

Le Conseil d'Etat sur le rapport de la 9ème sous-section de la section du contentieux

FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO) ET AUTRES

**N°255482 - Séance du 16 mai 2003 lecture du 16 mai 2003**

Vu la requête, enregistrée le 27 mars 2003 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), M. Serge LEGAGNOA, et M. Francis ANDRIEU demandant au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler la décision du 14 mars 2003 par laquelle le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) a, d'une part, autorisé, par l'article 1er de sa décision, l'acquisition par la société Crédit Agricole SA du contrôle à 50,01 % des droits de vote aux assemblées du Crédit Lyonnais et les prises de participation minoritaires qui en découlent dans d'autres établissements de crédit ou entreprises d'investissement et, d'autre part, soumis cette autorisation, par l'article 2, paragraphes A et B de sa décision, à la cession de 85 agences dans divers départements et communes, par l'article 2, paragraphes C et D de sa décision, à l'obligation pour le groupe de ne pas augmenter le nombre de ses agences pendant une durée de deux ans dans ces départements et communes ainsi que dans 170 autres communes et 14 autres départements et, par l'article 2, paragraphe E de sa décision, à l'obligation pour la société Crédit Agricole SA de prendre dans un délai de trois mois suivant la réalisation de l'opération, les mesures nécessaires pour limiter l'exercice de ses droits de vote en deçà de la minorité de blocage dans le groupement d'intérêt économique Cartes Bancaires, le groupement pour un système interbancaire de télécompensation, le Fonds de garantie des dépôts et la société Crédit logement ; 2°) de condamner l'Etat à leur verser la somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; Vu les autres pièces du dossier ; Vu le code monétaire et financier ; Vu le code de commerce ; Vu le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de M. Glaser, Maître des Requêtes, - les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), de M. LEGAGNOA et de M. ANDRIEU, de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat de la Fédération des banques et sociétés financières CFDT, de la SCP Baraduc, Duhamel, avocat du Crédit Lyonnais, de la SCP Defrenois, Levis, avocat du Crédit Agricole SA et de Me Delvolvé, avocat du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), - les conclusions de M. Goulard, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que, par une décision en date du 14 mars 2003, le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) a, d'une part, autorisé, par l'article 1er de sa décision, l'acquisition par la société Crédit Agricole SA du contrôle à 50,01 % des droits de vote aux assemblées du Crédit Lyonnais et les prises de participation minoritaires qui en découlent dans d'autres établissements de crédit ou entreprises d'investissement et, d'autre part, soumis cette autorisation, par l'article 2, paragraphes A et B de sa décision, à la cession de 85 agences dans divers départements et communes, par l'article 2, paragraphes C et D de sa décision, à l'obligation pour le groupe de ne pas augmenter le nombre de ses agences pendant une durée de deux ans dans ces départements et communes ainsi que dans 170 autres communes et 14 autres départements et, par l'article 2, paragraphe E de sa décision, à l'obligation pour la société Crédit Agricole SA de prendre, dans un délai de trois mois suivant la réalisation de l'opération, les mesures nécessaires pour limiter l'exercice de ses droits de vote en deçà de la minorité de blocage dans le groupement d'intérêt économique Cartes Bancaires, le groupement pour un système interbancaire de télécompensation, le Fonds de garantie des dépôts et la société Crédit logement ; Sur la recevabilité de la requête :

Considérant, d'une part, que la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), en l'absence de syndicat y adhérant qui regroupe au niveau national les employés et cadres du secteur bancaire ou les employés et cadres du Crédit Lyonnais ou du Crédit Agricole, est au nombre des personnes recevables à contester la décision du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement en date du 14 mars 2003, qui affecte les intérêts collectifs qu'elle est chargée de défendre ;

Considérant, d'autre part, que M. LEGAGNOA et M. ANDRIEU, qui sont salariés respectivement du Crédit Lyonnais et du Crédit Agricole, justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation de cette décision du CECEI ;

Considérant enfin qu'aux termes de l'article 2 du règlement n° 96-16 du 20 décembre 1996 du comité de la réglementation bancaire et financière relatif aux modifications de situation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille : "Toute personne ou tout groupe de personnes agissant ensemble doit obtenir une autorisation du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement préalablement à la réalisation de toute opération de prise, d'extension ou de cession de participation, directe ou indirecte, dans une entreprise assujettie, lorsque cette opération a pour effet de permettre à cette personne ou à ces personnes : - d'acquérir ou de perdre le pouvoir effectif de contrôle sur la gestion de l'entreprise" ; que, par suite, alors même que cette prise de contrôle est réalisée par la voie d'une offre publique dont le calendrier est fixé par le conseil des marchés financiers, une telle opération n'est pas possible sans l'autorisation préalable du CECEI ; que, dès lors, la société Crédit Agricole SA n'est pas fondée à soutenir que la requête est irrecevable au motif qu'elle serait dépourvue d'effet utile ; Sur les interventions de la Fédération des banques et sociétés financières CFDT, d'une part, et de la Fédération nationale CGT des personnels des secteurs financiers, de M. Chapuis et de M. Lichau, d'autre part :

Considérant que la Fédération des banques et sociétés financières CFDT et la Fédération nationale CGT des personnels des secteurs financiers, M. Chapuis et M. Lichau ont intérêt à l'annulation de la décision attaquée ; qu'ainsi leurs interventions sont recevables ; Sur la légalité de la décision du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 410-1 du code de commerce : "Les règles définies au présent livre s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services..." ; que le livre quatrième du code de commerce, intitulé "De la liberté des prix et de la concurrence", comprend les articles L. 410-1 à L. 470-8 ; que les articles L. 420-1 à L. 420-4, qui figurent dans le titre deuxième intitulé "Des pratiques anticoncurrentielles" du livre IV, sont relatifs à l'interdiction des ententes et des abus de position dominante ; que les articles L. 430-1 à L. 430-10, qui constituent le titre troisième intitulé "De la concentration économique" du même livre IV, sont relatifs au contrôle des concentrations ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 511-1 du code monétaire et financier : "Les établissements de crédit sont des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque au sens de l'article L. 311-1" ; qu'aux termes de cet article L. 311-1 ces opérations sont "la réception de fonds du public, les opérations de crédit ainsi que la mise à la disposition de la clientèle ou la gestion des moyens de paiement" ; qu'aux termes des articles L. 511-1 et L. 511-2 du même code, ces établissements peuvent également exercer des activités dites "connexes", énumérées à l'article L. 311-2 dudit code, et prendre des participations dans des entreprises ; qu'aux termes de l'article L. 511-3 du même code : "Les établissements de crédit ne peuvent exercer à titre habituel une activité autre que celle mentionnées aux articles L. 311-1, L. 311-2 et L. 511-2 que dans des conditions définies par le comité de la réglementation bancaire et financière" ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 511-4 du même code : "Le livre IV du code de commerce s'applique aux

établissements de crédit pour ce qui est de leurs activités définies à l'article L. 511-3" ; qu'aux termes du second alinéa du même article : "Les articles L. 420-1 à L. 420-4 du code de commerce s'appliquent aux établissements de crédit pour leurs opérations de banque et leurs opérations connexes définies à l'article L. 311-2. Les infractions à ces dispositions sont poursuivies dans les conditions fixées par les articles L. 442-5, L. 443-2, L. 443-3, L. 462-5 à L. 462-8, L. 463-1 à L. 463-7, L. 464-1 à L. 464-8, L. 470-1 à L. 470-8 du code de commerce.(...)" ;

Considérant qu'alors même que les activités des établissements de crédit sont des activités de services, au sens des dispositions générales de l'article L. 410-1 du code de commerce, les règles de ce code ne leur sont applicables que dans les conditions et limites résultant des dispositions spéciales prévues par l'article L. 511-4 du code monétaire et financier ; Sur le moyen tiré de ce que la décision serait intervenue en méconnaissance de la compétence du ministre chargé de l'économie :

Considérant qu'il résulte du rapprochement et de la combinaison des articles cités ci-dessus, éclairés au demeurant par l'évolution des textes qu'ils ont codifiés, que, comme l'exprime le 1er alinéa de l'article L. 511-4 du code monétaire et financier, l'ensemble des dispositions du livre quatrième du code de commerce ne s'appliquent qu'aux activités annexes des établissements de crédit telles qu'elles sont définies à l'article L. 511-3 du code monétaire et financier, et que, comme l'exprime le 2ème alinéa de l'article L. 511-4 de ce code, seules les dispositions du titre deuxième du livre quatrième du code de commerce, relatives aux pratiques anticoncurrentielles, et non celles du titre troisième du même livre, relatives aux concentrations, sont applicables aux opérations de banque et aux opérations connexes des établissements de crédit ; que, par suite, les opérations de concentration portant sur des activités bancaires ne sont pas soumises à l'autorisation préalable du ministre chargé de l'économie, donnée le cas échéant après avis du conseil de la concurrence ; Sur le surplus de l'argumentation relative à la compétence du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement :

Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article L. 511-10 du code monétaire et financier : "Avant d'exercer leur activité, les établissements de crédit doivent obtenir l'agrément délivré par le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement mentionné à l'article L. 612-1./ Le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement vérifie si l'entreprise satisfait aux obligations prévues aux articles L. 511-11, L. 511-13 et L. 511-40 et l'adéquation de la forme juridique de l'entreprise à l'activité d'établissement de crédit. Il prend en compte le programme d'activités de cette entreprise, les moyens techniques et financiers qu'elle prévoit de mettre en œuvre ainsi que la qualité des apporteurs de capitaux et, le cas échéant, de leurs garants./ Le comité apprécie également l'aptitude de l'entreprise requérante à réaliser ses objectifs de développement dans des conditions compatibles avec le bon fonctionnement du système bancaire et qui assurent à la clientèle une sécurité satisfaisante" ; qu'aux termes du sixième alinéa du même article : "Enfin, le comité peut assortir l'agrément délivré de conditions particulières visant à préserver l'équilibre de la structure financière de l'établissement et le bon fonctionnement du système bancaire" ; que cependant l'habilitation ainsi donnée par le législateur au comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement pour préserver le bon fonctionnement du système bancaire, en l'absence de règles de fond et de procédure édictées par le législateur et qui se substitueraient à celles écartées par l'article L. 511-4 du code monétaire et financier, ne lui donne pas compétence pour procéder à un contrôle d'une opération de concentration en assortissant sa décision d'agrément de conditions particulières tenant au respect de la concurrence ;

Considérant, il est vrai, qu'ainsi que le fait valoir le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, il appartient à celui-ci - comme à toute autorité administrative

détenant des pouvoirs dont l'exercice est susceptible d'affecter des activités de production, de distribution et de services - de rechercher, dans l'exercice des pouvoirs d'agrément que lui confère le code monétaire et financier, si une opération soumise à son autorisation conduit nécessairement à l'exploitation abusive d'une position dominante, prohibée par l'article L. 420-2 du code de commerce, et, dans l'affirmative, d'interdire cette opération ;

Considérant toutefois qu'une telle obligation ne l'investit pas d'une compétence générale pour contrôler à titre préventif les opérations de concentration, lesquelles ne sont pas prohibées, et les soumettre à des conditions fondées sur une appréciation des risques pour la concurrence qui n'est prévue par aucun texte ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement n'était pas compétent pour fixer les conditions énumérées à l'article 2, paragraphes A, B, C et D de sa décision ;

Considérant, en revanche, que le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement a pu compétemment édicter les conditions fixées à l'article 2, paragraphe E de sa décision, qui se rattachent directement au bon fonctionnement du système bancaire ;

Considérant que les autres moyens invoqués par la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), M. ANDRIEU et M. LEGAGNOA et par les intervenants ne sont dirigés en réalité que contre l'article 2, paragraphes A, B, C et D de la décision du CECEI du 14 mars 2003 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), M. ANDRIEU et M. LEGAGNOA sont seulement fondés à demander l'annulation de la décision du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement du 14 mars 2003 en tant que, par les paragraphes A, B, C et D de son article 2, lesquels sont divisibles du reste de la décision, elle soumet à diverses conditions l'autorisation accordée à l'article 1er ; Sur les conclusions de la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), de M. ANDRIEU et de M. LEGAGNOA tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de condamner l'Etat à payer à la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), à M. LEGAGNOA et à M. ANDRIEU une somme globale de 3 000 euros au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;DECIDE : Article 1er : Les interventions de la Fédération des banques et sociétés financières CFDT, d'une part, et de la Fédération nationale CGT des personnels des secteurs financiers, de M. Chapuis et de M. Lichau, d'autre part, sont admises. Article 2 : Les paragraphes A, B, C et D de l'article 2 de la décision du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement en date du 14 mars 2003 sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera à la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), à M. LEGAGNOA et à M. ANDRIEU une somme globale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), de M. ANDRIEU et de M. LEGAGNOA est rejeté. Article 5 : La présente décision sera notifiée à la FEDERATION DES EMPLOYES ET CADRES (CGT-FO), à M. Serge LEGAGNOA, à M. Francis ANDRIEU, au comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, à la Société Crédit Agricole SA, au Crédit Lyonnais, à la Fédération des banques et sociétés financières CFDT, à la Fédération nationale CGT des personnels des secteurs financiers, à M. Georges Chapuis, à M. Patrick Lichau et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.