Cour des comptes, des personnes publiques exposées. Me sont parfois remontées certaines pratiques des banques. Il me semble que certaines d'entre elles font parfois du zèle et vont au-delà des textes. Il faut donc leur rappeler de temps en temps qu'elles n'ont pas à être aussi intrusives, notamment vis-à-vis des proches des personnes concernées, qui peuvent s'étonner qu'un certain nombre de questions leur soient posées. Il faut trouver le bon équilibre ; manifestement, un certain nombre d'entre elles n'y parviennent pas toujours.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je note, pour ma part, votre souhait, si votre proposition de nomination était confirmée, de revenir devant la commission des Lois en tant que président de la HATVP. Sans doute voudrions-nous en effet vous entendre pour pouvoir poursuivre ces échanges avec vous. Je vous remercie pour vos réponses extrêmement complètes. Je vais à présent vous demander de vous retirer, afin que nous puissions procéder au vote.

\*

\* \*

*Délibérant à huis clos, la Commission procède au vote par scrutin secret, en application de l'article 29-1 du Règlement, sur la nomination de M. Didier Migaud en qualité de président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*

*Le résultat du scrutin, proclamé lors de la réunion qui s'est tenue le même jour à 14h45 à l'issue d'un dépouillement simultané avec le Sénat (voir le compte rendu de réunion n° 38), a été le suivant :*

*Nombre de votants : 25*

*Bulletins blancs, nuls ou abstentions : 1*

*Suffrages exprimés : 24*

*Avis favorables : 23*

*Avis défavorables : 1*

*La réunion se termine à 13 heures 30.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Laetitia Avia, M. Thierry Benoit, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Éric Ciotti, M. Éric Diard, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Philippe Gosselin, Mme Marie Guévenoux, M. Sacha Houlié, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Guillaume Larrivé, Mme Marie-France Lorho, M. Olivier Marleix, M. Stéphane Mazars, Mme Emmanuelle Ménard, M. Jean-Michel Mis, M. Didier Paris, Mme George Pau-Langevin, M. Stéphane Peu, M. Jean-Pierre Pont, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, Mme Bérandère Couillard, M. Jean-François Eliaou, Mme Paula Forteza, M. Philippe Gomès, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Émilie Guerel, M. Dimitri Houbbron, Mme Maina Sage

*Assistaient également à la réunion.* - M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier