

---

***Le numérique, un outil pour la transparence :  
Le rôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique***

Mathilde CHAVATTE, Ayse Selen ÇAKMAK, Saskia KRZYZANIAK

2025-5, pp. 105-126

---

***Pour citer cet article :***

Mathilde CHAVATTE, Ayse Selen ÇAKMAK, Saskia KRZYZANIAK, « Le numérique, un outil pour la transparence :  
Le rôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique », *Jurisdiction* 2025-5 [en ligne],  
*Les Cahiers d e-Délib* 2024, pp. 105-126

***Pour consulter cet article en ligne :***

[https://www.jurisdiction.net/wp-content/uploads/2025/07/eD2025-5\\_CHAVATTE\\_CAKMAK\\_KRZYZANIAK.pdf](https://www.jurisdiction.net/wp-content/uploads/2025/07/eD2025-5_CHAVATTE_CAKMAK_KRZYZANIAK.pdf)

©JURISdoctoria – ISSN 1760-6225

*Le numérique, un outil pour la transparence :  
Le rôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie  
publique*

---

MATHILDE CHAVATTE

*Doctorante contractuelle à l'Université de Lille*

AYSE SELEN CAKMAK

*Étudiante en Master 2 à l'Université de Lille*

SASKIA KRZYZANIAK

*Étudiante en Master 2 à l'Université de Lille*

Depuis les années 1980, les politiques sont en « quête de la transparence »<sup>1</sup>, notamment de la vie publique. Cette quête est le résultat d'une volonté de rétablir la confiance entre les citoyens et les responsables publics. Pour le citoyen, la transparence est « un progrès démocratique, [lui permettant] la maîtrise de sa destinée »<sup>2</sup> en ce qu'elle lui donne connaissance de la vie publique, et ce de manière presque immédiate.

- 2 Cette crise de la confiance envers les politiques, ou plus largement envers les responsables publics, apparue dès les années 1980<sup>3</sup>, est la cause d'une volonté de légiférer en matière de transparence de la vie publique. Ainsi, « la transparence de la vie publique [est] considérée comme un corpus contraignant de normes constituées de nombreux textes juridiques qui se sont empilés depuis 1988 »<sup>4</sup>.
- 3 Apparu dans le discours politique et juridique dans les années 1970, le terme « transparence » est emprunté à la notion de « publicité » apparue dès le siècle des Lumières<sup>5</sup>. Mikhaïl Gorbatchev a permis

---

<sup>1</sup> E. PHILIPPEAU, *L'Argent de la politique*, Presses de Sciences Po (PFSNP), Paris, 2018, p. 97.

<sup>2</sup> G. PUYDEBOIS, *La transparence de la vie publique en France*, thèse en Droit, Université de Bordeaux, 2019, p. 15.

<sup>3</sup> Sondages TF1-Sofres de décembre 1985. En 1985, 25 % des personnes interrogées déclaraient faire confiance aux hommes politiques contre 18 % en 2001.

<sup>4</sup> G. PUYDEBOIS, *La transparence de la vie publique en France*, thèse en Droit, Université de Bordeaux, 2019, p. 17

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 19 à 26 (en ligne).

l'importation de ce terme sur la scène internationale dans le discours politique et juridique à travers le terme de « *glasnost* »<sup>6</sup>. En droit français, la notion de « transparence » a été employée en droit administratif et reprise pour discréditer certains hommes ou partis politiques à la fin des années 1980, notamment à la suite de la célèbre « affaire Luchaire »<sup>7</sup>. Naît alors le principe de « transparence de la vie politique » associé à des normes et pratiques juridiques<sup>8</sup>, notamment dans le domaine financier avec la création, en 1988, de la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Vingt-cinq ans plus tard, cette Commission est renforcée par le législateur et se dote de la possibilité « de demander la transmission des déclarations faites au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur la fortune. En outre, des sanctions pénales en cas de déclaration mensongère ou incomplète sont édictées »<sup>9</sup>.

- 4 Ce n'est qu'en 2012, après l'affaire Cahuzac, « déclic à l'adoption d'une législation visant à renforcer les obligations de transparence existantes »<sup>10</sup>, que le principe de « transparence de la vie politique » évoluera. La loi organique<sup>11</sup> et la loi ordinaire<sup>12</sup> du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique reprennent les propositions élaborées en ce sens par deux rapports, l'un de janvier 2011 relatif à « la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique »<sup>13</sup> et l'autre de novembre 2012 relatif à la « rénovation et [à la] déontologie de la vie publique »<sup>14</sup>. Ces deux commissions avaient également préconisé d'introduire une définition claire et précise de la notion de conflits d'intérêts dans le droit interne. Depuis lors, selon l'article 2 de la loi relative à la transparence de la vie publique, le conflit d'intérêts se définit comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer, ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».
- 5 Ce mouvement entrepris de clarté et de transparence, notamment par le biais des déclarations sur internet, contribue à la modernisation de l'institution elle-même. En ce sens, la CTFVP (Commission pour la transparence financière de la vie politique), jusqu'alors chargée de cette mission de transparence, devient la HATVP (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique). Cette nouvelle institution conserve les prérogatives initialement confiées à la CTFVP tout en voyant ses

<sup>6</sup> E. ZOLLER, « Transparence et démocratie : généalogie d'un succès », in G. J. GUGLIELMI et E. ZOLLER (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Éditions Panthéon-Assas, coll. Colloques, Paris, 2014, spéc. p. 14.

<sup>7</sup> G. GILLES, « 1987 : l'affaire Luchaire », *L'Express*, 30 mars 1995.

<sup>8</sup> Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF*, 12 mars 1988, p. 3288 ; Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF*, 12 mars 1988, p. 3290.

<sup>9</sup> « Temps forts », HATVP, consulté le 7 février 2024 (en ligne) <https://www.hatvp.fr/temps-forts-2/>

<sup>10</sup> G. PUYDEBOIS, *op.cit.* p. 32

<sup>11</sup> Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

<sup>12</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (1).

<sup>13</sup> Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, Rapport Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, 26 janvier 2011.

<sup>14</sup> Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Rapport Pour un renouveau démocratique, novembre 2012.

pouvoirs renforcés et, dans un même temps, devient une autorité administrative indépendante (AAI)<sup>15</sup>, c'est-à-dire « une institution de l'État, dépourvue de personnalité morale mais disposant d'un pouvoir propre, chargée de l'une des trois missions suivantes : assurer la protection des droits et libertés des citoyens, veiller au bon fonctionnement de l'Administration dans ses relations avec ses administrés ou participer à la régulation de certains secteurs d'activité »<sup>16</sup>. Ce statut d'AAI confère à la HATVP une certaine indépendance puisqu'elle ne reçoit ni ne sollicite aucune instruction d'aucune autorité<sup>17</sup>. Pour autant, la HATVP demeure, à ce titre, placée sous le contrôle de l'Exécutif, le Premier ministre ayant la mainmise sur son budget. Le statut de la HATVP a fait l'objet d'une étude par le GRÉCI, Groupe de réflexion sur l'évolution de la Constitution et des institutions<sup>18</sup>, composé d'une quarantaine d'universitaires français, au cours de l'année 2023. Afin d'enrichir le débat constitutionnel, ce groupe d'universitaires a formulé 130 propositions, articulées autour de dix-sept thèmes, qui couvrent tous les champs constitutionnels. Ainsi, et comme le souligne le GRÉCI, « [s]on statut législatif et sa dépendance financière ne la préservent pas d'éventuelles fluctuations de la majorité et lui confèrent une indépendance insuffisante »<sup>19</sup>.

- 6 Ainsi, à l'aune de ses dix ans d'existence, la HATVP apparaît comme une institution à part entière et importante dans la sphère politico-juridique. Avec la consécration législative du principe<sup>20</sup> de transparence et la création de la HATVP, « la transparence est alors conçue pour remplir une fonction de restauration de la confiance des citoyens envers les institutions politiques et administratives »<sup>21</sup>, une volonté poussée par la doctrine constitutionnelle qui associe le principe de transparence à un idéal démocratique au travers du contrôle des élus et responsables publics<sup>22</sup>.
- 7 Ce contrôle des responsables publics empiète toutefois sur certains droits et libertés fondamentaux tels que le droit au respect de la vie privée. Ayant valeur constitutionnelle depuis 1995<sup>23</sup> et étant rattaché à l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) depuis 1999<sup>24</sup>,

<sup>15</sup> « Temps forts », HATVP, consulté le 7 février 2024, *op.cit.*

<sup>16</sup> « Autorité administrative indépendante - Fiche d'orientation », *Dalloz*, septembre 2020.

<sup>17</sup> Rapport d'activité 2018, HATVP, p.12 (en ligne) [https://www.hatvp.fr/rapports\\_activite/rapport\\_2018/pdf/HATVP\\_RA2018.pdf](https://www.hatvp.fr/rapports_activite/rapport_2018/pdf/HATVP_RA2018.pdf)

<sup>18</sup> J.-Ph. DEROSIER, « Réflexions sur l'évolution de la Ve République - Synthèse des travaux du GRÉCI (Groupe de réflexion sur l'évolution de la Constitution et des institutions) », *JCPA* n°9, 4 mars 2024 (en ligne) <https://www.legreci.fr/>

<sup>19</sup> Ph. BLACHER et J.-Ph. DEROSIER, « Constitutionnaliser la HATVP - Proposition n°107 sur l'article 71-2 », in [legreci.fr](https://www.legreci.fr)

<sup>20</sup> Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

<sup>21</sup> G. PUYDEBOIS, *op.cit.*, p. 35.

<sup>22</sup> A. ROUX, « Transparence et démocratie », *Long Cours : mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Dalloz, Paris, 2014, pp. 551 à 557 ; V. GAZAGE-JAMMES, « Retour sur le dispositif de la loi Sapin 2 visant à encadrer les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics », *Revue française de droit constitutionnel*, 2018/3, n° 115, pp. 497 à 511; B. GUILLEMONT, « La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : une autorité inédite dans le paysage politique français », *Les Cahiers Portalis*, 2023/2, n° 11, pp. 159 à 174.

<sup>23</sup> Cons. const., 18 janv. 1995, n° 94-352 DC, cons. 3.

<sup>24</sup> Cons. const., 23 juill. 1999, n° 99-416 DC, cons. 45.

ce droit apparaît bafoué notamment en raison de l'accessibilité à certaines informations à caractère privé des déclarations<sup>25</sup>. Toutefois, cette atteinte se trouve justifiée au nom de l'intérêt général, notamment en vue de protéger la probité de l'action publique<sup>26</sup>.

- 8 Qualifiée d'AAI « inédite » ou encore « particulière »<sup>27</sup> grâce à ses pouvoirs d'information, de mise en demeure, d'injonction mais également de décision, la HATVP ne dispose pas, toutefois, de pouvoir propre de sanction<sup>28</sup> et son fonctionnement numérique présente certaines lacunes et insuffisances<sup>29</sup>. Pourtant, la HATVP avait pour ambition d'incarner l'« administration 2.0 »<sup>30</sup>, c'est-à-dire une administration en phase avec son temps, qui se serait développée autour et avec le numérique. Cette volonté a été confirmée par la loi pour une République numérique<sup>31</sup> du 28 septembre 2016, qui a renforcé les compétences de la HATVP.
- 9 Avec ces avancées législatives en faveur du numérique, la conception de la démocratie connaît, elle aussi, des évolutions. Jusqu'alors classiquement directe<sup>32</sup> ou représentative<sup>33</sup>, la démocratie évolue et s'adapte à l'ère du numérique. Dès lors, le concept de « e-démocratie » apparaît progressivement et se traduit par l'utilisation du numérique au service de la démocratie. Quant à cela, le Conseil de l'Europe considère que la e-démocratie « offre de nouvelles possibilités de renforcer l'engagement des citoyens et leur participation aux institutions et aux processus démocratiques »<sup>34</sup>.
- 10 À cet égard, il semble que la garantie de la démocratie pour tendre vers un idéal démocratique, c'est-à-dire la volonté d'offrir au peuple le plus grand pouvoir de décision dans la vie politique et sociétale, peut être consolidée par cette notion d'e-démocratie. En effet, cela va permettre aux citoyens de pouvoir agir rapidement, d'être informés plus efficacement, en ce que l'Internet permet, comme le pensait Pierre Levy, d'offrir « un nouvel espace de communication, inclusif, transparent et universel,

---

<sup>25</sup> Infra partie I-A.

<sup>26</sup> Infra partie I-B.

<sup>27</sup> B. GUILLEMONT, « La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : une autorité inédite dans le paysage politique français », *Les Cahiers Portalis*, 2023/2, n° 11, pp. 159 à 174.

<sup>28</sup> Infra partie II-B.

<sup>29</sup> Infra partie II-A.

<sup>30</sup> E. BUGE, Témoinage, « Quatre années d'activité de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique au service d'une démocratie plus exemplaire », Propos recueillis par M. CARON, *Revue française d'administration publique*, 2017/2, n° 162, p. 392.

<sup>31</sup> Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

<sup>32</sup> M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La démocratie participative », Dictionnaire encyclopédique du Parlement, Bruylant, 2023, pp.375 à 379.

<sup>33</sup> R. LEFEBVRE, « Leçon 11 : La démocratie représentative », *Leçons d'introduction à la science politique*, 3e édition revue et argumentée, ellipses, 2017, pp. 7681 ; J.-M. DENQUIN, « La démocratie représentative », Dictionnaire encyclopédique du Parlement, Bruylant, 2023, pp. 380 à 383.

<sup>34</sup> La démocratie électronique, Recommandation CM/Rec (2009) adoptée par le Comité des Ministres, 18 février 2009, Edition du Conseil de l'Europe.

qui est amené à renouveler profondément les conditions de la vie publique dans le sens d'une liberté et d'une responsabilité accrue des citoyens »<sup>35</sup>.

- 11 La e-démocratie est un concept novateur et porteur en ce que la majorité des citoyens ayant accès à Internet, l'information politique, la vie civique ou encore publique deviennent bien plus accessibles. Elle apparaît donc « comme un nouvel espace pour la démocratie, nouvelle agora électronique »<sup>36</sup>.
- 12 Cette volonté de transparence et d'e-démocratie connaît une difficulté non négligeable, celle de suivre le numérique dont la nature et la rapidité de l'évolution nous dépassent et ne permettent pas à la législation française d'être en phase avec son temps. Cette notion de « numérique » amène donc la HATVP à se renouveler quasi quotidiennement.
- 13 La HATVP, depuis sa création en 2013, a démontré ses forces mais également ses faiblesses. Chargée d'une mission de transparence et de garantie de la probité de l'action publique, la HATVP, bien que créée en réponse à un scandale politique, pour empêcher sa reproduction, manque cruellement de moyens techniques ainsi que de pouvoir.
- 14 Or, il ressort qu'au travers de ses missions, la HATVP et, plus précisément, la législation la concernant portent une certaine atteinte à des droits et libertés fondamentaux. Notamment, le droit au respect de la vie privée des responsables publics est questionné, au nom de l'intérêt général et de l'objectif de transparence (I). Toutefois, la portée limitée de l'action de la HATVP ne permet pas un contrôle effectif des déclarations incorrectes ou manquantes des responsables publics, malgré de nombreux mécanismes mis en place par la HATVP dans une volonté de « simplifier » les déclarations et saisines<sup>37</sup> (II).

#### **I. LA MISSION DE TRANSPARENCE DE LA HATVP : UNE ATTEINTE AUX INTERETS PRIVES JUSTIFIEE PAR L'INTERET GENERAL**

- 15 Dans le dessein d'accomplir pleinement sa mission de transparence<sup>38</sup>, la loi impose aux responsables publics un système de déclarations concernant leur situation patrimoniale d'une part, et leurs intérêts d'autre part. Bien que ces déclarations, une fois complétées, soient, pour la plupart, publiées sur la plateforme numérique de la HATVP, permettant ainsi leur accessibilité au grand public, il ressort que ce dispositif contrevient à un droit fondamental : celui du respect de la vie privée (A). Il est cependant nécessaire de souligner que cette atteinte se justifie au nom d'une autre exigence tout autant

---

<sup>35</sup> P. LEVY, *Cyberdémocratie*, Odile Jacob, 7 janvier 2002, p. 36.

<sup>36</sup> P. FLICHY, « Internet, un outil de la démocratie ? », *La Vie des idées*, 2105-3030, 14 janvier 2008.

<sup>37</sup> *Infra* partie II-A.

<sup>38</sup> « Promouvoir la transparence », HATVP, consulté le 15 février 2024 ([en ligne](#)).

essentielle : la satisfaction de l'intérêt général que servent ces déclarations et cela, en passant par la probité de l'action de l'action publique (B).

### ***A. La garantie du droit au respect de la vie privée : un défi pour la HATVP à l'ère du numérique***

- 16 La transparence, au sens large du terme, renvoie à ce qui est clair, permettant de voir au-delà d'une barrière et révélant ainsi la réalité dans son ensemble. Elle se comprend comme la possibilité de percevoir à travers un voile, en offrant une ouverture sur une réalité préexistante<sup>39</sup>. C'est en ce sens que la HATVP entend assurer sa mission principale en veillant notamment à la transparence de la vie publique, en exigeant une transparence verticale de la part des autorités publiques à l'égard des citoyens. Selon Jean-François Kerléo, « la transparence est avant tout justifiée par la volonté d'étendre la connaissance par les citoyens de l'action publique. Elle est motivée par des raisons de développement du savoir et d'entendement, refondant le lien entre les représentants et les représentés et enrichissant le débat public comme le contrôle politique »<sup>40</sup>. En d'autres termes, la transparence de la vie publique s'entend comme la révélation d'informations portant sur la gestion des affaires publiques par les autorités publiques au service des citoyens. Par ailleurs, cette définition de la transparence de la vie publique s'illustre par l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, lequel consacre le principe selon lequel « la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ». Par conséquent, la Société a le droit de connaître des activités de l'Administration de sorte à ne laisser place à aucun doute susceptible de perturber leur relation.
- 17 Dès lors, afin de garantir cette transparence entre la vie publique – à savoir les élus et les responsables publics<sup>41</sup> – et la Société, le législateur a créé la HATVP et introduit pour la première fois, la publicité du patrimoine et des intérêts des principaux responsables publics<sup>42</sup>. Ainsi, la transparence garantie par la HATVP s'opère en deux étapes : d'abord, au niveau des déclarations de patrimoine ainsi que des déclarations d'intérêts des responsables publics, puis par la publication de certaines d'entre elles sur le site en ligne de la HATVP, accessible au public et consultable par tous.
- 18 Dès lors, il est indispensable de se pencher sur le contenu de ces déclarations de « patrimoine » et « d'intérêts » afin de comprendre pleinement les objectifs de transparence qu'elles visent à garantir par leur publication en ligne. La déclaration de patrimoine s'effectue en début et en fin de mandat ou de fonctions et retrace les actifs, les passifs ainsi que les revenus d'un responsable public (tels que les biens immobiliers, les véhicules à moteur, les fonds de commerce, charges, etc.). La déclaration d'intérêts s'effectue quant à elle uniquement en début de mandat ou de fonctions et dresse la liste des

---

<sup>39</sup> G. LEMARCHAND-GHICA, « Quelques mots de la rédaction en chef », *Revue de droit d'Assas*, n° 26, octobre 2023, p.3.

<sup>40</sup> J.-F. KERLEO, « La transparence de la vie publique en droit », *Sens-Dessous*, vol. 20, n°2, 2017, pp. 15-27.

<sup>41</sup> Tableau récapitulatif des responsables publics soumis à des obligations déclaratives auprès de la HATVP ([en ligne](#)).

<sup>42</sup> Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

activités professionnelles, des mandats, des fonctions, des participations financières et des liens familiaux ou personnels susceptibles d'influencer l'exercice des responsabilités publiques d'un individu (tels que les activités professionnelles exercées durant les cinq dernières années, les activités professionnelles du conjoint, partenaire de PACS ou concubin, les participations aux organes dirigeants de structures publiques ou privées...)<sup>43</sup>.

- 19 Il ressort de cela que les déclarations contiennent, sans aucun doute, des informations qui ont vocation à rester à l'abri des regards d'autrui. C'est par ailleurs afin de protéger cette extériorisation de la vie privée que la jurisprudence constitutionnelle<sup>44</sup> rattache ce droit au respect de la vie privée aux « droits naturels et imprescriptibles de l'Homme » évoqués à l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, estimant qu'il s'agit d'un droit garanti par la Constitution. De même, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme du 3 septembre 1953 garantit le principe selon lequel « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance », principe également affirmé par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000<sup>45</sup>.
- 20 Ainsi, en assurant une transparence par la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts, la loi contrevient, dans une certaine mesure, à un droit fondamental : le droit au respect de la vie privée. L'existence de cette atteinte s'observe notamment en ce que les déclarations susvisées contiennent des informations de nature privée pouvant engager non seulement le responsable public assujéti à cette obligation déclarative, mais également les membres de sa famille qui sont indirectement liés à ces informations. Cette extériorisation de la vie publique des responsables publics et, par ricochet, de leur famille, tend à les exposer à un risque majeur auprès de personnes voulant se munir de ces données personnelles dans un objectif différent que celui initialement prévu<sup>46</sup>. On peut admettre que la frontière mouvante entre la vie publique et la vie privée d'un responsable public soit mince. Ainsi, afin de permettre la transparence de la vie publique, notamment des responsables publics, il apparaît nécessaire de mettre à disposition des informations à destination d'autrui, en d'autres termes un dévoilement<sup>47</sup>, et cela afin d'atteindre un objectif commun : la garantie de l'État de droit. À cet égard,

---

<sup>43</sup> « Déclarations de patrimoine et d'intérêts : Guide du déclarant », HATVP, janvier 2021, pp. 7 et 8, (en ligne) <https://declarations.hatvp.fr/pdf/hatvp-guide-du-declarant.pdf>

<sup>44</sup> Cons. const., 23 juill. 1999, n° 99-416 DC.

<sup>45</sup> Article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000.

<sup>46</sup> En 2013, le GRECO avait recommandé à la Suède « d'élargir la portée des déclarations pour qu'elles incluent également des informations sur les conjoints et membres à charge de la famille (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques) », in Rapport d'évaluation de la Suède du Quatrième cycle d'évaluation - Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 12 novembre 2013, p.22. Cette recommandation n'a pas été suivie par la Suède qui a considéré que « le respect de la vie privée prime l'intérêt général s'agissant des conjoints et des membres de famille à charge », in Rapport de conformité de la Suède du Quatrième cycle d'évaluation - Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 29 janvier 2016, p.5.

<sup>47</sup> C.-É. SENAC, « Données personnelles et transparence de la vie publique », *Revue RDLF*, Chronique n°19, 2018.

la transparence permettrait de garantir l'État de droit, c'est-à-dire la soumission de « l'État, et surtout de ses acteurs, aux règles juridiques qui régissent l'organisation des pouvoirs publics »<sup>48</sup>.

- 21 Néanmoins, afin de limiter cette atteinte au droit au respect de la vie privée et d'empêcher les risques de cette exposition publique des responsables publics et élus notamment, le Conseil constitutionnel reconnaît la nécessité de limiter cette transparence pour des motifs d'intérêt général. Dans une décision rendue le 15 septembre 2017, il a considéré que malgré le droit de la société de demander compte à tout agent public de son administration, « il est loisible au législateur d'apporter à ce droit des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »<sup>49</sup>. Par ailleurs, face à cette nécessité d'assurer le droit au respect de la vie privée malgré la mission de transparence assurée par la HATVP, le Conseil constitutionnel a tranché en faveur d'une certaine catégorie de responsables publics à l'égard desquels la publication des déclarations ne s'opère plus, pour des motifs d'intérêt général. À ce titre, pour les députés et sénateurs français, ainsi que pour les députés européens, les déclarations de patrimoine ne sont pas publiées sur le site internet de la HATVP – c'est-à-dire sur sa plateforme numérique –, mais peuvent faire l'objet d'une consultation en préfecture<sup>50</sup>. Dans ce même esprit visant à limiter l'accessibilité des déclarations de patrimoine et d'intérêts, aucune publication – ni sur le site internet de la HATVP, ni consultable en préfecture – n'est admise pour une catégorie d'individus comprenant notamment les collaborateurs du Président de la République, les membres des cabinets ministériels, les collaborateurs des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ou les membres du Conseil économique, social et environnemental<sup>51</sup>. Les déclarations de ces derniers ne sont pas rendues publiques, ils sont ainsi exemptés de la publication.
- 22 De même, afin d'atténuer cette atteinte au droit au respect de la vie privée, le Conseil constitutionnel a censuré l'obligation d'inclure dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts les activités professionnelles des enfants et des parents, notamment en ce que cela porte atteinte à leur vie privée, et que cela ne peut être regardé comme proportionné au but poursuivi<sup>52</sup>. C'est par ailleurs ce que la Cour de Justice de l'Union européenne considérait lorsqu'elle estimait que la publication des déclarations d'intérêts privés des agents publics sur le site internet de la Haute Commission était incompatible avec le droit de l'Union européenne, notamment en ce qu'elle portait sur des données nominatives relatives à la famille et aux proches du déclarant et susceptibles, en l'espèce, d'en divulguer indirectement l'orientation sexuelle<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> J.-F. KERLEO, « Comprendre l'État sous le regard de la transparence », *Droit et société*, vol. 102, n°2, 2019, p. 390.

<sup>49</sup> Cons. const., 15 sept. 2017, n° 2017-655 QPC.

<sup>50</sup> Tableau récapitulatif des responsables publics soumis à des obligations déclaratives auprès de la HATVP ([en ligne](#)).

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Cons. const., 9 oct. 2013, n° 2013-675 DC.

<sup>53</sup> CJUE, Grande chambre OT c/ Vyriausioji tarnybinės etikos komisijq (VTEK ; Lituanie), C-184/20, 1er août 2022.

- 23 Au regard de ces limitations apportées par les législateurs français et européen, il est loisible de constater l'existence d'un contrôle à cette atteinte portée au droit au respect à la vie privée. Certains sont partiellement exemptés de la publication en ligne en faveur d'une consultation en préfecture, tandis que d'autres bénéficient du privilège de préserver la confidentialité de leurs déclarations en étant dispensés de toute publication ou consultation. Tout cela est accompli en respectant le cadre de la vie privée du déclarant, de manière à ne pas empiéter sur la vie privée des membres de sa famille. En d'autres termes, la violation du droit au respect de la vie privée du déclarant doit rester circonscrite à sa propre sphère, en lien avec sa profession, et ne doit pas s'étendre au point de compromettre également le droit au respect de la vie privée des membres de sa famille.
- 24 Cependant, il convient de nuancer ce propos puisque, tel que mentionné précédemment, la transparence de la vie publique vise principalement à garantir la probité de l'action publique. C'est ce qu'écrivait Jean-François Kerléo, estimant que la transparence « sert à assurer l'absence d'interférences entre l'intérêt général pris en charge par l'action publique et des intérêts particuliers (privé, économique, financier, etc.) »<sup>54</sup>. Dès lors, la protection de la probité de l'action publique apparaît aux côtés de la transparence de la vie publique, comme la principale mission de la HATVP. Malgré l'atteinte au respect de la vie privée des déclarants, celle-ci s'efforce de protéger la probité de l'action publique, c'est-à-dire l'intégrité et l'honnêteté des acteurs impliqués dans les affaires publiques.

### ***B. Garantir la probité de l'action publique, une exigence intrinsèque à la nature des fonctions des responsables publics***

- 25 Il a pu être mis en évidence qu'une atteinte au droit au respect à la vie privée est avérée bien qu'elle soit principalement motivée par la volonté de servir l'intérêt général, d'une part et, d'autre part, de garantir la probité de l'action publique afin de préserver son impartialité, son intégrité et sa sincérité.
- 26 Comme l'exprimait Muriel de Fabrègues, « les citoyens sont bien conscients qu'un décideur politique a beaucoup de choix possibles et que la transparence de sa décision mérite toute l'attention. Le législateur, en mettant en place un dispositif de contrôle des intérêts et des patrimoines des décideurs publics, essaie de limiter ces biais »<sup>55</sup>. Elle poursuit en ajoutant que « l'État appartient au public, il doit donc rendre des comptes aux citoyens »<sup>56</sup>. Il ressort de cette conception, lorsqu'il est affirmé que l'État appartient au public, que la souveraineté nationale telle que consacrée à l'article 3 de la Constitution française appartient au peuple, qui l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants. Ainsi, un représentant public, c'est-à-dire celui « élu dans le cadre des institutions de la République »<sup>57</sup>, dès lors qu'il représente le peuple, doit lui rendre des comptes afin d'instaurer une situation de confiance.

---

<sup>54</sup> J.-F. KERLEO, « La transparence de la vie publique en droit », *op.cit.*, p. 26.

<sup>55</sup> « Transparence et action publique : principes, acteurs et enjeux », Entretien entre Muriel de Fabrègues, et David Dupré, *Action publique Recherche et pratiques*, 2023/3, n° 18, p. 7.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Cons. const., 30 déc. 1975, n° 76-71 DC.

Cette dynamique de clarté et de transparence entre le peuple et les responsables publics consolide la confiance citoyenne. C'est également dans ce même contexte que le peuple devrait pouvoir placer sa confiance en ceux qu'il a élus et écarter ainsi toute idée d'atteinte à la probité de l'action publique.

- 27 À cet égard, selon Jean-Jacques Rousseau, ne pas corrompre le peuple implique « que la volonté générale soit toujours éclairée, et que le peuple ne se trompe point »<sup>58</sup>. Il en découle alors une ambition plus large, qui est celle de la satisfaction du peuple. Il y a un impératif à satisfaire le peuple, à satisfaire l'intérêt du peuple et donc l'intérêt général. À cet effet, l'intérêt général se présente comme « la pierre angulaire de l'action publique »<sup>59</sup> et renvoie aux besoins de la population, ou pour reprendre un terme de la Déclaration de 1789, à « la nécessité publique »<sup>60</sup>. Ainsi, éclairer le peuple et lui garantir une transparence permettrait accessoirement de satisfaire l'intérêt général. Le peuple serait, dans une certaine mesure, inclus dans la vie publique ou du moins informé. C'est par ailleurs cette transparence de la vie publique à l'égard du peuple et donc au service de l'intérêt de ce dernier – c'est-à-dire de l'intérêt général – qui va instaurer un cadre de confiance et de sécurité mutuelle. Mais pourquoi renforcer la confiance des citoyens ? Sont-ils méfiants envers les responsables publics ?
- 28 En effet, la confiance des citoyens à l'égard des responsables publics a été fluctuante pour ne pas dire affaiblie. C'est d'ailleurs afin de renforcer la confiance des citoyens envers les responsables publics que de nouvelles mesures législatives en matière de transparence ont été prises en France, et ce, au lendemain de scandales politico-financiers. Jean-François Kerléo estime à cet égard que chaque grande loi est issue d'un scandale important<sup>61</sup>. Tel a notamment été le cas de l'« affaire Luchaire », scandale politico-financier en 1987 causé par la Société privée française d'armement Luchaire qui a livré près de 500 000 obus d'artillerie à l'Iran en toute illégalité. Il avait par ailleurs été révélé que ces ventes illicites s'étaient déroulées avec la complicité du ministère de la Défense pour remplir les caisses du parti socialiste dans un contexte de cohabitation politique en France. Mais la justice ayant prononcé un non-lieu général sur cette affaire, le législateur a adopté, à la veille de l'élection présidentielle de 1988, la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique<sup>62</sup>, s'inscrivant comme la première loi de transparence en France. Cette loi marque par ailleurs un tournant majeur en matière de transparence de la vie publique, non seulement en tant que réponse à cette affaire, mais surtout parce qu'elle impose pour la première fois aux députés, sénateurs et principaux élus locaux de remplir une déclaration de patrimoine au début et à la fin de leur mandat.

---

<sup>58</sup> J.-J. ROUSSEAU, « Du Contrat social », Œuvres complètes de Jean-Jacques Rousseau, vol. III, Paris Gallimard (Bibliothèque de la Pléiade), 1964, p. 372.

<sup>59</sup> Conseil d'État, « Rapport public 1999. Jurisprudence et avis de 1998. L'intérêt général », La Documentation française, 1999, p. 245.

<sup>60</sup> Article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

<sup>61</sup> J.-F. KERLÉO, *op.cit.*, p. 20.

<sup>62</sup> Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

- 29 Dans le même esprit, un second scandale politico-financier éclate en France, marquant à son tour une évolution législative en faveur de la transparence de la vie politique. Connue sous le nom de l'« affaire Cahuzac », ce scandale impliquait une affaire de fraude fiscale et de blanchiment réalisés lors de l'exercice de la fonction de Ministre délégué chargé du Budget en 2012 par Jérôme Cahuzac. En réponse à ce scandale, le gouvernement a une fois de plus proposé un projet de loi visant à renforcer les obligations de transparence pour les responsables politiques et les hauts responsables administratifs, sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante. Ainsi, a été adoptée la loi du 11 octobre 2013<sup>63</sup> visant à renforcer la transparence de la vie politique en prévoyant, pour la première fois, la publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des principaux responsables publics et faisant naître la HATVP.
- 30 Avec de telles affaires, il n'est guère surprenant que la méfiance des citoyens s'accroisse notamment en raison des dérives ou des excès pouvant compromettre l'intégrité de leur action. Or, la HATVP s'efforce de briser cette méfiance en promouvant la transparence avec les citoyens, en apportant plus de clarté dans la gestion des affaires de l'Administration menées par les responsables publics et en instaurant un terrain de confiance solide entre les deux. Jean Jaurès imaginait d'ailleurs la République comme « un grand acte de confiance »<sup>64</sup> et cette confiance passe par la probité de l'action publique.
- 31 Selon Muriel de Fabrigues, « dans la vie publique, [la transparence] est liée à la vertu de l'impartialité qu'on trouve dans la déontologie de la fonction publique. Servir avec impartialité, servir de manière transparente, cela s'oppose aux conflits d'intérêts qui sont associés plutôt à du trouble, à de l'opacité »<sup>65</sup>. Il apparaît ainsi que la transparence de la vie publique implique également la probité de l'action publique. Cette probité est particulièrement recherchée par la HATVP à travers l'obligation pour les responsables publics de déclarer leur patrimoine ainsi que leurs intérêts personnels en lien avec leurs fonctions, par le biais de déclarations. Pour rappel, sont entendus comme « responsables publics » visés par ces déclarations, « toutes les personnes qui exercent un pouvoir de fait ou de droit au nom de la puissance publique. Pouvoir de droit d'abord, avec les ministres, les parlementaires, les principaux élus locaux, les membres d'autorités administratives indépendantes, auxquels se sont ajoutés les titulaires des principales fonctions juridictionnelles. Pouvoir de fait ensuite puisque le législateur a étendu certains de ces dispositifs aux membres de cabinet des ministres ou des élus locaux, très peu encadrés par le droit jusqu'à présent, mais qui disposent, dans les faits, d'importants pouvoirs de décision, ainsi que les plus hauts agents publics »<sup>66</sup>.
- 32 En ce sens, le Conseil constitutionnel estime, dans une décision rendue en 2013, que « l'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations d'intérêts et d'activités et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement a pour objectif de renforcer

---

<sup>63</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

<sup>64</sup> J. JAURES, Discours à la jeunesse, Albi, 30 juillet 1903.

<sup>65</sup> « Transparence et action publique : principes, acteurs et enjeux », Entretien entre Muriel de Fabrigues et David Dupré, *préc.*

<sup>66</sup> E. BUGE, « L'exemplarité ou les institutions de la vertu », *Jus Politicum*, n° 28.

les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci »<sup>67</sup>. Ainsi, les déclarations complétées puis publiées pour certains responsables publics, viennent renforcer la probité de l'action publique recherchée par la HATVP. Pour ce faire, la HATVP agit de manière préventive et non répressive afin d'éviter en amont la réalisation de toute infraction susceptible de porter atteinte à la probité de l'action publique. Il est alors nécessaire « d'anticiper des situations éventuelles, ce qui conduit nécessairement à une sorte de calcul de probabilités quant à leur réalisation »<sup>68</sup>.

- 33 En ce qui concerne les atteintes à la probité susceptibles de survenir et contre lesquelles la HATVP s'efforce de lutter, le Titre III, Chapitre II du Code pénal dispose d'une Section III intitulée « Des manquements au devoir de probité » énumérant une série d'infractions au nombre de six<sup>69</sup>, également prévues par la loi *Sapin II*<sup>70</sup>. Parmi ces atteintes à la probité de l'action publique, se trouvent la corruption, le trafic d'influence, la concussion, la prise illégale d'intérêt, le détournement de fonds publics et le favoritisme.
- 34 À titre d'exemple, la corruption constitue l'une des infractions les plus largement connues du public. Définie comme « le fait pour un agent public de demander ou d'accepter un avantage quelconque en contrepartie de l'accomplissement ou du non-accomplissement d'un acte de sa fonction »<sup>71</sup>, la corruption est l'une des atteintes à la probité de l'action publique contre lesquelles la HATVP s'efforce de lutter, notamment par le biais des déclarations de patrimoine en début et en fin de mandat, afin de révéler d'éventuels enrichissements personnels suspects au cours du mandat.
- 35 À côté de cela, il existe également le conflit d'intérêts, qui représente un autre type d'atteinte à la probité de l'action publique que la HATVP s'engage à combattre. Défini par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique<sup>72</sup>, le conflit d'intérêts désigne l'interférence des intérêts publics ou privés du responsable public susceptibles d'influencer ou paraissant influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction<sup>73</sup>. Une définition plus pénaliste est également fournie à l'article 432-12 du Code pénal, qui reconnaît le délit de la prise illégale d'intérêts comme le fait : « de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance,

<sup>67</sup> Cons. const., 9 oct. 2013, n° 2013-675 DC, cons. 28.

<sup>68</sup> P. AVRIL, J.-P. CAMBY et J.-É. SCHOETTL, « Transparence de la vie publique : séparer le nécessaire de l'excessif », *Actu juridique Lextenso*, 8 février 2023.

<sup>69</sup> Articles 432-10 à 432-16 du Code pénal.

<sup>70</sup> Article premier de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

<sup>71</sup> Agence française anticorruption, *Le dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité pour un acteur public*, Avril 2021, p. 4.

<sup>72</sup> Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

<sup>73</sup> *Ibid.*

l'administration, la liquidation ou le paiement (...) ». La HATVP assume de nouvelles responsabilités relatives au contrôle déontologique en matière d'interférence entre public et privé ainsi que de cumul d'activités, et mène à cet égard, une politique de prévention visant à identifier et à prévenir les conflits d'intérêts potentiels depuis une loi de 2019<sup>74</sup>.

- 36 En conséquence, la lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts, ou tout autre type d'atteinte à la probité de l'action publique permet aussi bien de garantir l'honnêteté des responsables publics que leur impartialité, c'est-à-dire leur manque de parti pris sur la solution. Louis de Fournoux développe alors, tout au long de sa thèse, la définition de l'impartialité. En ce sens, elle serait une exigence fondamentale, un devoir incombant aux agents de l'administration « en ce [que le principe d'impartialité] vise à empêcher que l'action de l'Administration ne dévie de sa finalité initiale »<sup>75</sup>.
- 37 Ainsi, il est possible de retenir que la HATVP agit par l'outil de ces déclarations de patrimoine et d'intérêts pour encourager les responsables publics à montrer l'exemple, mais surtout dans le but de préserver la probité de l'action publique. À ce titre, Éric Buge parle même de « règles d'exemplarité » imposées aux individus exerçant des fonctions publiques. Ces règles d'exemplarité imposées aux responsables publics s'entendent alors comme des règles visant à protéger leur indépendance, leur sincérité, leur impartialité dans le cadre de leurs fonctions. Éric Buge les définit comme « l'ensemble des règles qui [leur] imposent [...] des normes de comportement (passé, présent ou futur) et des contrôles renforcés par rapport au droit commun, afin de favoriser [leur dévouement] au bien commun »<sup>76</sup>.
- 38 Néanmoins, bien que l'objectif des déclarations de patrimoine et d'intérêts soit de préserver la probité de l'action publique en garantissant un degré de transparence suffisamment important, toujours est-il qu'il existe à cet égard des limites à l'action de la HATVP notamment dans ses contrôles *a priori* et *a posteriori* des déclarations déposées.

## II. LA PORTEE LIMITEE DE L'ACTION DE LA HATVP

- 39 Si la HATVP se veut être une institution d'avenir, elle se heurte cependant à certaines difficultés, freinant son action au quotidien. À cet égard, le numérique était censé faciliter la mise en pratique de l'obligation de déclaration incombant aux responsables publics. Toutefois, en pratique et en raison de limitations techniques liées au numérique, ce qui devait être simplifié s'est complexifié (A). Plus encore que du fait de complications technologiques, la HATVP est limitée dans son action, notamment postérieurement aux déclarations, du fait de sa nature même. En effet, bien qu'elle soit

---

<sup>74</sup> Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

<sup>75</sup> L. DE FOURNOUX, *Le principe d'impartialité de l'Administration*, LGDJ, Bibliothèque de Droit Public n°315, 15 juillet 2020, p. 495.

<sup>76</sup> E. BUGE, *préc.*

une autorité administrative indépendante, la HATVP n'a pas été dotée de pouvoirs propres de sanction, entravant alors sa capacité à contrôler les actions des responsables publics en la matière (B).

### A. Le phénomène de « *simplexification* » entourant la HATVP

- 40 En tant qu'« administration 2.0 »<sup>77</sup>, la HATVP a fait du numérique l'un de ses outils privilégiés pour déclarer et saisir. Cette utilisation maximisée du numérique, devant donc simplifier les démarches, apporte parfois son lot de complications et la HATVP connaît dès lors un phénomène que l'on propose de qualifier de « *simplexification* ». Ce phénomène a également atteint l'encadrement normatif dont a besoin la HATVP, notamment la loi dite « Sapin II »<sup>78</sup>. En effet, cette loi voulait poursuivre la démarche entreprise dans la « loi Sapin I » et ainsi simplifier la législation actuelle, mais les décrets d'application ont en pratique complexifié les choses.
- 41 Déclarer, voici l'une des premières missions des responsables publics à laquelle ils doivent se soumettre auprès de la HATVP. La déclaration comporte, d'une part, la déclaration de situation patrimoniale qui « vise à recenser tous les éléments d'actif et de passif du déclarant ou, le cas échéant, de la communauté »<sup>79</sup> (biens immobiliers, véhicules à moteur, fonds de commerce, charges, etc.) et, d'autre part, déclaration d'intérêts qui « recense l'ensemble des activités, des fonctions, des mandats et des participations du déclarant »<sup>80</sup>.
- 42 Pour déposer une déclaration initiale, le responsable public dispose d'un délai de deux mois à compter de la date d'élection ou de nomination. S'il s'agit d'une déclaration modificative, les déclarants disposent d'un délai de deux mois suivant la modification (un mois pour les membres du Gouvernement)<sup>81</sup>.
- 43 Depuis 2016<sup>82</sup>, la réalisation des déclarations de patrimoine et d'intérêts se fait grâce à la télédéclaration. Dans son rapport d'activité de 2015, la HATVP avait formulé plusieurs propositions, dont une visant à « rendre obligatoire la télédéclaration et, en conséquence, simplifier et améliorer la

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 392.

<sup>78</sup> Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

<sup>79</sup> « Déclarations de patrimoine et d'intérêts : Guide du déclarant », HATVP, p. 11, *op. cit.*

<sup>80</sup> *Ibid.* p. 23 (en ligne).

<sup>81</sup> « Déclarations de patrimoine et d'intérêts : Guide du déclarant », HATVP, janvier 2021, p. 7, *op. cit.*

<sup>82</sup> Le décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 relatif à la transmission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique des déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts par l'intermédiaire d'un téléservice consacre le passage à la télédéclaration.

liste des informations demandées »<sup>83</sup>. Grâce à la télédéclaration, les élus ou agents publics déclarent sur un site internet, via la plateforme spécialisée ADEL<sup>84</sup>, leur patrimoine et leurs intérêts.

- 44 La télédéclaration est-elle venue simplifier les démarches ? En théorie, oui, grâce au guide du déclarant et aux bulles d'explication permettant d'avoir plus de précisions sur ce qui est demandé, mais, en pratique, cela est discutable. En effet, il ressort que seul un tiers des déclarations initiales contrôlées sont entièrement conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité. Ainsi, deux interprétations sont donc possibles à ce résultat : d'une part, les responsables publics cachent délibérément des éléments lors de leur déclaration et/ou, d'autre part, la télédéclaration n'est pas assez claire et limpide, induisant des erreurs involontaires de la part des responsables publics. La HATVP, elle-même, le constate et précise que « des difficultés de compréhension, communes à l'ensemble des déclarants, de certaines rubriques des déclarations persistent notamment, pour la déclaration d'intérêts, de la participation à des organes dirigeants d'organismes publics ou privés lorsque celle-ci découle de l'exercice d'un mandat électif et, pour la déclaration de situation patrimoniale, de la mention des comptes bancaires »<sup>85</sup>. Ainsi, en 2022, 60,6 % des responsables publics ont dû faire une déclaration modificative sur demande ; 6,2 % ont eu le droit à un rappel aux obligations déclaratives ou appréciations portées sur une déclaration rendue publique ; enfin, dix dossiers ont, quant à eux, été transmis à la justice<sup>86</sup>.
- 45 Ainsi, si la HATVP constate que les responsables publics respectent le délai légal de dépôt des déclarations en début de mandat<sup>87</sup>, elle constate également que seul un responsable public sur deux respecte le délai des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat. Néanmoins, dans une optique de dialogue, la HATVP prend le temps d'échanger avec les personnes n'ayant pas déclaré à temps, un temps de relance qui porte ses fruits et permet d'éviter les injonctions ou d'en informer le Procureur de la République. En 2022, 71 % des déclarants avaient saisi les informations demandées à échéance du délai légal de dépôt ; un mois après échéance et relance, le taux augmentait à 81 % puis à 85 % deux mois après l'échéance, toujours grâce au travail de relance<sup>88</sup>.
- 46 Si la HATVP a renforcé sa procédure de contrôle des déclarations depuis 2020, notamment grâce aux déclarations antérieures, à la base de données de l'administration fiscale ou en sollicitant des administrations partenaires, elle peut également compter sur la dévotion de certaines associations

---

<sup>83</sup> Rapport d'activité 2015, HATVP, p. 7, <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/Rapport-activite-2015-HATVP.pdf>

<sup>84</sup> <https://declarations.hatvp.fr/#/>

<sup>85</sup> Rapport d'activité 2022, HATVP, p. 51 (en ligne) [https://www.hatvp.fr/rapports\\_activite/rapport\\_2022/pdf/HATVP-RA2022-pages.pdf](https://www.hatvp.fr/rapports_activite/rapport_2022/pdf/HATVP-RA2022-pages.pdf)

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 10

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 49

<sup>88</sup> Rapport d'activité 2022, HATVP, p. 52, *préc.*

agrées par la HATVP<sup>89</sup>, de journalistes ou encore de citoyens. En effet, la HATVP peut certes s'auto-saisir ou être saisie par une administration ou l'un de ses agents, mais, il existe également une « saisine extérieure ». Ainsi, des citoyens, associations agréées, journalistes peuvent envoyer un mail à la HATVP, cette « saisine citoyenne ou extérieure » permet de demander des renseignements ou de faire un signalement en adressant un courriel. L'une des conditions principales pour que la demande soit traitée est la non-anonymisation du courriel. Les suites données à ces signalements sont assez vagues puisque la HATVP ne peut divulguer certaines informations. Toutefois, son rapport d'activité de 2022 fait état de cinquante-deux signalements extérieurs (associations agréées, journalistes ou citoyens) dont vingt-neuf ont été établis par des citoyens et associations non agréées<sup>90</sup>. Cependant, sur cinquante-deux signalements extérieurs, seuls huit « ont conduit les services à ouvrir ou rouvrir le contrôle d'une déclaration. Le reste des signalements n'a pas apporté d'informations nouvelles ou s'est avéré hors du champ de compétence de la HATVP »<sup>91</sup>.

- 47 Concernant les saisines plus classiques, telles que l'auto-saisine par la HATVP ou la saisine par l'administration ou l'un de ses agents, les chiffres communiqués dans le rapport d'activité de la Haute Autorité en 2022 démontrent une hausse des contrôles et des avis qui émettent des réserves. De plus en plus de contrôles ont été établis grâce notamment aux saisines effectuées par l'administration ou un agent, mais surtout grâce à la HATVP qui s'est elle-même saisie de certains dossiers. Cependant, la Haute Autorité manque de pouvoir propre de sanction et le déplore dans ce même rapport d'activité, souhaitant être dotée « d'un pouvoir propre de sanction administrative en cas de manquement à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts ou de situation patrimoniale par un responsable public ou d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts, la sanction étant proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie »<sup>92</sup>.
- 48 La télédéclaration devait permettre de simplifier les démarches (tant dans la déclaration que dans la saisine). Toutefois, la HATVP constate elle-même que des lacunes sont à combler afin d'aboutir à des déclarations de plus en plus conformes aux obligations qu'elle impose. La télédéclaration participe donc au mouvement de simplification de la HATVP, un mouvement repris dans la législation. En effet, la loi *Sapin II* et ses décrets d'application sont l'exemple type d'une législation simplifiée.
- 49 Avec la « loi Sapin II » du 9 décembre 2016<sup>93</sup>, la France se dote d'outils innovants permettant de détecter, de prévenir et de sanctionner efficacement la corruption et les atteintes à la probité. Trois piliers ont ainsi été mis en place : instaurer plus de transparence dans le processus d'élaboration des décisions publiques et dans la vie économique, avec notamment l'obligation légale d'identifier

---

<sup>89</sup> Associations agréées par la HATVP : Transparency International France et Anticor ([en ligne](#)).

<sup>90</sup> Rapport d'activité 2022, HATVP, p. 56, *préc.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 53, *préc.*

<sup>93</sup> Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (*JORF* n° 0287 du 10 décembre 2016, texte n° 2).

les représentants d'intérêts (« lobbies »), ou un environnement juridique pour protéger les lanceurs d'alerte ; mieux agir contre la corruption, notamment à l'international avec des volets préventif et répressif ; et moderniser la vie économique tout en assurant la protection des épargnants et des investisseurs<sup>94</sup>.

- 50 Ainsi, la loi *Sapin II* est venue encadrer les activités de lobbying en les obligeant à être plus transparente notamment au travers du numérique. Désormais, les représentants d'intérêts devront déclarer à la HATVP leur identité, si ces derniers sont des personnes physiques ou celle de ses dirigeants et des personnes physiques chargées des activités de représentation d'intérêts en son sein lorsqu'il s'agit d'une personne morale, leur champ d'activités de représentation d'intérêts et l'identité des tiers pour lesquels elle exerce son activité<sup>95</sup>. Au travers de cette loi, la HATVP est devenue « l'autorité de régulation de la représentation d'intérêts »<sup>96</sup>.
- 51 Si cette loi constitue une avancée majeure, comme le souligne Didier Migaud<sup>97</sup> en améliorant notamment « le dispositif français de lutte contre la corruption tout en reconnaissant et en légitimant l'activité de représentation d'intérêts dans notre pays », la HATVP, tout comme certains parlementaires ou acteurs du secteur, déplore un « cadre législatif et réglementaire trop complexe, en partie détourné de son esprit initial »<sup>98</sup>.
- 52 Dès lors, la HATVP souhaite renouer avec l'esprit initial de la loi *Sapin II* qui a été détourné par de nombreux décrets tels que le décret du 9 mai 2017<sup>99</sup> ou encore l'arrêté du 4 juillet 2017<sup>100</sup>, qui n'imposent pas aux lobbys de donner l'identité des responsables rencontrés, ni même leur fonction. De plus, les informations du registre ne sont envoyées que trois mois après la clôture de l'exercice comptable.
- 53 Ainsi, il y a un décalage significatif entre la préservation de certaines données et le principe de transparence, notamment au travers de l'illustration des lobbys.
- 54 Si les limitations techniques relatives au numérique freinent la HATVP au quotidien, son action est également limitée *a posteriori* des déclarations puisque la HATVP n'a pas été dotée de pouvoirs propres de sanction, entravant donc sa possibilité de contrôler les actions des responsables publics en la matière.

---

<sup>94</sup> Y. BROUSSOLLE, « Les principales dispositions de la loi Sapin pour la transparence et la modernisation de la vie économique », *Gestion & Finances Publiques*, 2017/2 (N° 2), pp. 108 à 113.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Rapport d'activité 2022, HATVP, p. 3, *préc.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

<sup>100</sup> Arrêté du 4 juillet 2017 fixant la liste de fourchettes prévue au 6° de l'article 3 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

### ***B. Les réponses juridiques pour une unification du droit applicable***

- 55 En dix ans, la HATVP a été la cause de la démission de six ministres<sup>101</sup>. De Thomas Thévenoud à Caroline Cayeux<sup>102</sup>, la HATVP a su, dans une importante mesure, justifier son existence. Pour autant, elle a elle-même été mise en cause dans l'affaire Delevoye<sup>103</sup>. En effet, en 2019, Jean-Paul Delevoye, anciennement Haut-commissaire à la réforme des retraites, entre cette fois au gouvernement en tant que Haut-commissaire aux Retraites, délégué auprès d'Agnès Buzyn, alors ministre des Solidarités et de la Santé. À la suite de cette nomination, il se soumet à une déclaration de patrimoine et d'intérêts, en conformité avec les exigences de la HATVP – bien que transmise après relance de la Haute Autorité. C'est ainsi sa deuxième déclaration, après celle de 2017, non soumise à obligation de publication, lorsqu'il était Haut-commissaire à la réforme des Retraites.
- 56 Après la publication de cette seconde déclaration, les médias se saisiront de ce que la HATVP a omis<sup>104</sup> : le haut fonctionnaire viole l'article 23 de la Constitution interdisant le cumul de la fonction ministérielle avec une activité salariale. En effet, Jean-Paul Delevoye est président du think-tank Parallaxe, qui le rémunère tous les mois pour son activité. Comment la HATVP, chargée de prévenir certaines catégories de conflit d'intérêts, a pu passer outre ces informations ? La Haute Autorité, alors présidée par Jean-Louis Nadal, s'est justifiée après la mise en examen du ministre délégué, en estimant que « [s]eule une enquête menée par des services de police judiciaire est de nature à s'assurer du caractère exhaustif de la liste des mandats omis, tout comme de la nature de ces multiples fonctions dirigeantes exercées durant ses fonctions de membre du gouvernement »<sup>105</sup>.
- 57 Pour Jean-François Kerléo, directeur scientifique de l'Observatoire de l'éthique publique, « la Haute Autorité a un peu failli »<sup>106</sup>. Il estime notamment que cette affaire illustre le manque de moyens dont dispose la HATVP, en ce qu'elle « ne contrôle que ce qui est déclaré et pas si la déclaration est exhaustive, alors que c'est pourtant ce que lui demande la loi de 2013 »<sup>107</sup>.

---

<sup>101</sup> Ch.-E. AMA KOFFI, « La HATVP fête ses 10 ans : ces six ministres contraints à la démission depuis 2013 », in *Challenges*, 11 octobre 2023.

<sup>102</sup> N. LAIR, « De Thévenoud à Cayeux : ces ministres que la Haute Autorité pour la transparence a fait chuter en dix ans », in *RadioFrance*, le 31 mai 2023.

<sup>103</sup> B. ZAGDOUN et J.-L. ADENOR, « Affaire Delevoye : la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a-t-elle "failli" ? », in *Franceinfo*, le 20 décembre 2019.

<sup>104</sup> C. GASTE, « Retraites : Jean-Paul Delevoye a "oublié" de déclarer ses liens avec le monde de l'assurance », in *Le Parisien*, le 8 décembre 2019.

<sup>105</sup> « La Haute Autorité pour la transparence saisit la justice pour les "omissions" de Delevoye », in *Public Sénat*, le 18 décembre 2019.

<sup>106</sup> B. ZAGDOUN et J.-L. ADENOR, « Affaire Delevoye : la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a-t-elle "failli" ? », in *Franceinfo*, le 20 décembre 2019.

<sup>107</sup> *Ibid.*

- 58 À cet égard, Didier Migaud, actuel Président de la HATVP, n'a cessé de faire constater dans les rapports d'activité<sup>108</sup> le manque d'un pouvoir propre de sanction de l'institution, restreignant ainsi son effectivité.
- 59 Pourtant, ce sont près de soixante-dix membres permanents de la HATVP qui travaillent chaque jour à contrôler les déclarations reçues des responsables publics<sup>109</sup>. Ces derniers s'attardent à la véracité des informations données, mais également à vérifier si l'intégralité des données nécessaires ont été obtenues de chaque responsable. C'est un travail de recherche, d'alerte, nécessitant une collaboration étroite avec les responsables publics. Cependant, en cas d'absence de collaboration de ces derniers, la HATVP se doit d'employer des moyens de pression pour obtenir ces informations, moyens qui sont malheureusement insuffisants<sup>110</sup>.
- 60 Dans ce même rapport pourtant, Didier Migaud estime que la part de ces absences de déclaration « à l'échelle de l'ensemble de ses contrôles est très faible. Les citoyens doivent en être conscients »<sup>111</sup>. Cependant, même si cette part d'absence de démarcation est faible, elle existe et cause une rupture d'égalité certaine entre les représentants publics qui se sont conformés à cette obligation et ceux qui ne l'ont pas fait.
- 61 Pour remédier à cette rupture d'égalité, la HATVP, malgré son manque de pouvoir propre de sanction, dispose de certains mécanismes de contrainte. Dès lors, en l'absence de déclaration d'un représentant public dans les délais impartis, la Haute Autorité effectue un travail de relance et échange avec ledit représentant afin de régulariser au plus vite la situation<sup>112</sup>. Si ce travail de relance échoue, la HATVP peut alors exercer son pouvoir d'injonction lui permettant d'enjoindre au représentant de produire cette déclaration dans un délai d'un mois, en vertu de l'article 8 du décret du 9 mai 2017<sup>113</sup>. En 2022, 545 procédures de relance ont mené à 193 injonctions<sup>114</sup>.
- 62 Néanmoins, si la HATVP dispose de ce pouvoir d'injonction, le non-respect de cette dernière ne lui permet pas de sanctionner d'elle-même le représentant fautif. Cependant, en vertu de l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013<sup>115</sup>, ce non-respect constitue une infraction pénale. La HATVP dispose donc d'un moyen de poursuivre la procédure de sanction, non pas par elle-même, mais en informant le

---

<sup>108</sup> V. notamment : les Rapports d'activité 2022 (p. 53), 2021 (p. 34) et 2020 (p. 154).

<sup>109</sup> Rapport d'activité 2022, HATVP, p. 8, *préc.*

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Rapport d'activité 2022, HATVP, p. 3, *préc.*

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>113</sup> Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

<sup>114</sup> Rapport d'activité 2022, HATVP, p. 52, *préc.*

<sup>115</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Procureur de la République, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. En 2021, quarante et un dossiers ont été transmis au Procureur en suivant cette procédure<sup>116</sup>.

- 63 Dès lors, si la HATVP ne dispose pas d'un pouvoir de sanction propre, il semble que toute une procédure soit mise en place afin de sanctionner efficacement le comportement du responsable public.
- 64 Cependant, plusieurs problèmes relatifs à cette procédure sont à mettre en lumière. Premièrement, d'un point de vue purement symbolique, il est possible de s'interroger sur le fait que la HATVP, institution chargée d'une mission d'une telle importance sur le plan démocratique, ne dispose pas de pouvoir de sanction et doit s'en remettre directement au pouvoir judiciaire. Deuxièmement, l'argument majeur tient au problème de la justice actuelle, auquel tout justiciable est confronté : la lenteur<sup>117</sup>. En effet, la procédure interne à la HATVP – relance et procédure d'injonction – est déjà longue en elle-même. Il est à prendre en considération le temps qu'il faut pour constater l'absence ou l'inexactitude de la déclaration, celui au terme duquel la relance aboutit ou non, ainsi que celui concernant le prononcé de l'injonction laissant encore un mois au responsable public pour se conformer à ses obligations. Après ces mois de procédure interne s'ensuit donc la réception par le Procureur de la République de cette constatation d'infraction pénale, point de départ de la phase la plus longue consistant en la poursuite par le Procureur du représentant en question, puis du jugement de ce dernier. Finalement, cette procédure sera confrontée aux mêmes problèmes de lenteur causée par le manque de moyens humains et techniques de la justice pénale.
- 65 Ces difficultés nous amènent donc à souligner la nécessité de doter la HATVP d'un pouvoir de sanction administrative, comme le souhaite Didier Migaud, à la place de la sanction pénale. Cette sanction administrative prendrait la forme d'une amende prononcée par la Commission des sanctions, dans l'hypothèse formulée par le rapport d'activité 2022 de la HATVP<sup>118</sup>.
- 66 À cet effet, doter la HATVP d'un pouvoir de sanction administrative lui permettrait d'obtenir l'image d'une institution aux moyens forts, imposant plus facilement les obligations qu'elle impose. Par ailleurs, les problèmes liés à la lenteur de la justice pénale ne seraient plus présents. De plus, cette sanction pourrait également être plus proportionnée selon le degré de gravité d'absence constatée dans la déclaration : absence d'une information précise, absence d'une partie de la déclaration, voire absence de la totalité de celle-ci.
- 67 En définitive, il semble nécessaire que la HATVP se dote d'un tel mécanisme de sanction afin de développer son influence, dissuader les représentants de tarder à déclarer, mais surtout afin d'empêcher que le problème de lenteur de la justice pénale n'influe pas sur une mission aussi importante qu'est celle de la mise à disposition d'informations démocratiques.

---

<sup>116</sup> Rapport d'activité 2022, HATVP, p. 53, *préc.*

<sup>117</sup> M. BENAZZA, M. GERO et T. ROCHETTE, « La lenteur de la justice française : constat et perspectives », *Gazette du Palais*, n° 10, 21 mars 2023, p. 10.

<sup>118</sup> Rapport d'activité 2022, HATVP, p. 53, *préc.*

- 68 En conclusion, la HATVP, malgré ses faiblesses techniques, présente un intérêt plus que certain pour la sphère publique, tant au regard de la transparence qu'elle garantit, qu'au regard de la croissance de l'influence des règles déontologiques dans la vie institutionnelle et politique que l'on observe depuis plusieurs années. La preuve de l'importance de l'institution se trouve notamment dans l'essence même de la mission de la HATVP, seule autorité administrative indépendante qui dispose d'une compétence de contrôle vis-à-vis d'autorités constitutionnelles, bien qu'elle ne soit pas constitutionnellement érigée à leur côté. À cet égard, le GRÉCI propose de constitutionnaliser la HATVP, dans un article 71-2<sup>119</sup>. Actuellement, le budget de la HATVP est fixé par le gouvernement, la liant d'une certaine manière à Matignon, et interrogeant sur de possibles conflits intérêts au sein même de l'institution chargée de prévenir lesdits conflits. L'inscription de la HATVP dans la Constitution l'érigerait en pouvoir public, lui permettant de fixer elle-même son budget et l'écartant au maximum de toute considération privée et de tout conflit d'intérêts. Pour autant, afin que la constitutionnalisation de cette institution ne soit davantage symbolique, il apparaît nécessaire d'apporter à la HATVP de nouvelles prérogatives lui permettant de mieux contrôler et sanctionner les responsables publics. Ainsi, doter la HATVP de plus de moyens lui permettrait d'exercer de manière pleinement effective ce pour quoi elle a été conçue : la transparence de la vie publique et la garantie de la probité de l'action publique.

---

<sup>119</sup> Ph. BLACHER et J.-Ph. DEROSIER, *préc.*

**RESUME :**

Depuis 10 ans, la HATVP (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique) est devenue une institution présentant un intérêt plus que certain pour la sphère publique, tant au regard de la transparence qu'elle garantit qu'au regard de la croissance de l'influence des règles déontologiques dans la vie institutionnelle et politique que l'on observe depuis plusieurs années. Luttant contre la corruption et permettant de réintroduire une dose de confiance en la politique, cette institution a fait ses preuves. L'essor du numérique a également permis de rendre son travail plus accessible et de devenir ainsi l'une des institutions les plus transparentes. Toutefois, cette transparence vient questionner le droit au respect de la vie privée des responsables publics. Cette institution nécessaire et prometteuse mériterait toutefois quelques améliorations notamment en ce qui concerne la portée de son action, qui apparaît pour le moment limitée et qui ne permet donc pas un contrôle effectif des déclarations incorrectes ou manquantes des responsables publics, malgré de nombreux mécanismes mis en place par la HATVP dans une volonté de « simplifier » les déclarations et saisines. Constitutionnaliser la HATVP l'érigerait en pouvoir public, lui permettant de fixer elle-même son budget et l'écartant au maximum de toute considération privée et de tout conflit d'intérêts. Pour autant, afin que la constitutionnalisation de cette institution ne soit davantage symbolique, il apparaît nécessaire d'apporter à la HATVP de nouvelles prérogatives lui permettant de mieux contrôler et sanctionner les responsables publics. Ainsi, doter la HATVP de plus de moyens lui permettrait d'exercer de manière pleinement effective ce pour quoi elle a été conçue : la transparence de la vie publique et la garantie de la probité de l'action publique.

**SUMMARY:**

Over the past 10 years, the HATVP (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique - High Authority for the Transparency of Public Life) has become an institution of more than definite interest to the public sphere, both in terms of the transparency it guarantees and the growing influence of ethical rules in institutional and political life that has been observed for several years. This institution has proved its worth in combating corruption and reintroducing a measure of confidence in politics. The rise of digital technology has also made its work more accessible, making it one of the most transparent institutions in the world. However, this transparency calls into question the right of public officials to respect for their private lives. This necessary and promising institution does, however, merit some improvements, particularly with regard to the scope of its action, which currently appears limited and therefore does not allow effective control of incorrect or missing declarations by public officials, despite the numerous mechanisms put in place by the HATVP in a bid to 'simplify' declarations and referrals. Constitutionalising the HATVP would establish it as a public authority, allowing it to set its own budget and keeping it as far away as possible from any private considerations and conflicts of interest. However, to ensure that the constitutionalisation of this institution is no more than symbolic, the HATVP needs to be given new prerogatives to enable it to better control and sanction public officials. Giving the HATVP more resources would enable it to carry out in a fully effective manner what it was designed to do: ensure transparency in public life and guarantee the probity of public action.