Conseil d'État, Assemblée, 29 octobre 2026, n° 514106

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000055036765

Conseil d'État, Assemblée, 29 octobre 2026, n° 514106 Publié au recueil Lebon ECLI:FR:CEASS:2026:514106.20261029

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 27 mars, 26 juin et 7 octobre 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Z... C... demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, la délibération n° 2026-12 du 27 janvier 2026 par laquelle la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a émis un avis d'incompatibilité sur son projet de rejoindre la société du Grand théâtre des Champs-Elysées (SGTCE) avec ses anciennes fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, et d'autre part, la délibération n° 2026-60 du 24 février 2026 par laquelle elle a confirmé sa précédente délibération ; 2°) d'enjoindre à la HATVP de réexaminer la compatibilité entre son projet de mobilité professionnelle et ses fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations dans un délai d'un mois ; 3°) de mettre à la charge de la HATVP la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que la HATVP a entaché sa délibération :

- d'insuffisance de motivation, en ce qu'elle ne justifie pas en quoi l'activité envisagée, non-rémunérée, constitue par nature une activité lucrative au sens de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, ni que la SGTCE est un organisme de droit privé ou une entreprise privée, ni quels sont les actes constitutifs de surveillance ou de contrôle de la SGTCE qu'il aurait pris ;

- d'incompétence, en ce qu'elle s'est prononcée sur le fondement des articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique, alors que sa situation est exclusivement régie par l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et que la fonction envisagée ne constitue pas une activité lucrative ;

- d'erreur de droit, en ce qu'elle a déduit de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier le caractère d'entreprise privée de la SGTCE sans procéder à un examen des conditions d'exercice de l'activité de la société, et ce faisant, d'erreur d'appréciation dès lors qu'il résulte d'un tel examen qu'il ne s'agit pas d'une entreprise privée ;

- d'erreur de droit, en ce qu'elle a tenu compte de la fonction de président du conseil d'administration de la SGTCE pour apprécier le risque de commettre un délit de prise illégale d'intérêts dans le cadre du projet de mobilité envisagé ;

- d'erreur d'appréciation, en ce qu'elle a estimé que ce projet l'exposait à un tel risque sans avoir identifié d'acte de surveillance et de contrôle de la société, en dépit du caractère bénévole et désintéressé des fonctions envisagées et alors que ce risque, à le supposer existant, n'était pas suffisant pour justifier un avis d'incompatibilité.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 9 septembre et 9 octobre 2026, la HATVP conclut au rejet de la requête de M. C.... Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 8 octobre 2026, la Caisse des dépôts et consignations demande que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête. Elle soutient que son intervention est recevable et se réfère aux moyens exposés dans la requête.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général de la fonction publique ;

- 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 la Caisse des dépôts et consignations.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que M. Z... C... a occupé les fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations de décembre 2017 à décembre 2024. De juillet 2020 à décembre 2024, il a exercé la présidence du conseil d'administration de la société du Grand théâtre des Champs-Elysées (SGTCE). De décembre 2024 à octobre 2025, il a occupé les fonctions de ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Par une délibération n° 2026-12 du 27 janvier 2026, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a estimé que le projet de M. C... de rejoindre la SGTCE comme membre du conseil d'administration était incompatible avec ses anciennes fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Saisie d'une demande de seconde délibération sur le fondement de l'article L. 124-17 du code général de la fonction publique, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a, par sa délibération n° 2026-60 du 24 février 2026, confirmé son avis d'incompatibilité. M. C... demande l'annulation pour excès de pouvoir de ces délibérations.

Sur l'intervention :

2. La Caisse des dépôts et consignations 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 :

3. D'une part, l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique dispose que : « L'agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, définitivement ou temporairement, saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève ou a relevé dans son dernier emploi afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. / Tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé est assimilé à une entreprise privée pour l'application du premier alinéa (...). ». Aux termes de l'article L. 124-5 du même code : « Lorsque la demande prévue au premier alinéa de l'article L. 124-4 émane d'un agent public occupant ou ayant occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, l'autorité hiérarchique soumet cette demande à l'avis préalable de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. A défaut, l'agent peut également saisir la Haute Autorité. » Tel est le cas, en application de l'article R. 124-29 du même code, lorsque l'agent public occupe ou a occupé au cours des trois dernières années un emploi parmi les emplois ou fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels les nominations sont décidées en conseil des ministres. Aux termes de l'article L. 124-10 du même code : « La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique émet un avis sur le projet d'activité privée lucrative présenté par un agent public qui souhaite cesser temporairement ou définitivement ses fonctions, en application des articles L. 124-4 et L. 124-5. »

Lorsqu'elle exerce les attributions prévues à l'article L. 124-10, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique examine notamment, aux termes de l'article L. 124-12 du même code, « si l'activité exercée par l'agent public risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné aux articles L. 121-1 et L. 121-2 ou de placer l'intéressé en situation de commettre les infractions prévues aux articles 432-12 ou 432-13 du code pénal. »

4. D'autre part, aux termes de l'article 432-13 du code pénal : « Est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions (...) / Pour l'application des deux premiers alinéas, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé. »

5. Pour examiner si le projet d'activité privée lucrative d'un agent public doit être regardé comme l'exposant à commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal, il appartient à la Haute Autorité non de déterminer si les éléments constitutifs de cette infraction sont effectivement réunis, mais d'apprécier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, le risque qu'ils le soient.

Sur la légalité des délibérations de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique :

6. En premier lieu, M. C... fait valoir qu'aux termes de l'article L. 124-6 du code général de la fonction publique, les articles L. 124-4 et L. 124-5 du même code, relatifs au contrôle des activités lucratives des agents publics ayant cessé leurs fonctions, ne s'appliquent pas aux personnes mentionnées au I de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment aux anciens membres du Gouvernement, dont la situation devrait être appréciée au regard des seules dispositions de cet article, et que, par suite, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique aurait commis une erreur de droit en examinant sa situation au regard des dispositions précitées du code général de la fonction publique, au titre de ses fonctions d'ancien directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, alors qu'il a exercé, du 23 décembre 2024 au 8 septembre 2025, les fonctions de ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Toutefois, les dispositions de l'article L. 124-6 n'ont pour objet que d'écarter l'application des articles L. 124-4 et L. 124-5 aux agents publics qui ont exercé parallèlement des fonctions entrant dans le champ du I de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013. La circonstance que M. C... ait occupé des fonctions ministérielles, au titre desquelles la Haute Autorité a d'ailleurs examiné son projet de mobilité sur le fondement du I de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2023, n'était donc pas de nature à faire obstacle à ce qu'elle examine le même projet, sur le fondement des articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique, au titre de ses fonctions d'ancien directeur général de la Caisse des dépôts et des consignations, qui ont été exercées antérieurement à sa nomination comme membre du Gouvernement dans la période des trois ans précédant le début de l'activité envisagée. Le moyen tiré de ce que la Haute Autorité aurait fait une inexacte application de ces dispositions ne peut, par suite, qu'être écarté.

7. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que la société du Grand théâtre des Champs-Elysées est une société anonyme, dont les statuts prévoient que les bénéfices peuvent être partiellement ou totalement distribués aux actionnaires, poursuivant ainsi un objet lucratif. Dès lors, les fonctions d'administrateur au sein de son conseil d'administration, sur lesquelles portait le projet de

mobilité de M. C... examiné par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, alors même qu'il renoncerait, en ce qui le concerne, à la possibilité de rémunération prévue par les statuts de la société, doivent être regardées, au regard des buts poursuivis par le législateur, comme relevant du champ des activités lucratives exercées dans une entreprise privée au sens des dispositions de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique citées au point 3. Le moyen tiré de ce que la Haute Autorité aurait fait une inexacte application de la loi en exerçant son contrôle sur le projet de M. C... doit, par suite, être écarté.

8. En dernier lieu, toutefois, il résulte des dispositions de l'article 432-13 du code pénal, citées au point 4, que le délit qu'elles répriment est constitué par le fait, par une personne ayant été chargée, en tant qu'agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans une telle entreprise. Pour considérer que M. C... serait susceptible de commettre un tel délit s'il devenait membre du conseil d'administration de la société du Grand théâtre des Champs-Elysées, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'est bornée à relever que le requérant, alors directeur général de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, avait exercé, jusqu'à décembre 2024, les fonctions de président du conseil d'administration de cette société et avait été chargé, à ce titre, de sa surveillance et de son contrôle. En se fondant sur cette circonstance pour prononcer un avis d'incompatibilité, alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, notamment des statuts de la société, des modalités de la nomination de M. C... comme président du conseil d'administration de la société ainsi que des conditions dans lesquelles il a exercé son mandat, et notamment des mécanismes mis en place pour éviter tout risque de conflit d'intérêts entre ses fonctions de directeur général de l'établissement public et celles de président du conseil d'administration de la société, que ces dernières puissent être regardées, en l'espèce, comme ayant été effectivement exercées par M. Lombard en tant qu'agent public, la Haute Autorité a entaché ses délibérations d'inexacte application des dispositions précitées de l'article L. 124-12 du code général de la fonction publique. M. C... est, par suite, fondé à en demander l'annulation, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur les autres moyens de sa requête.

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique la somme de 3 000 euros à verser à M. C... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de la Caisse des dépôts et consignations est admise.

Article 2 : Les délibérations des 27 janvier et 24 février 2026 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sont annulées.

Article 3 : La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique versera à M. C... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. Z... C..., à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et à la Caisse des dépôts et consignations. Copie en sera adressée au Premier ministre.

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