Conseil d'État, Assemblée, 29 octobre 2026, n° 505836, Premier ministre

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055036761

Conseil d'État, Assemblée, 29 octobre 2026, n° 505836, Premier ministre Publié au recueil Lebon ECLI:FR:CEASS:2026:505836.20261029

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 4 juillet 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Premier ministre demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la délibération n° 2025-172 du 6 mai 2025 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) relative à la déclaration d'intérêts de M. N... T....

Il soutient que :

- sa requête est recevable, dès lors que la délibération lui impose l'édiction d'un décret en tirant les conséquences ;

- la délibération méconnaît l'article 432-12 du code pénal en ce qu'elle se fonde sur des intérêts professionnels antérieurs à sa nomination pour estimer que M. T... s'exposerait au risque de commettre le délit de prise illégale d'intérêts ;

- la délibération méconnaît la loi du 11 octobre 2013 en ce qu'elle se fonde sur des intérêts professionnels antérieurs à sa nomination pour estimer que M. T... serait susceptible de se trouver placé en situation de conflit d'intérêts ;

- la délibération méconnaît la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique en ce qu'elle se fonde sur ses seules fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations pour estimer que l'interférence entre la mission de M. T... au Gouvernement et l'intérêt conservé à l'égard du groupe Caisse des dépôts et de ses filiales, s'agissant de celles pour lesquelles il exerçait un rôle au sein des instances dirigeantes, était de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de cette mission ;

- la délibération est entachée d'erreur d'appréciation en ce qu'elle estime que l'intérêt conservé à l'égard du groupe et de ses filiales, à le supposer existant, était d'une intensité insuffisante pour que son interférence avec l'intérêt de l'Etat puisse faire naître un doute raisonnable sur l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions exercées par M. T... ;

- la délibération est entachée d'erreur de fait et d'erreur d'appréciation, en ce que qu'elle retient que la participation aux organes dirigeants de filiales de la Caisse des dépôts et consignations doit être regardée comme la défense d'intérêts distincts de ceux de l'établissement public, pour en déduire l'existence d'un risque de conflit d'intérêts ;

- la délibération est entachée d'erreur d'appréciation en ce qu'elle estime que les intérêts du groupe Caisse des dépôts et consignations et de l'Etat ne sont que partiellement convergents.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 29 septembre 2025 et 2 juillet 2026, la HATVP conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 2 juin 2026, M. N... T... demande que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête. Il se réfère aux moyens exposés dans la requête et soutient en outre que :

- son intervention est recevable ;

- la délibération est entachée d'erreur de droit en ce que la HATVP s'est prononcée sur le risque qu'il commette le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-12 du code pénal dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 octobre 2013 ;

- la délibération est entachée d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce que la HATVP a retenu que l'exercice, par une filiale, d'une activité concurrentielle caractérise nécessairement un intérêt divergent de celui de la Caisse des dépôts et consignations ;

- la HATVP a commis une erreur de droit et excédé son office en enjoignant au Gouvernement de prendre un décret de déport.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;

- le code monétaire et financier ;

- le code pénal ;

- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Alexandra Poirson, maîtresse des requêtes, - les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP PIWNICA & MOLINIE, avocat de M. N... T....

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que M. N... T..., alors directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, a été nommé ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique par le décret du 23 décembre 2024 relatif à la composition du Gouvernement. Par une délibération n° 2025-172 du 6 mai 2025 relative à la déclaration d'intérêts de M. T..., se substituant à sa précédente délibération du 25 février 2025 à la suite d'un recours gracieux formé par le Premier ministre, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a considéré que M. T... ne pourrait exercer l'ensemble de ses attributions, notamment à l'égard du groupe Caisse des dépôts et consignations et de certaines de ses filiales. Le Premier ministre demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération.

Sur l'intervention de M. T... :

2. M. T... justifie, eu égard à la nature du litige, d'un intérêt suffisant à l'annulation de la délibération attaquée. Son intervention en demande est, par suite, recevable.

Sur le cadre juridique :

En ce qui concerne l'office de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique lorsqu'elle se prononce sur les déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement :

3. Aux termes de l'article 1er de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : « Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (...) ». Aux termes du premier alinéa de l'article 2 de la même loi, dans sa rédaction applicable au litige : « Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts 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 ». L'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 dispose : « I. Chacun des membres du Gouvernement, dans les deux mois qui suivent sa nomination, adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique prévue à l'article 19 de la présente loi une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale (...). / Dans les mêmes conditions,

chacun des membres du Gouvernement adresse au président de la Haute Autorité, ainsi qu'au Premier ministre, une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de sa nomination et dans les cinq années précédant cette date. La même obligation s'applique en cas de modification des attributions d'un membre du Gouvernement. » Aux termes du I de l'article 8-1 de la même loi : « Sans préjudice des articles 4, 8, 9 et 10, le Président de la République peut, avant la nomination de tout membre du Gouvernement et à propos de la personne dont la nomination est envisagée, solliciter la transmission : 1° Par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, des informations indiquant, à la date de la demande et compte tenu des éléments dont dispose la Haute Autorité, si cette personne a, le cas échéant, satisfait ou non aux obligations de transmission d'une déclaration d'intérêts et d'activités, d'une déclaration d'intérêts ou d'une déclaration de situation patrimoniale et à la justification des mesures prises pour gérer ses instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part, ainsi que si cette personne se trouve dans une situation pouvant constituer un conflit d'intérêts et les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce conflit d'intérêts. » Aux termes du I de l'article 10 de la même loi : « Lorsqu'elle constate qu'un membre du Gouvernement se trouve en situation de conflit d'intérêts, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique lui enjoint de faire cesser cette situation. / Après avoir mis à même l'intéressé de faire valoir ses observations dans un délai d'un mois, elle peut décider de rendre publique cette injonction (...). » Aux termes de l'article 20 de la même loi : « I. La Haute Autorité exerce les missions suivantes :/ 1° Elle reçoit des membres du Gouvernement (...) leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts, en assure la vérification, le contrôle et, le cas échéant, la publicité, dans les conditions prévues à la section 2 du présent chapitre ; / 2° Elle se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts, au sens de l'article 2, dans lesquelles peuvent se trouver les personnes mentionnées aux articles 4 et 11 et, le cas échéant, leur enjoint d'y mettre fin dans les conditions prévues à l'article 10 ».

4. Aux termes du premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, dans sa rédaction applicable au litige : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, 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, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction. »

5. Enfin, aux termes de l'article 2-1 du décret du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, dans sa rédaction issue du décret du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles : « Le ministre qui estime se trouver en situation de conflit d'intérêts en informe par écrit le Premier ministre en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses attributions. Un décret détermine, en conséquence, les attributions que le Premier ministre exerce à la place du ministre intéressé. / Ce dernier s'abstient de donner des instructions aux administrations placées sous son autorité ou dont il dispose, lesquelles reçoivent leurs instructions directement du Premier ministre. »

6. En vertu des dispositions du I de l'article 10 et du I de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 citées au point 3, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts dans lesquelles peuvent se trouver les membres du Gouvernement après leur nomination. Il lui appartient, à ce titre, de rechercher s'il existe une interférence entre l'intérêt de l'Etat et d'autres intérêts détenus par l'intéressé présentant une intensité suffisante pour être de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions, ou pour faire naître à ce propos un doute légitime. En revanche, il ne lui appartient pas, dans ce cadre, d'apprécier si l'exercice des fonctions risque de placer l'intéressé en situation de commettre l'infraction prévue par les dispositions de l'article 432-12 du code pénal.

En ce qui concerne les missions et la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations :

7. Aux termes de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier : « La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles. / La Caisse des dépôts et consignations est un établissement spécial chargé d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées. Elle est chargée de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable. / La Caisse des dépôts et consignations est un investisseur de long terme et contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises. / La Caisse des dépôts et consignations est placée, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative. / Elle est organisée par décret en Conseil d'Etat, pris sur la proposition de la commission de surveillance. » L'article L. 518-4 du même code définit la composition de la commission de surveillance, qui comprend, notamment, des parlementaires, le directeur général du Trésor et des personnalités nommées en raison de leurs compétences par les présidents des deux assemblées et par le pouvoir exécutif. Aux termes de son article L. 518-7 : « La commission de surveillance assure le contrôle permanent de la gestion de la Caisse des dépôts et consignations par le directeur général. Elle peut déléguer une partie de ses pouvoirs au directeur général, qui lui rend compte des décisions qu'il a prises en vertu de cette délégation. / (...) La commission de surveillance délibère au moins quatre fois par an sur convocation de son président sur les points suivants : / 1° Les orientations stratégiques de l'établissement public et de ses filiales, y compris le plan de moyen terme ; / 2° La mise en œuvre des missions d'intérêt général de la Caisse des dépôts et consignations ; / 3° La définition de la stratégie d'investissement de l'établissement public et de ses filiales et les opérations individuelles et les programmes d'investissement ou de désinvestissement à partir de seuils et selon des modalités définis dans son règlement intérieur. (...) » Aux termes de son article L. 518-11 : « La Caisse des dépôts et consignations est dirigée par un directeur général nommé pour cinq ans. / Le directeur général prête serment devant la commission de surveillance. / Il peut être mis fin à ses fonctions, après avis de la commission de surveillance, qui peut décider de le rendre public, ou sur proposition de cette commission (...). ». Aux termes de son article L. 518-12 : « Le directeur général est responsable de la gestion des fonds et valeurs de la caisse./ Il met en œuvre les orientations approuvées par la commission de surveillance, notamment en matière de contrôle interne et de gestion des risques./ Au moins une fois dans l'année civile, il est entendu sur la politique d'intervention de la Caisse des dépôts et consignations par les commissions permanentes chargées des finances et des affaires économiques qui, dans chaque assemblée, peuvent être réunies à cet effet. » Enfin, aux termes de son article L. 518-16 : « La Caisse des dépôts et consignations verse chaque année à l'Etat, sur le résultat net de son activité pour compte propre après paiement d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, une fraction de ce résultat net, fixée par décret après avis de la commission de surveillance de l'établissement. Ce versement ne saurait, par son montant, être de nature à mettre en cause la solvabilité de la Caisse des dépôts et consignations ou le respect par celle-ci des règles prudentielles qui lui sont applicables. »

Sur les conclusions de la requête :

8. Par la délibération attaquée, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a estimé que, dès lors que la Caisse des dépôts et consignations exerçait à la fois des missions d'intérêt général à travers son établissement public et des activités concurrentielles par le biais de ses filiales, les intérêts du groupe n'étaient que partiellement convergents avec ceux de l'Etat. Elle en a déduit que M. T..., qui

avait occupé, à la date de sa nomination au Gouvernement et durant l'intégralité de la période de cinq années soumise à obligation déclarative, les fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations et avait exercé, au cours de cette période, différentes fonctions au sein de filiales de cet établissement, se trouverait en situation de conflit d'intérêts, au sens des dispositions de la loi du 11 octobre 2013, et s'exposerait à un risque de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, au sens de l'article 432-12 du code pénal, s'il était amené à prendre des décisions ayant des conséquences directes sur le groupe Caisse des dépôts et consignations en tant que tel ou sur les activités concurrentielles des filiales contrôlées par ce groupe lorsqu'il avait siégé au sein de leurs organes dirigeants. S'agissant du groupe, elle a considéré que M. T... devait, en particulier, s'abstenir de prendre ou proposer toute décision relative à la nomination du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'à la détermination du versement annuel prévu à l'article L. 518-16 du code monétaire et financier. S'agissant des filiales, elle a considéré qu'il devait s'abstenir de prendre ou proposer toute décision relative au groupe La Poste ou à une opération intéressant les sociétés de ce groupe ainsi qu'aux sociétés du groupe BpiFrance ou à une opération intéressant ces sociétés, à l'exception de la société BpiFrance Assurance Export, et qu'il devait s'abstenir de prendre part à toute discussion ou décision concernant la société du Grand théâtre des Champs-Elysées, dès lors qu'il avait siégé au conseil d'administration de La Poste et présidé les conseils d'administration de BpiFrance et de la société du Grand théâtre des Champs-Elysées. Enfin, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a estimé qu'eu égard aux fonctions qu'il y avait exercées ou aux participations qu'il y détenait, M. T... devait s'abstenir, dans le cadre de ses fonctions gouvernementales, de toute relation avec le fonds Marguerite, l'ESC Troyes et la société Halmahera et ne prendre part à aucune discussion ou prise de décision s'y rapportant, et ne prendre part à aucune décision portant directement sur la société le Cercle des économistes. Les conclusions de la requête doivent être regardées comme dirigées contre cette délibération en tant qu'elle se prononce sur l'existence d'un conflit d'intérêts et le risque de prise illégale d'intérêts pour M. T... s'il était amené à prendre, comme ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, des décisions à l'égard du groupe Caisse des dépôts et consignations en tant que tel ou des sociétés des groupes La Poste et BpiFrance, ou à prendre part à toute discussion ou décision portant sur la société du Grand théâtre des Champs-Elysées.

En ce qui concerne les moyens dirigés contre la délibération attaquée en tant qu'elle se prononce sur l'existence d'un risque de prise illégale d'intérêts au regard de l'article 432-12 du code pénal :

9. Il résulte de ce qui a été dit au point 6 qu'en se prononçant sur l'existence d'un risque au regard de l'article 432-12 du code pénal, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a méconnu les dispositions du I de l'article 10 et du I de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013.

En ce qui concerne les moyens dirigés contre la délibération attaquée en tant qu'elle se prononce sur l'existence d'un risque de conflit d'intérêts :

10. En premier lieu, il résulte des dispositions citées au point 3 qu'il appartient à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'apprécier les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts au vu des intérêts détenus par un membre du Gouvernement tant à la date de sa nomination que dans les cinq années précédant cette date. Par suite, en retenant que les fonctions antérieurement exercées par M. T... n'étaient pas, du seul fait qu'il y avait mis fin, insusceptibles de provoquer un conflit d'intérêts avec ses fonctions ministérielles, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a fait une exacte application de la loi du 11 octobre 2013.

11. En deuxième lieu, la seule circonstance que la filiale d'une personne publique, constituée sous la forme d'une société, intervienne dans un secteur concurrentiel n'implique pas, par elle-même, que son intérêt doive être regardé comme divergent de celui de la personne publique qui la contrôle et comme susceptible, par voie de conséquence, de faire naître un conflit d'intérêts au sens et pour l'application de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013. Il appartient à la Haute Autorité de prendre en compte à ce titre, notamment, l'objet de la société, ses statuts, la composition de son capital, ses ressources, son mode

de gouvernance et ses conditions de fonctionnement. Par suite, en estimant que M. T... s'exposerait à un conflit d'intérêts si, en tant que ministre, il avait à connaître de décisions intéressant certaines filiales de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, lorsqu'il avait siégé à leur conseil d'administration en qualité de membre ou de président, du seul fait qu'elles intervenaient dans le secteur concurrentiel, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a fait une inexacte application des dispositions de la loi du 11 octobre 2013.

12. En troisième lieu, pour retenir que le fait, pour M. T..., dans l'exercice des fonctions de ministre chargé de l'économie, de prendre ou proposer des décisions ayant des conséquences directes sur le groupe Caisse des dépôts et consignations, en particulier celles relatives à la nomination du directeur général et de membres de la commission de surveillance ou à la détermination du versement annuel à l'État prévu par l'article L. 518-16 du code monétaire et financier, l'exposerait à une situation de conflit d'intérêts, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'est fondée sur la circonstance que ce groupe est constitué, conformément aux dispositions du code monétaire et financier citées au point 4, d'un « établissement spécial » et de filiales. Si elle a estimé, à juste titre, que l'intérêt de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations était convergent avec celui de l'Etat, elle a considéré qu'il ne pouvait en aller ainsi de celui du groupe Caisse des dépôts et consignations, au motif que certaines filiales seraient susceptibles, selon elle, d'avoir des intérêts divergents de ceux de l'établissement public. Toutefois, au regard notamment des objectifs qui sont assignés au groupe par les dispositions de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier, citées au point 7, une telle circonstance, à la supposer établie, ne saurait conduire, par elle-même, à regarder celui-ci comme ayant, en tant que tel, des intérêts divergents de ceux de l'établissement public. Par suite, en estimant que les intérêts du groupe Caisse des dépôts et consignations n'étaient que partiellement convergents avec celui de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations et de l'Etat, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a également fait une inexacte application des dispositions de la loi du 11 octobre 2013.

13. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que le Premier ministre est fondé à demander l'annulation de la délibération contestée en tant qu'elle se prononce sur l'existence d'un conflit d'intérêts et le risque de prise illégale d'intérêts pour M. T... s'il était amené à prendre, comme ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, des décisions à l'égard du groupe Caisse des dépôts et consignations ou des sociétés des groupes La Poste et BpiFrance, ou à prendre part à toute discussion ou décision portant sur la société du Grand théâtre des Champs-Elysées.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de M. N... T... est admise.

Article 2 : La délibération du 6 mai 2025 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est annulée en tant qu'elle se prononce sur l'existence d'un conflit d'intérêts et le risque de prise illégale d'intérêts pour M. T... s'il était amené à prendre, comme ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, des décisions à l'égard du groupe Caisse des dépôts et consignations ou des sociétés des groupes La Poste et BpiFrance, ou à prendre part à toute discussion ou décision portant sur la société du Grand théâtre des Champs-Elysées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Premier ministre, à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et à M. N... T....

Délibéré à l'issue de la séance du 16 octobre 2026 où siégeaient : M. Marc Guillaume, vice-président, présidant ; Mme Christine Maugüé, présidente de la section du contentieux ; M. Edmond Honorat, M. Thierry Tuot, M. Francis Lamy, M. Rémy Schwartz, M. Guillaume Goulard, Mme Laure Bédier, présidents de section ; M. Jacques-Henri Stahl, M. Denis Piveteau, présidents adjoints de la section du contentieux ; M. Bertrand Dacosta, Mme Isabelle de Silva, Mme Gaëlle Dumortier, M. Olivier Japiot, M. Jean-Philippe

Mochon, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre et Mme Alexandra Poirson, maîtresse des requêtes.

Rendu le 29 octobre 2026.

Le président : Signé : M. Marc Guillaume Le rapporteur : Signé : Mme Alexandra Poirson La secrétaire : Signé : Mme Valérie Vella