



Les études du Conseil d'État

Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises

Étude adoptée
en assemblée générale plénière
le 8 janvier 2015

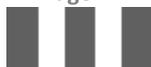




Introduction	5
Première partie – Le commissaire du Gouvernement a fait son apparition comme instrument d'exercice par l'État d'un contrôle technique	9
1.1. Le commissaire du Gouvernement fait son apparition, lors de la première moitié du XX ^{ème} siècle, sans texte d'ensemble, et se maintient par la suite, souvent par habitude	9
1.1.1. Le commissaire du Gouvernement fait son apparition au lendemain de la première guerre mondiale	9
1.1.2. Un cadre juridique a bien été prévu par un décret n° 53-413 du 11 mai 1953, mais il a été abrogé dès 1955	13
1.2 Le commissaire du Gouvernement est aujourd'hui présent, avec des pouvoirs variés, dans des entreprises diverses par leur statut juridique et leur situation concurrentielle	15
1.2.1 Lorsque l'entreprise a un statut d'établissement public, la tutelle est inhérente à la qualité de personne publique et le rôle du commissaire du Gouvernement est peu débattu	15
1.2.2 Au sein des sociétés commerciales, la place du commissaire du Gouvernement fait l'objet d'interrogations quand l'État devient minoritaire au capital.....	18
1.2.3 Des sociétés commerciales, sans capitaux publics, peuvent également être dotées d'un commissaire du Gouvernement	20
Deuxième partie La présence du commissaire du Gouvernement n'est justifiée que dans les entreprises où le contrôle de l'Etat est nécessaire et où il justifie l'emploi de cet instrument.....	23
2.1 La mission du commissaire du Gouvernement est spécifique et exclusive des autres missions de l'État au sein des entreprises	23
2.1.1 Le commissaire du Gouvernement n'est pas le représentant de l'État actionnaire.....	23
2.1.2 Le rôle du commissaire du Gouvernement se distingue de celui des différentes missions de contrôle	25
2.2 La présence du commissaire du Gouvernement ne se justifie que si elle est nécessaire pour s'assurer, selon les cas, de la mise en cohérence ou en compatibilité, voire en conformité, de l'activité de certaines entreprises avec des objectifs de politique publique	27
2.2.1 Cette fonction n'existe pas à l'identique dans les pays de développement économique comparable	27
2.2.2 Le commissaire du Gouvernement doit permettre de resituer l'action de l'entreprise dans le contexte plus général des orientations retenues par l'État pour le secteur d'activité	30
2.2.3 Le périmètre des entreprises comprenant un commissaire du Gouvernement doit faire l'objet d'une révision	32



Troisième partie – Les risques juridiques qui sont inhérents à la fonction de commissaire du Gouvernement peuvent être circonscrits.....	35
3.1 L’existence en soi de la fonction de commissaire du Gouvernement ne soulève pas de difficulté juridique majeure.....	35
3.1.1 La fonction respecte le droit constitutionnel.....	35
3.1.2 La fonction ne paraît pas, par principe, incompatible, même dans les sociétés commerciales, avec le droit de l’Union dès lors que l’entreprise ou le secteur peut être regardé comme essentiel à la protection des intérêts du pays en matière d’ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale	37
3.2 Les conditions d’exercice de la fonction ont conduit à des interrogations relatives à plusieurs risques juridiques.....	41
3.2.1 En tant que participant au conseil d’administration, le commissaire du Gouvernement est tenu par le devoir de discrétion mais n’est pas en situation de méconnaître l’obligation de loyauté.....	41
3.2.2 Le risque de conflits entre intérêts publics doit être écarté	45
3.2.3 Le risque de vice du consentement, sans être nul, paraît très faible	47
Quatrième partie – Il ne peut y avoir de cadre juridique unique mais une doctrine relative à la mission, aux instruments et aux conditions d’exercice de la fonction de commissaire du Gouvernement est nécessaire	49
4.1 Un cadre juridique unique n’est ni possible, ni souhaitable.....	49
4.1.1 Le contexte normatif récent a été marqué par une ordonnance de portée générale et un projet de loi relatif à l’énergie.....	49
4.1.2 Un cadre juridique unique serait créateur de difficultés	50
4.2 La mise en place d’une doctrine d’emploi du commissaire du Gouvernement doit permettre à l’État d’atteindre les objectifs de contrôle sans créer de risques juridiques	51
4.2.1 Sa principale mission suppose qu’il maîtrise parfaitement la politique du Gouvernement dans le secteur d’activité considéré.....	51
4.2.2 Le choix des prérogatives dont il dispose et les conditions de leur usage ne doivent pas être source d’insécurité juridique	53
Conclusion	55
Liste des propositions.....	57
Annexes.....	59
Annexe 1 – Lettre de mission du Premier ministre.....	61
Annexe 2 – Composition du groupe d’étude	63
Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées	64
Annexe 4 – Recensement des entreprises comprenant un commissaire du Gouvernement.....	65
Annexe 5 – Bibliographie	133



Introduction

Par lettre en date du 1^{er} août 2014¹, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État la réalisation d'une étude sur le rôle du commissaire du Gouvernement au sein des conseils d'administration des entreprises publiques. Il lui est demandé de s'interroger sur **la place et la fonction** que doit occuper celui-ci compte tenu de l'absence de cadre juridique de référence. Il s'agit ainsi d'analyser **l'articulation de sa mission avec celle des représentants de l'État au sein des mêmes conseils d'administration.**

Le Gouvernement entend à ce titre disposer d'une analyse approfondie **des risques juridiques** pesant sur cette fonction.

La saisine du Conseil d'État intervient, comme l'indique la lettre de mission du Premier ministre, dans **un contexte normatif particulier à un double titre**. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte actuellement en débat devant le Parlement, prévoit qu'un commissaire du Gouvernement, placé auprès de tout exploitant produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité, soit informé des décisions d'investissement et puisse s'opposer à une décision dont la réalisation serait incompatible avec les objectifs du plan stratégique ou avec la programmation pluriannuelle de l'énergie. L'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique prévoit, quant à elle, à son article 15, que « *Dans les sociétés dans lesquelles il dispose d'un représentant en application de l'article 4, l'État peut désigner, dans des conditions fixées par voie réglementaire, un commissaire du Gouvernement. / Sans préjudice des dispositions particulières le régissant, le commissaire du gouvernement assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou de l'organe délibérant en tenant lieu de la société. Le cas échéant, il expose la politique du Gouvernement dans le secteur d'activité de celle-ci.* »

La **mise en œuvre de la procédure de prévention des conflits d'intérêts** prévue à l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a par ailleurs conduit certaines entreprises à s'interroger sur la possibilité pour le commissaire du Gouvernement d'être présent ou de participer à l'ensemble des travaux ou délibérations des organes de gouvernance des entreprises publiques, dans le respect de l'obligation de discrétion de toute personne siégeant dans un conseil d'administration prévue par l'article L. 225-37 du code de commerce et dans le respect du devoir de loyauté reconnu par la chambre commerciale de la Cour de cassation, notamment dans son arrêt du 15 novembre 2011.

¹ Cf. annexe 1.



Pour répondre à cette demande, la section du rapport et des études du Conseil d'État a mis en place un groupe d'étude, sous la présidence de M. Roland Peylet, président adjoint de la section des travaux publics².

La présente étude n'est pas la première à traiter de l'institution du commissaire du Gouvernement. En avril 1967, le rapport sur les entreprises publiques, issu des travaux du groupe de travail présidé par Simon Nora, évoquait le commissaire du Gouvernement comme l'instrument d'une tutelle technique de l'État. Il proposait son maintien en raison de « *la nécessité, pour la tutelle technique, d'être clairement informée sur la marche de l'entreprise et de suivre l'exécution de la convention et du contrat* »³. En mars 2003, M. Barbier de la Serre⁴ a remis au ministre de l'économie et des finances un rapport relatif à « L'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques ». Ce rapport n'était pas favorable au maintien de la fonction de commissaire du Gouvernement, laquelle ne se justifierait plus dès lors que le dialogue avec l'actionnaire et le fonctionnement des organes sociaux de l'entreprise seraient conformes aux propositions qu'il formulait⁵. Le rapport, remis le 3 juillet 2003 à l'Assemblée nationale, au nom de la Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision, présidé par M. Douste-Blazy, concluait également dans le sens de la suppression du commissaire du Gouvernement⁶.

Ces derniers rapports ont abouti à la création de l'Agence des participations de l'État, par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004, laquelle a eu pour effet de clarifier les missions de l'État « actionnaire » et ainsi de les différencier des autres missions de l'État, liées à la puissance publique.

À l'exception de France Télécom et d'Air France, entreprises dans lesquelles le commissaire du Gouvernement a disparu entre la remise de ces rapports et la saisine du Conseil d'État, l'institution s'est maintenue et bénéficie désormais, en application de l'ordonnance précitée du 20 août 2014 d'un fondement de niveau législatif et de portée générale dès lors que l'État dispose dans l'entreprise d'un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance. La présente **étude, cette fois consacrée à la seule institution du commissaire du Gouvernement, s'inscrit dans ce contexte évolutif.**

Le Conseil d'État a estimé que n'entrait pas dans le champ de ses travaux la question du commissaire du Gouvernement au sein des autorités administratives ou publiques indépendantes ou au sein des fondations, dont les activités ne peuvent être rapprochées de celles d'une entreprise. Il a en revanche estimé devoir s'interroger sur les commissaires du Gouvernement qui sont présents dans des entreprises dont les capitaux sont majoritairement ou exclusivement privés et qui ne peuvent, par suite, être regardées comme des entreprises publiques⁷. C'est le cas aujourd'hui de sociétés comme la COFACE, des sociétés

² La liste des membres de ce groupe d'étude est présentée en annexe 2.

³ Publié à La documentation Française, p. 101.

⁴ Banquier et chef d'entreprise français, ancien ingénieur des manufactures de l'État.

⁵ P. 12, publié à La documentation Française.

⁶ Proposition n° 27.

⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom*, cons. 4.



cessionnaires d'autoroute ou encore de certains établissements bancaires. Cela pourrait être le cas demain d'une société privée étrangère en application du projet de loi sur la transition énergétique. Les réflexions ont donc porté sur ces entreprises ayant un statut de société commerciale, les établissements publics industriels et commerciaux et quelques établissements publics administratifs chargés de certaines missions industrielles et commerciales clairement identifiées, comme Voies navigables de France. Au total, 155 entreprises ont été recensées⁸.

Les recherches du groupe d'étude, qui a procédé à douze auditions⁹, ont conduit le Conseil d'État à constater que le commissaire du Gouvernement est apparu au lendemain de la première guerre mondiale, sans faire l'objet d'un texte d'ensemble, comme un instrument pour l'État d'exercice d'un contrôle technique sur certaines entreprises (première partie).

Il estime que la présence du commissaire du Gouvernement n'est pertinente qu'au sein de sociétés qui interviennent dans des secteurs que l'État regarde comme essentiels à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale, ou, pour les établissements publics, lorsque cette forme d'exercice de la tutelle est nécessaire (deuxième partie).

Il a abouti à la conclusion que l'exercice de cette fonction comporte deux types de risques juridiques qui peuvent cependant être circonscrits (troisième partie).

Il propose enfin de ne pas mettre en place un cadre juridique unique mais de fixer une doctrine relative à la mission, aux instruments et aux conditions d'exercice de la fonction de commissaire du Gouvernement (quatrième partie).

⁸ Liste présentée en annexe 4.

⁹ Les représentants de cinq entreprises, trois directeurs d'administration centrale exerçant des fonctions de commissaire du Gouvernement, les représentants de trois missions de contrôle, les représentants de l'Agence des participations de l'État.





Le commissaire du Gouvernement a fait son apparition comme instrument d'exercice par l'État d'un contrôle technique

1.1. Le commissaire du Gouvernement fait son apparition, lors de la première moitié du XX^{ème} siècle, sans texte d'ensemble, et se maintient par la suite, souvent par habitude

1.1.1. Le commissaire du Gouvernement fait son apparition au lendemain de la première guerre mondiale

L'institution du commissaire du Gouvernement, lorsqu'elle est évoquée par la doctrine, est toujours rapprochée d'une notion dont elle est présentée comme un instrument : **la tutelle**. Cette dernière, dans son acception la plus traditionnelle, se définit comme l'exercice d'un certain degré de contrôle, prévu par un texte, sur une personne, dont l'initiative est cependant respectée, qui exclut toute réformation ou instruction mais qui prévoit des procédés d'approbation, d'autorisation voire d'annulation reposant sur une appréciation de la légalité de l'acte contrôlé ou de sa conformité à une politique publique. La tutelle, qui s'exerce de l'État ou d'une collectivité territoriale vers une autre personne publique, se distingue donc du pouvoir hiérarchique, qui s'applique sans texte au sein d'une même personne publique, et qui comporte un pouvoir d'instruction ou d'évocation.

La tutelle caractérise en principe la décentralisation, qu'elle soit géographique, telle qu'on l'appréhende le plus souvent ou technique, telle qu'elle nous intéresse pour la présente étude. Roland Maspétiol et Pierre Laroque, dans leur ouvrage de référence sur le sujet¹⁰, indiquent que « *la tutelle trouve tout à la fois son origine et sa fin dans la décentralisation* »¹¹. La décentralisation technique, appelée également décentralisation par service, a eu pour objet dès la fin du XIX^{ème} siècle d'accorder l'autonomie à une activité de service public érigée en établissement public¹². On attribue une activité, regardée comme importante par la collectivité, à une nouvelle personne morale de droit public, créée et spécialisée à cet effet et dotée d'une certaine autonomie¹³.

¹⁰ *La tutelle administrative*, Sirey, Paris, 1930.

¹¹ P. 9.

¹² Ainsi que l'indique le professeur Gaudemet, « *le procédé de l'établissement public impliqu[e] la création d'une nouvelle personne morale de droit public, distincte de celle de l'État ou d'une collectivité territoriale* » *Traité de droit administratif*, Tome 1, p. 287

¹³ L'histoire de l'établissement public est plus complètement expliquée dans l'étude du Conseil d'État, *Les établissements publics*, EDCE, La documentation Française, 2009, p. 13 et suivantes.



La tutelle a été la conséquence de cette nouvelle autonomie : « Dès lors que le caractère de service public a été reconnu à une entreprise, il est légitime et même indispensable que l'autorité administrative possède des pouvoirs d'action suffisamment importants sur son organisation et sur sa gestion, notamment quant à l'organisation du service et ses tarifs. Si, en effet, par une décision, qui ne peut être qu'une décision d'opportunité et une décision politique, on a estimé qu'un service ne peut plus être laissé à la seule initiative privée, c'est que ce service, en raison soit de ses répercussions sociales, soit de l'importance générale qu'il peut présenter pour le développement de la vie économique du pays, doit être exploité en vue de sa coordination avec l'ensemble des forces du pays ». « Celui-ci doit donc comporter un large pouvoir de pénétration et de direction des autorités administratives »¹⁴.

Contrairement au cas de la décentralisation territoriale, **pour laquelle la tutelle est limitée par un principe cardinal, la libre administration, l'exercice de la tutelle sur les établissements publics, et plus tard sur les entreprises publiques, est à la discrétion du législateur, sous réserve que soit maintenue l'autonomie strictement nécessaire à l'existence d'une personne morale**¹⁵. Il peut ainsi parfaitement prévoir des modalités particulières d'exercice de la tutelle, proches ou non d'un pouvoir de nature hiérarchique. Dans son ouvrage sur « l'État et les entreprises publiques », André G. Delion, après avoir observé que « comme il arrive souvent dans le domaine juridique, on a appliqué aux rapports de l'État avec les entreprises publiques des institutions préexistantes : tutelle et pouvoir hiérarchique. »¹⁶, parle de tutelle hiérarchique : « La tutelle hiérarchique des établissements publics est la contrepartie d'une autonomie d'origine technique comme celles des entreprises publiques, mais très diversifiée et finalement assez proche du pouvoir hiérarchique »¹⁷.

C'est dans ce contexte qui se caractérise à la fois par une grande liberté pour le législateur et un souci affiché de contrôle que l'institution du commissaire du Gouvernement fait son apparition. **Cette histoire serait linéaire** si l'apparition du commissaire du Gouvernement pouvait s'identifier à celle de l'établissement public. Il aurait ensuite survécu lorsque les établissements publics sont devenus des sociétés commerciales puis lors de l'ouverture de leur capital. Le contrôle dont le commissaire du Gouvernement est un instrument s'identifierait alors aisément à la tutelle.

L'histoire du commissaire du Gouvernement ne se confond pas aussi simplement avec les grandes évolutions du droit public et n'épouse aucune catégorie juridique classique d'entreprise ou de nature de contrôle exercé sur ces entreprises. Ainsi, ce n'est pas au sein d'un établissement public que le premier commissaire du Gouvernement fait son apparition. Pris en application de la loi du 16 octobre 1919, relative à la production de l'énergie hydroélectrique, le décret du 18 octobre 1923¹⁸ prévoit que les sociétés de production d'énergie hydroélectrique, dont l'État est actionnaire, comprennent des administrateurs d'État mais que lorsque l'État est obligataire, ce dernier a le droit d'être

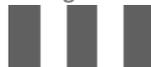
¹⁴ Maspétiol et Laroque, p. 248.

¹⁵ Selon la répartition des compétences évoquée dans la 3^{ème} partie du rapport.

¹⁶ Sirey, Paris, 1958, p. 42.

¹⁷ Idem p. 43.

¹⁸ Publié au JORF du 19 octobre 1923, p. 10023.



représenté auprès de la société concessionnaire par un commissaire du Gouvernement¹⁹. Il s'agit probablement du premier commissaire du Gouvernement envisagé par un texte²⁰.

Presque au même moment, le commissaire du Gouvernement fait son apparition dans un établissement public, le réseau ferré de l'État²¹, en application du **décret-loi du 16 novembre 1926 relatif à l'organisation financière et comptable du réseau de l'État**. Le rapport au Président de la République, indique : « *En contrepartie de l'autonomie financière qui va être concédée au réseau, et pour affirmer son caractère de réseau d'État, nous avons pensé qu'il convenait de renforcer le contrôle gouvernemental sur sa gestion. / Pour suivre celle-ci pas à pas, nous sommes d'avis de créer auprès du comité de contrôle, institué par le décret du 8 juin 1922, un commissariat du Gouvernement, composé du directeur général des chemins de fer et du directeur du contrôle financier* ». À cet effet, l'article 10 du décret-loi met en place ce commissariat.

La création de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) par la convention du 31 août 1937 signée entre le ministre des travaux public représentant l'État avec les 7 sociétés préexistantes²² ainsi que l'administration des chemins de fer de l'État et de l'Alsace-Lorraine, confirme cette fonction. La convention est approuvée par un décret-loi du même jour, publié au journal officiel le 1^{er} septembre 1937²³. L'article 11 de cette convention stipule : « *Un commissaire du Gouvernement, qui est le directeur général des chemins de fer et des transports au ministère des travaux publics, siège au conseil d'administration et a accès au comité de direction. Ce commissaire est assisté du chef de la mission du contrôle financier des chemins de fer, en qualité de commissaire adjoint. / Le commissaire du Gouvernement peut demander l'inscription à l'ordre du jour de telle question qu'il juge utile ; il peut, le cas échéant, provoquer une réunion du conseil d'administration ou du comité. / Le commissariat du Gouvernement comprend en outre des commissaires suppléants et un secrétariat dans les conditions prévues pour l'ensemble des commissariats du Gouvernement près les comités de réseau des chemins de fer de l'État et des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine (...)* ».

La même mission, mais sans la fonction, apparaît dans les statuts de la nouvelle société Air France, établis le 18 août 1933. L'article 21 prévoit en effet : « *Au cas où le Conseil d'Administration prendrait une décision en contradiction avec une disposition de la convention ou du cahier des charges, ou contraire à l'intérêt de*

¹⁹ Art. 12 du décret.

²⁰ Cette conclusion s'appuie d'une part sur un article de doctrine publié par J. Sauvel au JCP G 1949 II, 802, « Les pouvoirs des commissaires du Gouvernement près les sociétés anonymes », d'autre part sur un ouvrage publié par A.G. Delion, *Le statut des entreprises publiques*, Berger-Levrault, Nancy, 1963 et enfin sur les recherches effectuées pour le présent rapport.

²¹ L'art. 41 de la loi de finances du 13 juillet 1911 parle d'une « *administration unique placée sous l'autorité du ministre des travaux publics et dotée de la personnalité civile* ». Le réseau de l'État était composé pour l'essentiel de celui de l'ancienne compagnie de l'Ouest, déficitaire, qui avait été rachetée.

²² La compagnie des chemins de fer de l'est, la compagnie des chemins de fer du Nord, la compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans, la compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée, la compagnie des chemins de fer du Midi, le syndicat du chemin de fer de grande ceinture, le syndicat du chemin de fer de petite-ceinture.

²³ P. 10065.



l'État français, des Colonies, pays de protectorat sous mandat français, les Administrateurs représentant l'État auraient le droit, après avoir fait consigner leur opposition au procès-verbal, de s'opposer à son exécution et d'en référer sans délai au Ministre chargé de l'Aéronautique civile. / En pareil cas, la décision contestée ne pourrait recevoir son application qu'après une nouvelle délibération intervenue après réception des observations du Ministre et, à défaut, dans le délai de quinze jours après la première délibération et sous réserve des droits appartenant au Ministre en vertu de l'article 23 de la loi du 11 décembre 1932. / Les Administrateurs représentant l'État ont le droit de se faire communiquer par la Société tous documents ou pièces qu'ils estiment utiles pour l'exercice de leur mission ou de leur mandat. ». Les mêmes pouvoirs sont donc confiés aux administrateurs de l'État et s'apparentent à ceux d'une action spécifique ou *golden share*²⁴.

Les exemples de la SNCF et d'Air France démontrent que l'État entend que les décisions qui se prennent au sein des conseils d'administration ne divergent pas de l'intérêt général qu'il définit pour un secteur. **La fonction n'est pourtant pas généralisée**, comme en témoigne Air France. Elle n'existe pas non plus au sein d'un établissement public pourtant regardé comme primordial à cette époque, l'office national industriel de l'azote mis en place par la loi du 11 avril 1924²⁵. Plus tard, elle ne sera pas prévue au sein de la Régie Renault, ni par l'ordonnance n° 45-68 du 16 janvier 1945 qui la met en place ni par les textes postérieurs²⁶ ou par les statuts de l'entreprise.

Historiquement, le commissaire du Gouvernement contribue donc à **renforcer le contrôle** de l'État lorsque les instruments classiques lui paraissent insuffisants. Dans le cas d'un établissement public, il se rattache à l'exercice de la tutelle inhérente au statut. C'est ainsi qu'il est justifié dans le rapport au Président de la République pour le décret-loi **du 16 novembre 1926 relatif à l'organisation financière et comptable du réseau de l'État** : *« En contrepartie de l'autonomie financière qui va être concédée au réseau, et pour affirmer son caractère de réseau d'État, nous avons pensé qu'il convenait de renforcer le contrôle gouvernemental sur sa gestion. »*. Lorsque l'entreprise a le statut de société commerciale et que l'État, présent au capital, comme c'est le cas à la fondation de la SNCF, dispose d'administrateurs, il exerce **un contrôle complémentaire et d'une autre nature**. C'est ainsi que le rapport Nora sur les entreprises publiques, en avril 1967, décrit l'apparition du commissaire du Gouvernement : *« La création de commissaires du Gouvernement a pu avoir pour cause une certaine hésitation concernant le rôle des administrateurs de l'État. Elle traduisait sans doute la volonté de compenser la tendance à l'autonomie que le système de la représentation des intérêts, avant d'être atténué, pouvait favoriser, et surtout d'assurer un lien personnel et direct entre l'entreprise et la direction de tutelle : les commissaires du Gouvernement auprès de certaines des grandes entreprises ne sont autres que les directeurs d'administration centrale chargés de leur tutelle. »*²⁷

²⁴ Il s'agit d'une action qui confère à son détenteur des pouvoirs exorbitants, comme par exemple un droit de veto. Elles sont souvent détenues par les États dans les entreprises privatisées.

²⁵ JORF du 12 avril 1924, p. 3422, Maspétiol et Laroque, dans l'ouvrage précité, y consacrent d'importants développements.

²⁶ Notamment la loi n° 90-560 du 4 juillet 1990 et le décret n° 91-19 du 4 janvier 1991.

²⁷ La documentation Française, avril 1967, p. 83.



Pour une société concessionnaire, comme les sociétés productrices d'hydro-électricité en 1923, c'est le contrôle exercé au travers du contrat de concession qu'il faut compléter par la présence d'un commissaire du Gouvernement au sein de l'entreprise. **Sa présence, fruit d'une hésitation, n'est donc pas systématique.** Elle n'épouse jamais les catégories juridiques classiques. C'est sans doute pour cette raison que la fonction se développe au départ sans réflexion d'ensemble et sans texte juridique commun.

1.1.2. Un cadre juridique a bien été prévu par un décret n° 53-413 du 11 mai 1953, mais il a été abrogé dès 1955

Les nationalisations de la Libération et l'élargissement qu'elles entraînent du secteur public conduisent à un accroissement du nombre de commissaires du Gouvernement, parfois même sans texte. La loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, pourtant précise sur le fonctionnement du conseil d'administration²⁸, n'en prévoit pas. Ils existent cependant en pratique.

Pour mettre de l'ordre dans cette pratique, l'exécutif, engagé dans une réforme du contrôle, va **préparer un texte unique pour le secteur de l'énergie.** Trois décrets sont signés le 11 mai 1953 pour réorganiser le contrôle de l'État :

- le décret n° 53-412 fixant les conditions de fonctionnement des missions de contrôle économique et financier ;
- le décret n° 53-413 relatif au contrôle technique, économique et financier d'Electricité de France, de Gaz de France, des Charbonnages de France et des houillères de bassin ;
- le décret n° 53-414 portant organisation du contrôle économique et financier des compagnies maritimes et aériennes de transport (Air France, Compagnie générale transatlantique, Messageries maritimes).

L'exposé des motifs du décret n°53-413 démontre très clairement **l'existence d'une volonté de mise en ordre** : *« Il a paru, d'autre part, opportun que les commissaires du Gouvernement auprès d'Electricité de France, Gaz de France, Charbonnages de France et les houillères de bassin voient leur existence et leurs pouvoirs officiellement consacrés. Ils représenteront désormais le Gouvernement auprès des entreprises et pourront demander au président du conseil d'administration de celles-ci de surseoir à l'exécution des décisions qui ne leur paraîtraient pas conformes à l'intérêt général. »*

Et en effet, l'article 2 du décret n° 53-413 dispose qu'« un commissaire du Gouvernement est nommé par arrêté du ministre de l'industrie et de l'énergie auprès de chacun des établissements publics visés à l'article 1^{er} (...) ». L'article 3 lui attribue des pouvoirs importants : *« Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration et peut assister ou se faire représenter aux séances des comités, des commissions et de tous organismes consultatifs existant à l'intérieur de l'établissement. Il reçoit dans les mêmes conditions que les membres de ces organismes les convocations, ordres*

²⁸ Art. 20 et suivants, JORF du 9 avril 1946, pp. 2953 et suivantes.



*du jour et tous autres documents qui leur sont adressés avant chaque séance. / Le commissaire du Gouvernement fait connaître au conseil d'administration de l'établissement l'avis du Gouvernement sur les problèmes qui y sont évoqués. / Il tient le ministre de l'industrie et de l'énergie, ainsi que les ministres des finances, du budget et des affaires économiques au courant des délibérations du conseil d'administration. / Il peut demander dans les trois jours **qu'il soit sursis à l'exécution de toute décision** qui lui paraît contraire à l'intérêt général. Il rend compte immédiatement de son intervention au ministre de l'industrie et de l'énergie. La décision devient exécutoire huit jours après la demande du commissaire du Gouvernement si le ministre de l'industrie et de l'énergie n'en a pas demandé la modification. ».*

La préoccupation d'unité, certes limitée au secteur de l'énergie, qui anime alors le pouvoir réglementaire **n'est pas éloignée de celle qui motive la demande d'étude**. Pourtant, dès le 10 juin 1953²⁹, est déposée une proposition de loi tendant à abroger les décrets du 11 mai 1953 qui étatisent les entreprises publiques et portent atteinte aux principes essentiels des nationalisations. Les rapporteurs³⁰ contestent notamment « *les pouvoirs exorbitants des commissaires du Gouvernement, des missions de contrôle et des comités d'expert* ». Selon eux, en particulier, le droit de veto est « excessif » et « *fait des commissaires du Gouvernement des chefs de mission et des ministres dont ils relèvent les véritables maîtres de la gestion des entreprises publiques, en se gardant bien, toutefois, de mettre à leur charge la responsabilité correspondante. La notion vague « d'intérêt général » peut, en effet, prêter aux interprétations les plus diverses et laisse donc aux ministres et commissaires la plus grande liberté d'action.* ». Ils rappellent que le président et le directeur général des établissements sont également nommés par le Gouvernement. Ne sont-ils pas au moins aussi compétents pour apprécier l'intérêt général ? « *De telles dispositions ne peuvent que faire triompher l'esprit bureaucratique et formaliste sur l'esprit d'initiative et d'entreprise qui doit orienter et animer l'activité de nos grands services nationaux à caractère industriel et commercial. Elles confondent la nationalisation et l'étatisation. Elles doivent être abrogées.* ».

Au cours des débats devant l'Assemblée nationale du 2 décembre 1953³¹, M. Albert Gazier, rapporteur du projet de loi, souligne « l'émotion créée par les décrets du 11 mai 1953 » qui « *[ont] apporté un trouble profond dans le fonctionnement de certains conseils d'administration. Celui de Charbonnage de France ne s'est pas réuni pendant quatre mois. D'autre part, le Gouvernement a dû renoncer jusqu'à présent à appliquer le décret concernant les conseils d'administration des houillères de bassin.* ».

Une fois votée, la loi n° 55-360 du 3 avril 1955 met donc un terme à la première tentative d'unité. **La fonction continue cependant de se développer, toujours sans ordre**. C'est ce que relève notamment, en 1958, André G. Delion³² : « *l'institution des commissaires du Gouvernement ne résulte pas d'un texte d'ensemble. Elle ne fait même pas l'objet de dispositions expresses dans la*

²⁹ JOAN, séance du 10 juin 1953, annexe 6299.

³⁰ MM. Albert Gazier, Robert Coutant, Robert Lacoste, Francis Leenhardt, Christian Pineau et les membres du groupe socialiste.

³¹ JOAN, 5856.

³² *L'État et les entreprises publiques*, Sirey, Paris, 1958, p. 87.



plupart des lois qui ont créé des entreprises publiques. Les commissaires du Gouvernement nommés, le cas échéant, auprès d'elles, le sont par simple arrêté du Ministre chargé de la tutelle technique qui désigne le Directeur de la direction intéressée ou l'un de ses subordonnés. Leurs pouvoirs ne sont pas aussi exactement définis que ceux des contrôleurs financiers. ».

Le même auteur, au-delà du constat de son existence, s'interroge sur la pertinence de la fonction : « *Quoiqu'ils participent à l'ensemble de la tutelle qu'assure leur Ministre conjointement avec le ministre des finances et des affaires économiques, leurs attributions ne sauraient être très étendues ni très précises. L'autonomie de l'Entreprise publique étant avant tout une autonomie technique, l'intervention quotidienne d'un contrôleur technique aboutirait à une impossible confusion de responsabilités* ». **Les positions sont donc contradictoires** : « *Aussi a-t-on pu prendre à ce sujet des positions tranchées et inverses, soit en demandant la nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de toutes les entreprises, soit en laissant cette nomination à la discrétion du Ministre. Les mêmes hésitations se sont manifestées concernant ses attributions* ». D'autres commissaires du Gouvernement feront leur apparition. Mais la fonction ne sera jamais systématisée. C'est ainsi qu'en application de l'article 20 de la loi n° 82-155 du 11 février 1982 de nationalisation, seule sera prévue la mise en place d'un commissaire du Gouvernement pour quelques mois avec un droit de veto pouvant être levé par le ministre auprès des banques non inscrites à la cote officielle.

1. 2 Le commissaire du Gouvernement est aujourd'hui présent, avec des pouvoirs variés, dans des entreprises diverses par leur statut juridique et leur situation concurrentielle

1.2.1 Lorsque l'entreprise a un statut d'établissement public, la tutelle est inhérente à la qualité de personne publique et le rôle du commissaire du Gouvernement est peu débattu

Comme cela a été indiqué, l'autonomie d'un service, érigé en établissement public, a pour contrepartie le contrôle, qui prend la forme d'une tutelle à l'intensité variable. Cette tutelle constitue le fondement juridique de l'institution d'un commissaire du Gouvernement lorsqu'il est présent au sein d'un établissement public. Le Conseil d'État a recensé trente-huit établissements publics pouvant être regardés comme une entreprise au sens de la présente étude et comprenant un commissaire du Gouvernement.

■ **Le secteur des transports** est un espace privilégié d'accueil pour les commissaires du Gouvernement. Il en va ainsi de l'une des entreprises qui le firent apparaître, **la SNCF**, et qui l'a toujours conservé malgré ses changements successifs de statut³³. Le décret n° 83-109 du 18 février 1983, dont le remplacement est imminent, comprend un titre qui lui est consacré : le titre III. L'article 12 dispose qu'« *Il est institué auprès de la Société nationale des chemins de fer français un commissaire du Gouvernement et un commissaire du*

³³ Elle devient un EPIC avec la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, art. 18.



Gouvernement adjoint. / Le commissaire du Gouvernement et le commissaire du Gouvernement adjoint sont nommés par arrêté du ministre chargé des transports». L'article 13 détaille ses prérogatives : « Le commissaire du Gouvernement ou, à défaut, le commissaire du Gouvernement adjoint, siège au conseil d'administration de la S.N.C.F. avec voix consultative. / Le commissaire du Gouvernement s'assure que la politique générale de la S.N.C.F. et les orientations du groupe sont définies par le conseil d'administration conformément aux dispositions du cahier des charges de l'établissement et du contrat de plan passé entre l'État et l'établissement public. / Il fait connaître, le cas échéant, au conseil, la position du Gouvernement sur les questions examinées. Il formule les observations qui lui paraissent nécessaires sur la conformité des délibérations du conseil avec les orientations générales de la politique arrêtée par les pouvoirs publics. / Il peut, à ces fins : / Se faire communiquer tous documents et procéder ou faire procéder à toutes vérifications ; / Demander l'inscription de toute question à l'ordre du jour d'une réunion ordinaire du conseil ; / Demander une réunion extraordinaire du conseil sur un ordre du jour déterminé. / En cas d'absence ou d'empêchement du commissaire du Gouvernement, ses pouvoirs sont exercés par le commissaire du Gouvernement adjoint. / L'établissement public supporte les frais de fonctionnement du commissariat du Gouvernement. ».

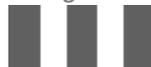
L'article 14 précise enfin que le commissaire du Gouvernement siège avec voix consultative dans les comités et les commissions créés par le conseil d'administration. Les dispositions sur le commissaire du Gouvernement sont donc particulièrement détaillées. **Mais elles ne prévoient pas de droit de veto**, lequel semble ainsi avoir disparu, au moins dans un premier temps, avec le vote de la loi n° 55-360 du 3 avril 1955.

Le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de **Réseau ferré de France**³⁴ comprend des dispositions analogues au chapitre III qui est composé de 2 articles (40 et 41). **La régie autonome des transports parisiens (RATP)**³⁵ est également dotée d'un commissaire du Gouvernement. L'article 2 du décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France est cependant moins précis. Il dispose uniquement, dans son alinéa 2 que « le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère des transports ou son représentant siège au conseil d'administration de la régie en qualité de commissaire du Gouvernement ». Le règlement intérieur le complète.

Les grands ports maritimes peuvent être dotés de commissaires du Gouvernement, sur le fondement de l'article R.102-29 du code des ports maritimes. Il « s'assure de la compatibilité des orientations et des décisions adoptées par les autorités du port avec les intérêts dont l'État a la charge, notamment en matière de politique portuaire nationale, d'environnement et de développement économique. Il vérifie la régularité de l'ensemble des opérations du conseil de surveillance. (...) Le commissaire du gouvernement et le contrôleur budgétaire participent avec voix consultative aux séances du conseil de

³⁴ Défini comme EPIC par l'art. 1^{er} de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouvellement du transport ferroviaire

³⁵ Établissement public en application de l'art. 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France



surveillance du grand port maritime et assistent aux réunions du conseil de développement et de ses commissions permanentes. ».

Il existe aujourd’hui, par exemple, un commissaire du Gouvernement auprès des grands ports maritimes de Rouen, du Havre, de Dunkerque, de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane. **Aucun droit de veto ne lui est reconnu.** La situation est proche chez Voies navigables de France, établissement public administratif par détermination de la loi³⁶, avec la possibilité de solliciter la réunion du conseil d’administration.

■ **Le secteur de l’aménagement** est également un espace privilégié d’accueil de commissaires du Gouvernement. Il faut mentionner les différents établissements publics d’aménagement ou les agences des 50 pas géométriques en Outre-mer. Le commissaire du Gouvernement est le préfet du Département et dispose parfois d’un droit de veto ainsi que de la possibilité de demander une seconde délibération.

■ **Le secteur scientifique, technique et industriel est un espace plus occasionnel d’accueil de commissaires du Gouvernement.** L’article 8 du décret n° 2006-797 du 6 juillet 2006 qui transforme en établissement public l’Institut français du pétrole – Energies nouvelles attribue au commissaire du Gouvernement dont il était déjà doté le panel des pouvoirs habituels avec la possibilité de demander l’inscription d’une question à l’ordre du jour ou de demander une réunion extraordinaire. La situation du Centre scientifique et technique du bâtiment est singulière, dès lors que le commissaire du Gouvernement dispose, en application de l’article R. 142-5 du code de la construction et de l’habitation d’un droit de veto suspensif jusqu’à l’intervention de la décision du ministre chargé de la construction.

■ Des commissaires du Gouvernement sont également présents occasionnellement dans les établissements publics industriels et commerciaux du **secteur environnemental**, comme par exemple au sein de l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs dont le commissaire du Gouvernement dispose d’un droit de veto en application de l’article R. 542-10 du code de l’environnement ou du **secteur du développement économique**, comme au sein d’UBIFrance³⁷. Il en va de même du **secteur de la coopération et du développement international**, par exemple au sein de Campus France³⁸ ou de l’Institut français³⁹.

La tutelle étant inhérente à la personnalité morale de droit public, **la présence du commissaire du Gouvernement est peu remise en cause** au sein des établissements publics.

³⁶ Art. L. 4311-1 du code des transports, issu de l’art. 1^{er} de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012.

³⁷ Art. 8 du décret n° 2004-103 du 30 janvier 2004.

³⁸ Art. 9 du décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011.

³⁹ Art. 11 du décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010.



1.2.2 Au sein des sociétés commerciales, la place du commissaire du Gouvernement fait l'objet d'interrogations quand l'État devient minoritaire au capital

Nombreuses sont les sociétés commerciales⁴⁰ comprenant des capitaux publics, majoritaires ou non, qui sont dotées d'un commissaire du Gouvernement. Ces dernières sont ainsi recensées dans l'annexe 4 à la présente étude. La plupart du temps, ces sociétés ont historiquement été des personnes morales de droit public ou ont appartenu à une personne publique, avec dans ce cas les fondements qui ont été évoqués au 1.2.1.

■ **Le premier groupe de ces entreprises est constitué de celles où les capitaux publics demeurent majoritaires.** Ainsi en va-t-il de la société anonyme La Poste⁴¹. **La Poste fut historiquement un service de l'État avant de devenir une personne morale de droit public,** avec la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, **puis une société anonyme** avec l'article 1^{er} de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010.

Le commissaire du Gouvernement est prévu par l'article 7 du décret n° 2010-191 du 26 février 2010 qui prévoit qu'il siège avec voix consultative au conseil d'administration et que pour remplir sa mission – s'assurer « *que la politique général de La Poste et les orientations du groupe sont définies par le conseil d'administration conformément aux orientations fixées par le Gouvernement et aux stipulations du contrat* » - il peut se faire communiquer tout document, demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour, une deuxième délibération ainsi qu'une réunion extraordinaire du conseil.

Il en va également ainsi d'Electricité de France (EDF) et de Gaz de France (GDF), jusqu'à la fusion de Gaz de France avec le groupe Suez par l'effet de laquelle la participation de l'État dans le groupe GDF Suez devient minoritaire. Les deux entreprises furent **créées comme établissements publics industriels et commerciaux** par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz avant de devenir des sociétés anonymes en application de l'article 24 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières. Chez EDF, le commissaire du Gouvernement dispose des prérogatives qui ont été décrites précédemment à l'exception du droit de demander une nouvelle délibération et une réunion extraordinaire du conseil d'administration. Pour EDF, le fondement est toujours aujourd'hui de nature réglementaire⁴². Le décret n° 2012-406 du 23 mars 2012 qui l'a ré-institué officiellement était motivé par le contrôle de la mise en œuvre des **missions de service public** de la société.

⁴⁰ Avec le plus souvent le statut de société anonyme.

⁴¹ Le capital est réparti entre l'État (73,7%) et la Caisse des dépôts et consignations (26,3%).

⁴² Art. 3 du décret n° 2004-1224 du 17 novembre 2004 portant statuts de la société anonyme Électricité de France tel que modifié par l'art. 1^{er} du décret n° 2012-406 du 23 mars 2012 ; il existait auparavant sans fondement textuel.



Aéroport de Paris (ADP) fut également un établissement public⁴³ avant de devenir une société anonyme en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005. L'article R. 251-1 du code de l'aviation civile se borne à prévoir l'assistance avec voix consultative au conseil d'administration. Sa présence se justifie par les missions de service public dont la société est chargée et qui ont en partie un caractère administratif.

■ **Le deuxième groupe est composé des sociétés où les capitaux publics sont minoritaires.** On peut mentionner le groupe GDF-Suez, dont l'histoire est indissociable de celle d'EDF jusqu'au vote de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie (article 39) qui autorise l'État à baisser sa participation au tiers du capital de GDF⁴⁴ tout en maintenant la présence d'un commissaire du Gouvernement. Cette présence a désormais un fondement législatif⁴⁵. Lors du débat parlementaire, la justification avancée était celle de la sécurité des approvisionnements.

Dans certains cas, la présence du commissaire du Gouvernement n'a pas survécu à l'ouverture du capital et à l'ouverture à la concurrence. Il en va ainsi, en premier lieu, du commissaire du Gouvernement de France Télécom, dont la disparition était préconisée par le titulaire de la fonction, Mme Jeanne Seyvet, lors de son audition par la commission Douste-Blazy précitée : *« Il lui faudra sans nul doute évoluer. La nouvelle phase de la régulation liée à la transposition en droit interne des directives relatives aux télécommunications, me font penser qu'il n'y a plus vraiment lieu d'avoir un commissaire du gouvernement auprès de France Télécom. Toutes les étapes historiques ont été franchies et désormais, sa présence ne se justifie pas plus auprès de France Télécom qu'auprès de n'importe quel autre opérateur. Ainsi, aurais-je tendance à considérer que le rôle du commissaire du gouvernement est achevé, ce qui n'implique évidemment pas, pour autant, la disparition des administrateurs représentant l'État au conseil, ou l'absence de chef de file, rôle déjà dévolu à l'administration du Trésor »*. Le décret n° 96-1174 du 27 décembre 1996 approuvant les statuts de France Télécom qui prévoient à l'article 3 l'existence de ce commissaire cesse de produire des effets avec la transmission de la majorité du capital au secteur privé en application du décret n° 2004-387 du 3 mai 2004, lui-même pris en application de la loi n° 2003-1365. Le dernier commissaire désigné en application de ce texte est nommé par un arrêté du 27 janvier 2004 antérieurement à l'opération de privatisation.

De même, lors du transfert de la majorité du capital d'Air France au secteur privé en application de la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France, le décret n° 2003-571 du 27 juin 2003 pris pour son application supprime le commissaire du Gouvernement.

⁴³ Ordonnance du GPRF.

⁴⁴ Il ne détient plus que 32,4% du capital au sein de GDF Suez ; l'art. L. 111-68 du code de l'énergie impose un seuil de 30%.

⁴⁵ L. 111-70 du code de l'énergie.



1.2.3 Des sociétés commerciales, sans capitaux publics, peuvent également être dotées d'un commissaire du Gouvernement

Il est possible de distinguer quatre groupes de sociétés dans cette situation, traduisant différents types de préoccupations de l'État, sans qu'elles ne soient toujours clairement formulées.

■ **Le premier groupe** est constitué des **sociétés d'armement** titulaires de marchés relatifs aux matériels de guerre qui comprennent en application de l'article L. 2333-3 du code de la défense⁴⁶, des commissaires du Gouvernement chargés de recueillir « *pour le compte du département ministériel qui les a nommés, les renseignements d'ordre administratif, financier et comptable concernant l'entreprise auprès de laquelle ils sont placés et dont la connaissance est jugée utile ou nécessaire par ledit département ministériel* » au titre de l'article L. 2333-4. Le commissaire du Gouvernement s'assure ainsi de la capacité de ces sociétés à satisfaire sur la durée un **besoin d'approvisionnement nécessaire à la défense nationale**. Cette présence au sein d'entreprises dont les capitaux sont uniquement privés⁴⁷ est justifiée par un intérêt stratégique en termes de sécurité.

■ Un raisonnement similaire explique la présence du commissaire du Gouvernement au sein d'un **deuxième groupe**, correspondant à certaines sociétés qui interviennent dans des secteurs stratégiques en termes de **sécurité des approvisionnements**. Il convient, à ce titre, de mentionner la société des transports pétroliers par pipeline (TRAPIL), la société française Donges-Metz (SFDM) ou encore la société du pipeline Méditerranée-Rhône (SPMR).

■ **Un troisième groupe** est constitué des **établissements bancaires** auxquels l'État a confié, au sens de l'article L. 615-1 du code monétaire et financier, des prérogatives de puissance publique ou une mission d'intérêt général. Le groupe d'étude a entendu deux représentants du corps du contrôle général économique et financier (CEGEFI) parmi lesquels sont choisis les membres de la mission de contrôle des activités financières, lesquels remplissent les fonctions de commissaires du Gouvernement prévues à l'article L. 615-1 précité. Cette mission est conçue comme le suivi du respect de la mission de service public des organismes auprès desquels ils sont désignés. Ils anticipent également le plus en amont possible les risques afin que les entreprises puissent envisager des scénarios de réponse. Cette mission est finalement à rapprocher, du moins au plan théorique, d'une mission de service public. Crédit foncier de France est, par exemple, un établissement bancaire à capitaux purement privés doté d'un commissaire du Gouvernement en application de ce texte.

■ Au sein du **quatrième groupe**, composé des sociétés concessionnaires d'autoroutes, la présence du commissaire du Gouvernement ne se justifie que par une tradition historique et l'existence d'une mission de service public qui est l'unique activité de ces sociétés.

⁴⁶ L'art. ne tient pas compte de la composition du capital de la société. Les capitaux peuvent être majoritairement publics (ex : Giat Industries, voir annexe 4).

⁴⁷ Certaines des entreprises de défense, concernées par ces dispositions du code de la défense, ont cependant des capitaux publics minoritaires.



■ **Deux cas particuliers** doivent être évoqués. La compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) gère, pour le compte de l'État, la garantie des exportations françaises, en application des articles R. 442-1 et suivantes du code des assurances.

Au sein des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique (SOFICA), la présence du commissaire du Gouvernement ne semble se justifier que comme contrepartie d'un avantage fiscal.

* * *

Cet aperçu montre que le commissaire du Gouvernement est aujourd'hui, comme lors de son apparition, conçu comme un instrument supplémentaire, ni suffisant ni obligatoire, de contrôle pour l'État. Pour les établissements publics, la fonction du commissaire du Gouvernement est perçue comme un outil supplémentaire d'exercice de la tutelle classique inhérente au choix du statut. En revanche, s'agissant des entreprises, qui ont un statut de société commerciale relevant du code de commerce, ce contrôle complète celui qui peut résulter d'une participation au capital, du contrat de concession si la société est concessionnaire de service public ou plus généralement de l'édiction de normes. Il ne peut dans ce cas être rapproché de l'exercice d'une tutelle.

Ce contrôle, dont l'intensité est variable selon les entreprises sur lesquelles il s'exerce, est généralement confié à l'administration en charge du secteur d'activité. Il ne présente donc pas une nature financière. **C'est uniquement en ce sens qu'il s'apparente à un contrôle de nature technique.** Au regard de ce panorama, il apparaît que le commissaire du Gouvernement a pour rôle, suivant les textes, de veiller à la cohérence, à la compatibilité, voire à la conformité des orientations retenues par l'entreprise avec la politique menée dans le secteur par le Gouvernement.





La présence du commissaire du Gouvernement n'est justifiée que dans les entreprises où le contrôle de l'Etat est nécessaire et où il justifie l'emploi de cet instrument

2.1 La mission du commissaire du Gouvernement est spécifique et exclusive des autres missions de l'État au sein des entreprises

2.1.1 Le commissaire du Gouvernement n'est pas le représentant de l'État actionnaire

Si les rapports Barbier de la Serre et Douste-Blazy mentionnés en introduction ont suggéré de supprimer le commissaire du Gouvernement, c'est notamment parce que la répartition des rôles entre commissaires du Gouvernement et administrateurs d'État n'était pas clarifiée en 2003. Ces rapports ont, entre autre, favorisé cette clarification. Le rôle de défense des intérêts de l'État actionnaire incombe aujourd'hui à l'**Agence des participations de l'État (APE)**, mise en place par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004. En vertu de ce décret, il s'agit d'un service à compétence nationale. En vertu du II de l'article 1^{er} : « *L'agence exerce, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État, la mission de l'État actionnaire dans les entreprises et organismes contrôlés et détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'État qui figurent sur la liste annexée au présent décret. / Elle exerce cette mission en liaison avec l'ensemble des ministères chargés de définir et de mettre en œuvre les autres responsabilités de l'État* ». Le deuxième alinéa fait apparaître un lien entre les différentes missions que poursuit l'État, personne morale de droit public unique et par essence indivisible. Mais le premier alinéa attribue la défense des intérêts de l'État comme actionnaire à l'Agence des participations de l'État pour les entreprises relevant de sa compétence.

Le décret relatif à l'Agence des participations de l'État mentionne également le commissaire du Gouvernement, notamment lorsqu'au III de l'article 2, il précise que l'agence « *s'assure, le cas échéant avec le commissaire du Gouvernement, de la cohérence des positions des représentants de l'État participant aux organismes délibérants de ces entreprises et organismes* ». Mais aucune confusion n'est possible quant à la séparation fonctionnelle entre l'Agence des participations de l'État d'une part et le commissaire du Gouvernement d'autre part.

La communication en Conseil des ministres du 15 janvier 2014 a fixé les lignes directrices de la mission de l'Agence des participations de l'État :

- s'assurer un niveau de contrôle suffisant dans des entreprises à capitaux publics stratégiques,



- s'assurer de l'existence d'opérateurs résilients pour pourvoir aux besoins fondamentaux du pays mais également d'accompagner le développement et les consolidations d'entreprises, en particulier dans des secteurs et des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne ;
- Pour cela, **intervenir comme un actionnaire exemplaire et porter attention aux éléments déterminants pour le succès de l'entreprise.**

Les trois éléments fondateurs du contrat de société sont la mise en commun d'apports, la volonté de participer au bénéfice qui en résultera et *l'affectio societatis*. Il ne fait pas de doute que l'État actionnaire satisfait aux deux premiers critères. Il est présent au capital et se propose, par l'intermédiaire de l'agence des participations de l'État, de valoriser son patrimoine. La question d'un *affectio societatis*, défini comme la volonté de collaborer avec ses associés sur un pied d'égalité, exprimé par l'État est discutée par la doctrine⁴⁸. Mais l'État poursuit, dans la mesure où cela conduit à la valorisation de son patrimoine, **l'intérêt social de l'entreprise**. Les missions exercées au nom de l'État « actionnaire » par ses administrateurs se distinguent donc clairement de celles confiées au commissaire du Gouvernement, représentant de l'État « puissance publique ».

Des missions proches de celles confiées à un commissaire du Gouvernement peuvent toutefois incomber à un représentant de l'État nommé au titre de l'actionariat dans le cas très particulier où, en application de l'article 10 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986, qui demeure en vigueur après l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014⁴⁹ précitée, une action ordinaire est transformée en **action spécifique** à l'occasion d'une privatisation. Dans cette hypothèse, peut être attaché à l'action un droit d'agrément par le ministre chargé de l'économie en cas de franchissement de seuil, la possibilité de nommer au conseil d'administration un représentant de l'État sans droit de vote ou le pouvoir de s'opposer, dans certaines conditions, à certaines décisions de cession d'actifs⁵⁰.

L'article **42 du projet de loi pour la croissance et l'activité** modifie l'ordonnance précitée du 20 août 2014 pour y introduire un nouveau régime de l'action spécifique. Les pouvoirs attachés à la détention d'une telle action y sont identiques à ceux prévus aujourd'hui par la loi du 6 août 1986 précitée. Cependant les conditions de recours à une action spécifique sont davantage précisées. Le dispositif est ainsi restreint à la protection des intérêts essentiels du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale au sens du droit de l'Union. Le champ d'application est donc analogue à celui de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier relatif à l'agrément préalable de certains investissements étrangers. Par ailleurs, les droits pouvant être attachés à une action spécifique doivent être définis dans chaque cas de façon à être nécessaires, adéquats et proportionnés aux objectifs poursuivis. Ces précautions visent à rendre ce nouveau régime compatible avec le droit de l'Union⁵¹.

⁴⁸ Anémone Cartier-Bresson, *L'État actionnaire*, Thèse, LGDJ, 2010, p. 109.

⁴⁹ L'Art. 39 de l'ordonnance n'apporte que des ajustements de rédaction.

⁵⁰ Il en existe trois aujourd'hui : décret n° 97-190 du 4 mars 1997 pour Thalès, décret n° 2007-1790 du 20 décembre 2007 pour GDF, décret n° 2011-268 du 14 mars 2011 pour SNPE Matériaux énergétiques.

⁵¹ Les questions de compatibilité avec le droit de l'Union sont développées au 3.1.2 de l'étude.



Dans les entreprises où il disposera d'une action spécifique, l'État pourra désigner un représentant de l'État sans voix délibérative. Ses pouvoirs pourraient être proches à certains égards **de ceux d'un commissaire du Gouvernement**. Mais du fait que ce représentant sera appelé à parler au nom de l'État détenteur de l'action spécifique, sa fonction ne pourra se confondre avec celle du commissaire du Gouvernement.

2.1.2 Le rôle du commissaire du Gouvernement se distingue de celui des différentes missions de contrôle

■ En France, **le contrôle économique et financier de l'État** relève du décret n° 55-733 du 26 mai 1955. Son article 5 précise qu'il s'agit d'un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent et qu'il a pour objet **d'analyser les risques et d'évaluer les performances** de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État. L'article 1^{er} prévoit que font l'objet de ce contrôle les établissements publics de l'État ayant pour objet principal une activité commerciale, industrielle ou agricole, les sociétés dans lesquelles l'État détient plus de 50% du capital et les groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels autorisés à percevoir des taxes, redevances ou cotisations de caractère obligatoire. Ce contrôle peut, en application de l'article 2, être étendu aux organismes ou entreprises de toute nature bénéficiant de concours de l'État. 595 organismes seraient ainsi soumis à ce contrôle⁵².

Le rôle du contrôle général économique et financier a été assimilé par la doctrine à une tutelle financière. Pour cela, l'agent chargé de l'exercice du contrôle a tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place⁵³ et l'entreprise ou organisme concerné est tenu de lui communiquer toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa mission. En application de l'article 8 du décret, le contrôleur a entrée, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration ou de l'organe délibérant et peut assister aux séances des comités, des commissions et de tous organes consultatifs existant.

Compte-tenu de la distinction des missions, la double présence, au sein d'une entreprise, d'un commissaire du Gouvernement et d'un contrôleur général économique et financier est habituelle. Les outils mis à leur disposition, comme l'assistance au conseil d'administration ou autre organe délibérant de l'entreprise, sont proches. Lorsque l'administration en charge du secteur n'est autre que celle des ministères économiques, parce que l'entreprise intervient dans ce secteur, comme c'est le cas des établissements bancaires, **les missions peuvent également se rapprocher.** C'est, sans doute, la raison pour laquelle les commissaires du Gouvernement, désignés en application de l'article L. 615-1 du code monétaire et financier dans un établissement de crédit auquel l'État a confié des prérogatives de puissance publique ou une mission d'intérêt public, sont choisis, en application de l'article D. 615-2 du même code, parmi le corps du contrôle général économique et financier.

⁵² Site du CGEFI.

⁵³ Art. 8 du décret.



■ Un autre corps de contrôle sert de vivier de recrutement pour les commissaires du Gouvernement. Il s'agit du **contrôle général des Armées**. Il « assiste le ministre de la défense pour la direction du ministère en vérifiant, dans tous les organismes soumis à son autorité ou à sa tutelle, l'observation des lois, règlements et instructions ministérielles ainsi que l'opportunité des décisions et l'efficacité des résultats au regard des objectifs fixés et du bon emploi des deniers publics »⁵⁴. La mission de ce corps de contrôle ne porte pas à titre principal sur le contrôle des entreprises du secteur de la défense. Mais l'article D. 3123-11 du code de la défense prévoit que « Le contrôle général des armées exerce, vis-à-vis des industries d'armement, les pouvoirs que les lois et règlements en vigueur donnent aux corps de contrôle en matière de contrôle administratif des marchés et de contrôle des matériels de guerre, notamment les articles L. 2333-1 à L. 2333-8 du présent code et le décret du 29 mai 1936 sur le contrôle administratif des marchés, d'une part, les articles L. 2331-1 à L. 2339-13 du présent code et les textes subséquents sur le régime des matériels de guerre, d'autre part ». Or l'article L. 2333-3 du code de la défense prévoit que les administrations passant des marchés relatifs aux matériels de guerre peuvent imposer aux titulaires de ces marchés le **contrôle permanent ou temporaire d'un commissaire du Gouvernement** dont le rôle est défini à l'article L. 2333-4, issu du décret-loi de 30 octobre 1935 organisant le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre⁵⁵ : « Les commissaires du Gouvernement mentionnés à l'article L. 2333-3 sont chargés de recueillir, pour le compte du département ministériel qui les a nommés, les renseignements d'ordre administratif, financier et comptable concernant l'entreprise auprès de laquelle ils sont placés et dont la connaissance est jugée utile ou nécessaire par ledit département ministériel. ».

Le contrôle général des Armées, lorsqu'il représente le ministère de la défense au sein des entreprises, est présent dans les fonctions de commissaire du Gouvernement. En 1935, lors de la mise en place des commissaires du Gouvernement au sein de ces entreprises, le vivier de recrutement était plus large. Ainsi l'article 7 du décret-loi du 30 octobre 1935 vise « les fonctionnaires en activité de service appartenant à un des ministères chargés de la défense nationale ». La Direction générale de l'armement, lorsqu'elle est représentée au conseil d'administration d'une entreprise⁵⁶, au titre de l'action spécifique, peut remplir des missions très proches de celles du commissaire du Gouvernement.

Enfin, les commissaires du Gouvernement se différencient plus difficilement d'une autre institution de contrôle, **les censeurs d'Etat**. Cette fonction aurait fait son apparition dans les statuts des sociétés anonymes, notamment au XIX^{ème} siècle⁵⁷. Ils y exercent la fonction d'un conseil de surveillance et rendent compte à l'assemblée générale. La loi du 3 janvier 1973 sur la Banque de France, à l'article 13, maintient l'existence de cet organe qui devient unique, en la personne du directeur du Trésor, avec les compétences d'un commissaire du Gouvernement, c'est-à-dire un droit d'opposition. S'agissant du Crédit foncier, le décret n° 69-191 du 24 février 1969 confirme la pratique avec la présence de quatre censeurs, dont

⁵⁴ Art. D. 3123-1 du code de la défense.

⁵⁵ JO du 31 octobre 1935, p. 11509.

⁵⁶ C'est le cas de Thalès.

⁵⁷ Annick Bienvenu-Perrot, Des censeurs du XIX^{ème} siècle au gouvernement d'entreprise du XX^{ème} siècle, RTD Com 2003, p. 449.



deux sont choisis par le ministre chargé de l'économie et des finances. Les deux autres sont choisis par les actionnaires. Il semble que la pratique des censeurs, privés ou d'État, ait, dans la période récente, eu pour objet exclusif « **d'agrandir le tour de table** »⁵⁸. On en trouve au sein de La Poste. L'article 13 des statuts, homologués par le décret n° 2010-191 du 26 février 2010, prévoit que « *le conseil d'administration peut nommer, sur proposition de son président, un maximum de trois censeurs choisis parmi les actionnaires* », « *appelés à assister comme observateurs aux réunions du conseil d'administration et peuvent être consultés par celui-ci ou par son président* ». En l'absence de prérogative exorbitante du droit commun des sociétés, le Conseil d'État n'a pas cru devoir s'interroger sur la pertinence de leur mission, notamment au regard de celle des commissaires du Gouvernement ou de celles des représentants de l'État sans voix délibérative, présents au titre d'une action spécifique.

2.2 La présence du commissaire du Gouvernement ne se justifie que si elle est nécessaire pour s'assurer, selon les cas, de la mise en cohérence ou en compatibilité, voire en conformité, de l'activité de certaines entreprises avec des objectifs de politique publique

2.2.1 Cette fonction n'existe pas à l'identique dans les pays de développement économique comparable

Le Conseil d'État a cherché à déterminer si, sans qu'il y ait nécessairement équivalence exacte du terme, la fonction du commissaire du Gouvernement se retrouvait dans des pays comparables : Allemagne, Italie, Royaume-Uni, États-Unis.

■ La fonction n'existe pas **en Allemagne**. En 2014, le gouvernement fédéral détient directement des participations dans 111 entités de droit public et de droit privé (et indirectement dans 702 d'entre elles). Sur ces 111 entités, 66 ont une activité industrielle et commerciale. Dans 43 d'entre elles, l'État est l'actionnaire majoritaire. D'après le rapport 2013 du ministère fédéral des finances, les secteurs économiques qui présentent pour l'État un intérêt particulier et justifient sa participation au capital sont notamment les infrastructures, la défense, la promotion de l'économie. Dans les secteurs de la distribution d'énergie (gaz et électricité), des communications et des transports ferroviaires, l'État demeure actionnaire principal de certaines entreprises, alors que d'autres ont été privatisées. Ainsi est-il toujours majoritaire au sein de *Deutsche Telekom AG*, et unique actionnaire de la *Deutsche Bahn*, alors qu'il n'est qu'actionnaire minoritaire de la *Deutsche Post AG*. Il est possible d'en conclure que **la politique des participations de l'État n'est pas très différente de la nôtre**.

Le *Bundeshaushaltsordnung* (§65), qui pose les principes directeurs du droit budgétaire fédéral soumet la participation de l'État fédéral au capital d'une entreprise à trois conditions :

- Existence d'un intérêt important de l'État fédéral
- Limitation de l'engagement pris en matière de dépenses

⁵⁸ Idem.



- Possibilité pour l'État d'exercer une **influence raisonnable sur les organes de contrôle de l'entreprise.**

Mais depuis l'abolition de la *Mehrheitsstimme*, traduction allemande de la *golden share*, en application de la jurisprudence constante de la *Bundesgerichtshof* (Cour de cassation en matière civile et pénale) initiée dès les années soixante, le droit des sociétés impose que les représentants désignés agissent **dans le seul intérêt de l'entreprise** sans suivre les instructions qu'ils auraient éventuellement reçues (*weisungsfrei*). Le représentant désigné par la personne publique ne peut ainsi légitimement donner la priorité à la protection des intérêts de son mandataire que lorsque les organes délibérants de l'entreprise envisagent d'adopter des stratégies qui, tout en étant avantageuses pour cette dernière et demeurant dans les limites formelles de la légalité, **auraient pour effet de porter atteinte à l'intérêt public.** Sans équivalence exacte de l'organe et de sa fonction, cette réserve permet de constater que la préoccupation dont le commissaire du Gouvernement est porteur en France se retrouve en Allemagne, mais qu'elle est exercée par l'État actionnaire. L'Allemagne contrôle enfin **les investissements étrangers.** La loi sur le commerce extérieur (*Außenwirtschaftsgesetz*) institue une possibilité de contrôle du ministère de l'économie sur les investissements, directs ou indirects, effectués par un investisseur n'appartenant ni à l'Union européenne ni à l'Espace économique européen, lorsque ces investissements ont pour effet de conférer à leur auteur au minimum 25% des droits de vote au sein d'une société établie en Allemagne. Le contrôle peut également s'étendre à des investisseurs établis en Europe lorsqu'il existe des raisons de penser qu'ils ne sont que la façade d'une entité économique établie hors de l'Union européenne et de l'espace économique européen. Dans le cas des secteurs sensibles, l'investisseur est dans **l'obligation** de signaler au ministère des finances la prise de participation. L'administration dispose alors d'un mois pour effectuer une enquête. Tant qu'elle ne s'est pas prononcée ou que le délai qui lui est imparti n'est pas écoulé, le contrat ne peut produire d'effets.

■ **Au Royaume-Uni, la fonction n'existe pas non plus.** Les modalités de contrôle, notamment à la suite des privatisations, se sont manifestées de deux manières. **La première a été le système des *golden shares*.** Si, depuis 1979, le Royaume-Uni a privatisé la plupart des entreprises publiques, le gouvernement a, au moins dans un premier temps, gardé la possibilité d'exercer des pouvoirs spéciaux attribués aux actions qu'il conserve dans ces sociétés. La portée de ces pouvoirs est précisée par le statut de la société attribuant une « action spéciale d'une livre » (*One Pound Special Share*) en faveur du ministère compétent et qui ne peut être cédée qu'à l'un des *Secretaries of State* de sa Majesté, à un autre ministère de la Couronne ou à toute autre personne agissant au nom de la Couronne. Il s'agit d'actions qui, si elles ne reconnaissent pas au gouvernement un droit général d'intervenir dans la gestion ordinaire, l'habilitent à donner **son consentement préalable et écrit** avant l'adoption de certaines décisions visant à modifier, supprimer ou altérer le contrôle de l'actionnariat ou qui emportent liquidation ou dissolution de la société ou d'une partie de ses biens. L'actionnaire spécial a également le droit d'être convoqué, d'assister et de s'exprimer à toute assemblée générale ou à toute réunion de toute catégorie d'actionnaires de la société, mais l'action spéciale ne confère aucun droit de vote ou aucun autre droit à l'une quelconque de ces assemblées. *La golden share* a été remise en cause par le droit de l'Union, ainsi qu'il sera indiqué en troisième partie de



l'étude. Il n'en demeure pas moins que l'État entend, quelles qu'en soient les modalités, **exercer un contrôle qui ne soit pas exclusivement tourné vers la valorisation de son patrimoine.**

Deuxièmement, dans les sociétés en partie ou en totalité publiques, les fonctions relatives à l'exercice des pouvoirs découlant de la détention des actions des entreprises publiques sont exercées par le ministère compétent, selon le secteur dans lequel opère l'entreprise concernée. L'intervention de l'actionnaire public est définie par le *departmental shareholding teams* (structure administrative à l'intérieur du ministère) et elle est par la suite validée par les responsables du Gouvernement. Face à un constat de mauvaise gestion des actions publiques (voire le rapport *The Shareholder Executive and Public Sector Business* du *National Audit Office*, p. 13), le *Shareholder Executive* (« ShEx ») a été créé en 2003 en tant qu'unité spécialisée au sein du ministère « *business, Innovation and Skills* », afin de permettre une meilleure mise en balance entre *public policy* et *ownership objectives* ainsi qu'un exercice centralisé et plus avisé des pouvoirs découlant des actions du gouvernement. **Les prises de contrôle étrangères** font également l'objet d'un contrôle. En application de l'*Industry Act* de 1975 (*Part II*), le Gouvernement peut empêcher l'opération en question ou poser des conditions s'il considère qu'elle est contraire aux intérêts nationaux.

■ **En Italie**, la fonction existe d'autant moins que les réformes récentes traduisent une certaine méfiance à l'encontre de l'ingérence publique dans la gouvernance des sociétés. La *golden share* a été supprimée en application du droit de l'Union. L'article 2449 du code civil italien disposait, dans sa version originale, que les statuts d'une société par actions pouvaient conférer à l'État ou à un organisme public détenant une participation dans le capital de celle-ci le droit de nommer directement un ou plusieurs membres du conseil d'administration. Après une série de réformes partielles (voir la loi de 2007), la loi n. 56 de 2012 (loi de conversion du *decreto legge* du 15 mars 2012 n° 21, dénommé « *golden powers* ») a abrogé la législation relative aux actions privilégiées (*golden shares*) et a redéfini le régime **des pouvoirs spéciaux attribués au gouvernement dans les sociétés qui opèrent dans les secteurs stratégiques** et qui consistent dans la faculté de s'opposer, ou poser un veto, ou prévoir des conditions pour la réalisation d'opérations extraordinaires, ces actions n'étant pas exclusives les unes des autres. Les principales nouveautés concernent, d'une part, les modalités d'identification des sociétés concernées, celles-ci étant désormais uniquement identifiées en fonction de l'objet de l'activité exercée, sans tenir compte de leur statut public ou privé, et, d'autre part, la mise en place de pouvoirs spéciaux de l'État dans certains secteurs d'activité protégés en cas de constat d'une « *menace effective et de préjudice grave* » (articles 1 et 2). Par ailleurs, dans les secteurs de la défense et les secteurs stratégiques des communications, énergie et transports, sont prévues des procédures spécifiques de veto en cas de prise de contrôle des sociétés⁵⁹.

⁵⁹ (DPCM n° 253 du 30 novembre 2012, n° 129 du 2 octobre 2013, n° 85/2014 et n° 86/2014).



■ **Aux États-Unis**, en dehors du contrôle des investissements étrangers⁶⁰, aucun équivalent n'a été relevé mais des projets de mise en place de *golden shares* sur le modèle britannique existent⁶¹.

Cet aperçu comparatif montre que le commissaire du Gouvernement n'est pas le seul outil permettant d'exercer un contrôle sur des entreprises regardées comme stratégiques. La troisième partie de l'étude rappellera cependant que l'alternative de la *golden share* ou action spécifique présente des risques juridiques propres.

2.2.2 Le commissaire du Gouvernement doit permettre de resituer l'action de l'entreprise dans le contexte plus général des orientations retenues par l'État pour le secteur d'activité

Si les personnes auditionnées par le groupe d'étude ont pu avoir des positions divergentes quant aux risques juridiques que pourrait comporter la fonction de commissaire du Gouvernement, elles ont toutes présenté sa mission dans des termes équivalents. **Il est le porteur de l'intérêt général défini par le Gouvernement pour le secteur d'activité dans lequel l'entreprise intervient.** Il a ainsi été successivement indiqué au Groupe d'étude que :

- « *Le commissaire du Gouvernement représente la voix des pouvoirs publics et permet de relayer au sein de l'entreprise les orientations des politiques publiques.* »⁶² ;

- « *il permet la mise en place d'une familiarité sectorielle* »⁶³ ;

- « *cela évite le risque d'éloignement, des actionnaires comme des administrateurs, au regard de la politique publique souhaitée par le Gouvernement, et de permettre l'information et le débat.* »⁶⁴.

- *Il est « celui qui rappelle le cadre juridique, les positions de l'État sur des grands sujets, qui accompagne les réformes »*⁶⁵ ;

- « *Tout au long du processus, le commissaire du Gouvernement a été l'interlocuteur privilégié du conseil d'administration pour l'explicitation des enjeux, des attentes du Gouvernement, sans en préempter les débats. Il a également rempli ce rôle pour les grandes réformes sociales...* »⁶⁶.

- « *Le commissaire du Gouvernement exerce un double rôle : faire part des décisions de l'État et expliciter sa stratégie, souvent à la demande du PDG.* »⁶⁷

- « *Le commissaire du Gouvernement reste un interlocuteur utile pour expliciter la politique de l'État, notamment par rapport aux administrateurs salariés.* »⁶⁸

⁶⁰ (*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*) puis *Foreign Investment in National Security Act* (le *FINSA*) en octobre 2007.

⁶¹ Christopher M. Weimer, *Foreign Direct Investment and National Security Post-Finsa 2007*, 87 *Tex L. Rev.* 663 (2009), at 667 and 679.

⁶² E. Arkwright, directeur général adjoint d'ADP, chargé des finances et de la stratégie, audition réalisée le 22 septembre 2014.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ Audition de M. Emmanuel Pitron, secrétaire général de la RATP, 22 septembre 2014.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Audition de M. Noel de Saint Pulgent, chef de la mission de contrôle économique et financier des transports, 9 octobre 2014.



- « Sa position est celle du gardien des intérêts de l'État et d'intermédiaire entre l'État et le conseil d'administration »⁶⁹.

Cette perception de sa mission est en cohérence avec les textes qui instituent un commissaire du Gouvernement, qu'il s'agisse des textes historiques, comme celui concernant la SNCF : « Il formule les observations qui lui paraissent nécessaires sur la conformité des délibérations du conseil avec les orientations générales de la politique arrêtée par les pouvoirs publics. »⁷⁰ ; ou du dernier d'entre eux, l'article 15 de l'ordonnance du 20 août 2014 : « Le cas échéant, il expose la politique du Gouvernement dans le secteur d'activité de celle-ci ».

Selon le statut de l'entreprise dotée d'un commissaire du Gouvernement, il sera conduit à s'assurer de la cohérence ou de la compatibilité, voire de la conformité, de l'activité menée avec des objectifs de politique publique

Proposition n° 1 : Regarder la fonction de commissaire du Gouvernement, qui ne peut être rattachée à l'exercice d'une tutelle que lorsqu'elle s'exerce dans un établissement public, comme un moyen pour l'État de s'assurer, selon les cas, de la mise en cohérence ou en compatibilité, voire en conformité, de l'activité de certaines entreprises avec des objectifs de politique publique

Une telle mission n'est cependant pas nécessaire au sein de toutes les entreprises. **L'institution d'un commissaire du Gouvernement est toujours une pratique dérogoire au droit commun.** L'État doit donc s'interroger sur l'intérêt réel qu'il y a à doter une entreprise, qu'elle soit un établissement public ou une société commerciale, d'un commissaire du Gouvernement, alors qu'il existe d'autres moyens de contrôle de l'action d'une entreprise.

Lorsque l'entreprise est un établissement public et relève par suite du contrôle de tutelle, la question de l'existence même d'un contrôle ne se pose pas, mais il y a lieu de s'interroger sur la pertinence du commissaire du Gouvernement en tant qu'instrument de ce contrôle.

Pour exercer ce contrôle, l'État dispose en effet d'autres instruments : nomination du dirigeant, approbation par le ou les ministres de tutelle de tout ou partie des délibérations du conseil d'administration, désignation d'administrateurs représentant les services intéressés. Le recours au commissaire du gouvernement ne se justifie que si ces outils ne suffisent pas à garantir la compatibilité, voire la conformité, de la politique de l'entreprise avec les orientations définies par l'État.

En effet, même si les établissements publics ne comprennent pas d'administrateurs représentants d'un actionnariat privé, une part importante des membres de leur conseil représentent des intérêts ou poursuivent des objectifs différents de ceux de l'État : personnalités qualifiées, représentants des personnels, de certaines collectivités territoriales, d'autres établissements publics, de professions ou d'activités en lien avec l'entreprise. Outre qu'elle est dans certains cas minoritaire dans le conseil d'administration, la parole de l'État

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Audition de M. Marc André Feffer, directeur général adjoint de La Poste, 24 octobre 2014.

⁷⁰ Art. 13 du décret n° 83-109 du 18 février 1983.



peut par ailleurs souffrir de la multiplicité des administrateurs chargés de l'exprimer, et perdre ainsi une partie de sa force.

Par ailleurs, tout administrateur doit prendre en compte l'intérêt social de l'entreprise, principe qui s'applique aussi aux établissements publics. Le commissaire du gouvernement n'y est en revanche pas soumis.

La création d'un commissaire du Gouvernement peut donc être rendue nécessaire par l'inadéquation ou l'insuffisance de ces différents outils au regard de la mission de mise en compatibilité ou en conformité avec les objectifs de politique publique, lorsque ceux-ci revêtent une importance particulière.

Quand l'entreprise a un statut de société commerciale, la question de la légitimité d'un contrôle de cohérence, de compatibilité ou de conformité sur son activité de la part de l'État se pose. La gestion d'une mission de service public, qu'elle soit instituée par les textes ou confiée par un contrat, conduit nécessairement à un contrôle du bon accomplissement de ses missions par la personne publique qui les lui confie. Pour cela, il n'y a pas besoin d'une institution permanente dérogatoire au droit commun des sociétés. De même, compte-tenu de ce qui a été indiqué quant à la distinction des missions du commissaire du Gouvernement de celles des représentants de l'État actionnaire ou du contrôle, l'existence d'une participation de l'État ou d'un intérêt financier public n'est pas une motivation suffisante, ni d'ailleurs nécessaire. A l'inverse, disposer d'un commissaire du Gouvernement au conseil d'administration d'une entreprise peut comporter des risques juridiques, sur le terrain de la responsabilité, tant pour l'État que pour le titulaire de la fonction, si l'information sur une infraction commise par l'entreprise pouvait être regardée comme lui ayant été transmise en raison de son assistance aux séances du conseil d'administration. Toutefois, ce risque est peut-être encore plus fort pour les administrateurs représentant l'État, qui participent aux délibérations.

2.2.3 Le périmètre des entreprises comprenant un commissaire du Gouvernement doit faire l'objet d'une révision

L'ensemble des entreprises dotées d'un commissaire du Gouvernement constituant un simple legs de l'histoire et non le résultat d'une stratégie, il apparaît nécessaire d'en redéfinir le périmètre au vu des principes énoncés ci-dessus.

Proposition n°2 : Ne mettre en place ou ne maintenir un commissaire du Gouvernement au sein d'une entreprise ayant un statut d'établissement public que si les autres instruments du contrôle de tutelle, et notamment la représentation de l'État au sein du conseil d'administration, sont inadéquats ou insuffisants pour permettre à l'État de s'assurer de la compatibilité, voire de la conformité de l'action de l'entreprise avec les objectifs de politique publique

Pour les sociétés commerciales, la présence du commissaire du gouvernement ne se justifie que si la société intervient dans un secteur regardé comme essentiel à la protection des intérêts du pays. Cette condition s'inspire de celle qui fonde le



régime d'autorisation préalable des investissements étrangers⁷¹. Les intérêts protégés par ce régime sont l'ordre public, la sécurité publique et la défense nationale⁷². L'article 42 du projet de loi pour la croissance, qui traite de l'action spécifique, reprend la même liste en y ajoutant la santé publique⁷³. Le Conseil d'État préconise de retenir, pour ce qui concerne le commissaire du Gouvernement, un champ d'application composé des mêmes **quatre groupes d'intérêts**. Ce choix a par ailleurs l'avantage de la sécurité juridique, notamment au regard du droit de l'Union, dont il sera traité au 3.1.2 de l'étude. Comme pour l'action spécifique mentionnée à l'article 42 du projet précité, les objectifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique s'entendent au sens du droit de l'Union et non du seul droit interne. Ainsi, la sécurité des approvisionnements en matière énergétique est regardée comme un objectif de sécurité publique⁷⁴. Les intérêts de la défense nationale sont entendus au sens du droit interne.

Proposition n° 3 : Ne permettre la présence d'un commissaire du Gouvernement au sein d'une société commerciale que si l'entreprise ou le secteur d'activité peut être regardé comme essentiel à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale

Cette condition est nécessaire mais n'est pas suffisante. Elle n'impose aucune obligation de création d'une fonction de commissaire du Gouvernement. Le Parlement et le Gouvernement doivent demeurer libres de déterminer si elle est nécessaire à l'objectif de contrôle poursuivi. Ainsi que l'indiqueront les troisième et quatrième parties de l'étude, sa présence doit être adaptée, nécessaire et proportionnée à l'intérêt légitime poursuivi.

La redéfinition du périmètre des entreprises pouvant être dotées d'un commissaire du gouvernement impose de **procéder à un réexamen de la liste actuelle de ces entreprises**. Compte-tenu des délais dont il disposait, de l'impossibilité qui était la sienne d'entendre des représentants de chacune des entreprises comprenant un commissaire du Gouvernement et du caractère nécessairement spécifique des différents intérêts regardés comme essentiels, le Conseil d'État n'est pas en mesure de prendre position pour chacune des entreprises recensées dans l'annexe 4.

Toutefois, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence du fondement retenu par l'article L. 615-1 du code monétaire et financier qui prévoit la possibilité d'un commissaire du Gouvernement, avec un droit d'opposition, dans les établissements de crédit auxquels l'État a confié des prérogatives de puissance

⁷¹ Articles R. 153-1 et suivants du code monétaire et financier, modifié en dernier lieu par le décret n° 2014-479 du 14 mai 2014.

⁷² Art. L. 151-3 du code monétaire et financier.

⁷³ La Cour de justice a déjà eu l'occasion de juger qu'elle tient compte, en matière de santé publique, « du fait que l'État membre peut décider du niveau auquel il entend assurer la protection de la santé publique et de la manière dont ce niveau doit être atteint. Ce niveau pouvant varier d'un État membre à l'autre, il y a lieu de reconnaître aux États membres une marge d'appréciation » (CJCE, 9 décembre 2010, *Humanplasma*, C-421/09, point 39 ; CJCE, *Venturini*, C-159/12 à C-161/12, point 59). Par conséquent, le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes que celles imposées par un autre État membre ne saurait signifier que ces dernières sont disproportionnées (CJCE, 11 septembre 2008, *Commission c. Allemagne*, C-141/07, point 51 et jurisprudence citée).

⁷⁴ Voir notamment CJCE, 4 juin 2002, *Commission c/France*, affaire C-483/99, point 47.



publique ou une mission d'intérêt public. Ces prérogatives et cette mission ne suffisent pas à elles seules à justifier l'existence du commissaire du gouvernement, dont le fondement doit être trouvé dans la contribution essentielle de chacun de ces établissements à la protection de l'un des intérêts du pays mentionné dans la proposition n°3.

De même, un commissaire du Gouvernement est-il nécessaire au sein des SOFICA, au seul motif qu'elles procurent un avantage fiscal et financent le cinéma? Pour les sociétés privées d'autoroutes, les conventions de délégation prévues par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière devraient en principe permettre à l'État d'exercer efficacement son contrôle sur leur politique tarifaire.

Enfin, le bien-fondé de choix différents pour des entreprises situées dans le même secteur d'activité peut être réexaminé. Ainsi aucun commissaire du Gouvernement n'est présent dans la société de l'Aéroport de Nice-Côte d'Azur, deuxième entreprise aéroportuaire française après Aéroports de Paris, auprès de laquelle il en existe un. Il est certes envisagé, à l'article 48 du projet de loi pour la croissance et l'activité, de céder la majorité du capital de l'Aéroport de Nice-Côte d'Azur, actuellement détenu à 60% par l'État. Mais il a déjà été observé que la part de l'État au capital des sociétés commerciales n'est pas un critère pertinent pour décider de la présence d'un commissaire du Gouvernement.

Proposition n° 4 : procéder à un réexamen des l'ensemble des dispositions prévoyant la présence d'un commissaire du Gouvernement dans un établissement public et dans une société commerciale au regard des critères qui doivent présider à son institution

Le Conseil d'État estime par ailleurs que toute institution d'un commissaire du Gouvernement doit faire l'objet d'une **explicitation quant à la mission dont il est investi et, le cas échéant, de l'intérêt essentiel qu'il est chargé de protéger, ainsi que les objectifs qui lui sont assignés.** La pertinence de ce choix sur la durée doit faire l'objet d'un **réexamen régulier.** Ainsi qu'il a été rappelé dans la première partie de cette étude, certains commissaires du Gouvernement ont disparu en conséquence de mutations de l'entreprise ou de son environnement économique. Ce fut le cas chez France Télécom ou Air France quand la participation de l'État au capital est devenue minoritaire. Au nom de la sécurité des approvisionnements, un commissaire du Gouvernement a été maintenu chez GDF-Suez à l'issue de mutations comparables. Ces situations témoignent de contingences qu'il faut prendre en compte.

Proposition n° 5 : Pour les sociétés commerciales comme pour les établissements publics, faire apparaître dans le texte qui institue un commissaire du Gouvernement la mission dont il est investi, et le cas échéant l'intérêt essentiel qu'il est chargé de protéger, ainsi que les objectifs qui lui sont assignés

Proposition n° 6 : Procéder à un réexamen régulier de la pertinence du maintien d'un commissaire du Gouvernement au regard de la mission identifiée lors de son institution



Les risques juridiques qui sont inhérents à la fonction de commissaire du Gouvernement peuvent être circonscrits

3.1 L'existence en soi de la fonction de commissaire du Gouvernement ne soulève pas de difficulté juridique majeure

3.1.1 La fonction respecte le droit constitutionnel

La fonction de commissaire du Gouvernement pose deux questions au regard du droit constitutionnel. La première a trait à son existence et aux difficultés qu'elle pourrait poser au regard de la **liberté d'entreprendre** qui a valeur constitutionnelle⁷⁵. La seconde porte sur le **vecteur normatif** de sa création et interroge les répartitions de compétences entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire en application des articles 34 et 37 de la Constitution.

■ **La liberté d'entreprendre** comporte deux volets : la liberté d'accéder à une profession ou une activité économique⁷⁶ et celle d'exercer cette profession et cette activité⁷⁷. Elle fait partie de celles dont le Conseil constitutionnel considère qu'elles ne sont ni générales, ni absolues et qu'elles ne peuvent exister « *que dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi* »⁷⁸. Il précise sur ce point qu'il « *n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* »⁷⁹. Il a rappelé récemment que le législateur pouvait y apporter des limites. Alors que les requérants soutenaient qu'en instituant un monopole de l'exploitation des jeux de hasard au profit de la Française des jeux, des fêtes foraines et des casinos, le législateur avait méconnu la liberté d'entreprendre, le Conseil constitutionnel a rappelé « *qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, 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* »⁸⁰. Alors qu'il se prononçait, en l'espèce, notamment, sur la mise en place d'un contrôle public de ces activités, le Conseil constitutionnel a pris en compte les objectifs poursuivis : « *assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux, veiller à la transparence de leur exploitation, prévenir les risques d'une exploitation des appareils de jeux de hasard ou d'adresse à des fins*

⁷⁵ Conseil constitutionnel, 16 janvier 1982, 81-132 DC, cons. 16, reconnue sur le fondement de l'art. 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

⁷⁶ Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l'initiative économique*

⁷⁷ Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S*

⁷⁸ Décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989.

⁷⁹ Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 41.

⁸⁰ Décision n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, cons. 4.



frauduleuses ou criminelles et lutter contre le blanchiment d'argent ; qu'il a également souhaité encadrer la pratique des jeux afin de prévenir le risque d'accoutumance ». Il en a déduit que le législateur avait adopté des mesures propres à assurer **une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée** entre le principe de la liberté d'entreprendre et l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et écarté l'atteinte au principe de la liberté d'entreprendre.

Le Conseil constitutionnel a également eu l'occasion de préciser « *qu'il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé* »⁸¹. Dès lors qu'ainsi que la présente étude l'a indiqué dans sa deuxième partie, le commissaire du Gouvernement est présent dans les entreprises regardées par l'État comme essentielles à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale, **l'objectif d'intérêt général apparait caractérisé**. La présence d'un commissaire du Gouvernement au sein du conseil d'administration d'une entreprise, sans droit de vote, pour resituer l'action de l'entreprise dans le contexte plus général des orientations retenues par l'État pour le secteur d'activité, ne semble pas manifestement disproportionnée.

Lorsque ce commissaire du Gouvernement dispose d'un droit de veto, la question se pose avec plus d'acuité. Même si l'entreprise au sein de laquelle il intervient peut être regardée comme essentielle à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique et de défense nationale, l'atteinte ne sera pas jugée disproportionnée au regard de la jurisprudence à la condition que le droit de veto ne porte que sur celles des décisions de l'entreprise qui pourraient porter atteinte aux dits intérêts. Il n'en irait autrement que si le commissaire du Gouvernement s'écartait de l'exercice normal de ses fonctions et substituait son appréciation à celle du chef d'entreprise. Dans des hypothèses où le juge était ainsi conduit à substituer son appréciation sur les choix économiques de l'entreprise, le Conseil constitutionnel a censuré des atteintes à la liberté d'entreprendre⁸².

■ **Concernant le niveau de texte**, au regard de la répartition des compétences qui résulte des articles 34 et 37 de la Constitution, pour instituer un commissaire du Gouvernement, **tout dépend du statut juridique de l'entreprise**. L'article 34 de la Constitution réserve au domaine de la loi la fixation des « *règles concernant la création de catégories d'établissements publics* ». L'organisation de la tutelle est au nombre des « *règles constitutives* »⁸³ d'une catégorie d'établissements publics qui relèvent de la compétence du législateur⁸⁴. Les modalités d'exercice du contrôle de tutelle relèvent en revanche du pouvoir réglementaire⁸⁵ : il a été proposé ci-dessus de considérer le **commissaire du Gouvernement comme une**

⁸¹ Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 41.

⁸² Décision n° 2001-455 du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, puis décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l'économie réelle*.

⁸³ CC, décision n° 64-27 L, 17 et 19 mars 1964, *Radiodiffusion-Télévision*.

⁸⁴ Même décision, puis CC, décision n° 99-185L, 18 mars 1999, *Nature juridique des dispositions de la loi relative à l'enseignement supérieur*.

⁸⁵ CC, décision n° 64-27 DC, 18 décembre 1964, *Loi de finances pour 1965*, cons. 4.



modalité d'exercice de ce contrôle. Il peut s'en déduire que son institution relève donc du pouvoir réglementaire, même dans un établissement public constituant une nouvelle catégorie. Toutefois, cette question n'a jamais été soumise au Conseil Constitutionnel. Elle ne paraît pas tranchée par la décision par laquelle il a estimé que les dispositions du premier alinéa de l'article L. 765-2 du code de l'éducation ayant pour seul objet de déterminer les ministres compétents pour exercer des pouvoirs de tutelle sur l'École des hautes études en santé publique, établissement public de l'État à caractère scientifique, culturel et professionnel ne mettaient en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi et étaient par suite de nature réglementaire⁸⁶.

En revanche, dès lors que l'entreprise est une société commerciale relevant du code de commerce, l'article 34 de la Constitution attribue au pouvoir législatif la détermination des principes fondamentaux « *des obligations civiles et commerciales* ». **Par principe, la compétence est donc législative.** Cependant, dès lors que la société privée en question peut être qualifiée d'entreprise publique parce que l'État en détient la majorité du capital, la compétence peut être de nature réglementaire⁸⁷. C'est du reste ainsi qu'est regardé le décret n° 53-707 du 9 août 1953, pris antérieurement à la Constitution de 1958, relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social⁸⁸. Un règlement qui prévoirait pour les mêmes sociétés privés à capitaux majoritairement publics, la création d'un commissaire du Gouvernement et fixerait ses attributions n'apparaît pas entaché d'incompétence. Il en va en revanche autrement si les capitaux publics sont minoritaires dans l'entreprise. Or le Conseil d'État a observé que cette répartition de compétence est la plupart du temps respectée. Le commissaire du Gouvernement chez GDF-Suez dispose d'un fondement législatif depuis que les capitaux de l'État y sont minoritaires⁸⁹. Il n'y en a en revanche pas pour les commissaires du Gouvernement des sociétés concessionnaires d'autoroutes privatisées⁹⁰.

3.1.2 La fonction ne paraît pas, par principe, incompatible, même dans les sociétés commerciales, avec le droit de l'Union dès lors que l'entreprise ou le secteur peut être regardé comme essentiel à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale

Le Conseil d'État s'est interrogé sur le point de savoir si la fonction de commissaire du Gouvernement dans les entreprises, en ce qu'elle consiste à assurer un contrôle technique et à veiller à la conformité de la politique générale de l'entreprise avec les orientations gouvernementales, constitue **une entrave à la liberté d'établissement et à la libre circulation des capitaux** garanties par le

⁸⁶ CC, décision n° 2012-236L, 22 novembre 2012, *Nature juridique des dispositions du premier alinéa de l'art. L. 756-2 du code de l'éducation*.

⁸⁷ CC, décision n° 64-27 DC, 18 décembre 1964, *Loi de finances pour 1965*, cons. 5.

⁸⁸ Rapport annuel du Conseil d'État, Volume 1, activité juridictionnelle et consultative en 2010, p. 198, avis rendu à propos d'un décret relatif à La Poste.

⁸⁹ Art. L. 111-70 du code de l'énergie.

⁹⁰ Cahier des charges des concessions approuvé par le décret n° 2007-816 du 11 mai 2007.



Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁹¹, et si, le cas échéant, elle pouvait cependant être justifiée.

La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après Cour de justice) ne s'est pas prononcée sur la présence d'un commissaire du Gouvernement au sein d'entreprises. Toutefois, sa jurisprudence sur l'action spécifique énonce **les conditions essentielles de compatibilité avec le droit de l'Union de l'intervention de l'État** dans la gouvernance des entreprises privées.

Ainsi qu'il a été indiqué dans la deuxième partie de l'étude, le commissaire du Gouvernement n'est pas un représentant de l'État comme opérateur économique. Or la Cour de justice tient compte de la distinction entre l'État « opérateur économique » d'une part et l'État « puissance publique » d'autre part⁹². Dans le premier cas, l'État poursuit le même intérêt qu'un actionnaire de droit commun en agissant pour la préservation de la valeur de son investissement et de sa rentabilité ; dans le second cas, il intervient exclusivement pour la réalisation d'objectifs d'intérêt général⁹³. Les actes du commissaire du Gouvernement relevant du second cas, le test de l'investisseur privé⁹⁴ ne s'y applique pas. La Cour de justice admet par ailleurs qu'un État puisse, en certaines circonstances, garder une influence dans une entreprise initialement publique et privatisée par la suite. Mais les moyens qu'il emploie à cet effet doivent l'être dans un but d'intérêt général qui ne peut s'identifier à des considérations uniquement économiques⁹⁵.

De manière générale, la Cour de justice estime que les prérogatives que s'attribue l'État pour intervenir dans la gestion des entreprises privées peuvent être justifiées, dès lors que les entreprises sont chargées de missions d'intérêt général ou stratégique. L'avocat général Maduro, dans ses conclusions sous les affaires jointes *Federconsumatori*⁹⁶, résume cette position et indique que la Cour de justice n'admet l'attribution de prérogatives spéciales à un actionnaire public que s'il est « *nécessaire de sauvegarder les intérêts publics fondamentaux reconnus [par le droit de l'Union]. Ainsi, tout contrôle étatique d'une entreprise privatisée, exercé en dehors des mécanismes normaux de marché, doit être lié à la réalisation effective d'activités d'intérêt économique général associées à cette entreprise* ». Mais la Cour de justice encadre les pouvoirs dérogatoires que s'attribue l'État pour s'assurer une influence prépondérante sur certaines décisions essentielles pouvant avoir des conséquences importantes pour l'entreprise et ses actionnaires, et veille à ce que de tels pouvoirs ne portent pas abusivement atteinte au droit des ressortissants de l'Union de devenir actionnaires d'une entreprise privatisée ou d'en prendre le contrôle, conformément aux libertés de circulation. Le seul motif que l'entreprise aurait été antérieurement publique est insuffisant⁹⁷.

⁹¹ Art. 49 à 55 et art. 63.

⁹² CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c. Commission*, C-278/92 à C-280/92, point 22.

⁹³ CJCE, 28 septembre 2006, *Commission c. Pays-Bas*, C-282/04 et C-283/04, points 21 à 30.

⁹⁴ Test qui consiste à comparer l'action de l'État avec une pratique suffisamment établie d'un investisseur privé en économie de marché.

⁹⁵ CJCE, 13 mai 2003, *Commission c. Espagne*, affaire C-463/00, point 35.

⁹⁶ C-463/04 et C-464/04.

⁹⁷ CJCE, 4 juin 2002, *Commission c. Portugal*, C-367/98, pts 47-48.



À cet effet, la Cour de justice mène **un raisonnement en trois temps**. Elle vérifie en premier lieu si la mesure en cause est constitutive d'une entrave à une liberté de circulation. Elle vérifie, en deuxième lieu, si cette entrave peut être justifiée par un fondement textuel ou jurisprudentiel, et n'est pas discriminatoire⁹⁸. Elle vérifie en troisième lieu si la mesure en cause respecte le triple test et est **adaptée, nécessaire et proportionnée**.

Sur le premier point, la fonction du commissaire du Gouvernement, dans la mesure où elle confère à l'État, dans sa fonction de régulation, des prérogatives exorbitantes du droit commun des sociétés, peut-être rapprochée des actions spécifiques qui confèrent à l'État des droits plus importants que ceux des actionnaires privés classiques. En effet, ainsi qu'il a été indiqué dans la première partie de cette étude, le commissaire du Gouvernement, en ce qu'il peut « *se faire communiquer tout document et procéder ou faire procéder à toute vérification* »⁹⁹, « *demander l'inscription de toute question* », ou « *demander une réunion extraordinaire* », bénéficie de pouvoirs exorbitants de droit commun, dès lors qu'un actionnaire ne dispose que d'un droit de communication partiel¹⁰⁰ et ne peut faire inscrire une question à l'ordre du jour que s'il représente au moins 5% du capital¹⁰¹. Se prononçant sur l'action spécifique, la Cour de justice a déjà jugé que les actions spécifiques que s'étaient attribuées l'État néerlandais, en ce qu'elles lui conféraient un pouvoir d'approbation préalable sur une série de décisions de gestion importantes, constituaient une entrave à la liberté de circulation des capitaux¹⁰². Mais au sens de la jurisprudence de la Cour de justice, les effets restrictifs des prérogatives doivent être assurés et directs pour constituer une entrave à la libre circulation des capitaux. **Or les pouvoirs qui viennent d'être décrits ne confèrent pas une influence effective sur la politique générale de l'entreprise**. Il apparaît donc possible de déduire de cette jurisprudence que la présence du commissaire du Gouvernement au sein des organes de direction de la société, disposant des prérogatives habituelles qui viennent d'être rappelées, ne constitue pas une entrave automatique aux libertés de circulation.

En revanche, il peut exister un risque qu'une entreprise dotée d'un commissaire du Gouvernement bénéficie d'**une information privilégiée sur le marché, créant une asymétrie avec ses concurrentes**, par l'effet des informations que lui donnerait le commissaire du Gouvernement sur les évolutions normatives envisagées dans son secteur. Ce risque doit inciter le commissaire du Gouvernement à limiter les informations qu'il transmet à ce qui est strictement nécessaire à l'exercice de sa mission.

Lorsqu'il dispose d'un droit de veto, la situation se rapproche de ce que la Cour de justice a jugé dans l'arrêt *Commission c. Pays-Bas* (28 septembre 2006, affaires jointes, C-282/04 et C-283/04) par lequel elle a estimé qu'« *en*

⁹⁸ CJCE, 17 juillet 2008, *Corporacion domestica SA c. To Me Groupe Advertising Media*, C-500/06, point 35 ; CJUE, 8 mai 2014, *Assica, Kraft Foods Italia SpA c. Associazione fra produttori per la tutela del "Salame Delino"* et autres, C-35/13, point 37.

⁹⁹ Art. 7 du décret n° 2010-191 du 26 février 2010.

¹⁰⁰ Art. L. 225-115 du code de commerce.

¹⁰¹ Art. L. 225-105 du même code.

¹⁰² CJCE, 28 septembre 2006, *Commission c. Pays-Bas*, affaires jointes, C-282/04 et C-283/04, points 26 à 31.



soumettant des décisions d'une telle importance à l'approbation préalable de l'État [...] et en limitant ainsi la possibilité pour les autres actionnaires de participer effectivement à la gestion de la société concernée »¹⁰³, l'action spécifique pouvait avoir une influence négative sur les investissements directs et constituait des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre circulation des capitaux au sens des articles 49 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il y a dans cette hypothèse **une entrave aux deux libertés**. Mais elle peut être justifiée en vertu de la réalisation de **missions d'intérêt général** qui incombe à ladite entreprise. En principe, si conformément à la proposition n° 3, l'entreprise peut être regardée comme essentielle à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale, ce critère sera rempli.

S'agissant des exigences impérieuses d'intérêt général qui viendraient justifier les entraves, la Cour de justice a donné une telle qualification à **la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers ou en énergie**¹⁰⁴. Cette raison impérieuse d'intérêt général peut permettre de conclure à la conformité au droit de l'Union du projet de loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Le maintien du service postal a reçu la même qualification¹⁰⁵, ainsi que les activités bancaires autres que les activités purement commerciales¹⁰⁶. En matière de sécurité nationale, l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre. Par suite et sous réserve d'un examen au cas par cas des commissaires du Gouvernement recensés dans l'annexe 4 ci-après, on peut en déduire que le droit de l'Union n'exclut pas par principe la présence d'un commissaire du Gouvernement, dès lors que comme le préconise la proposition n° 3, celle-ci serait justifiée par l'existence d'une activité essentielle à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale.

Toutefois, dans l'affaire *Elf* qui concernait la France¹⁰⁷, l'action spécifique a été regardée par la Cour en « l'absence de critères objectifs et précis dans la structure du régime établi », comme allant « au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but indiqué »¹⁰⁸. On peut en déduire que même lorsque la condition d'intervention dans un secteur essentiel à la protection des intérêts du pays est remplie, les instruments mis à la disposition de l'État pour assurer la mise en cohérence ou en compatibilité de l'activité de l'entreprise avec les objectifs de politique publique doivent être adaptés, nécessaires et proportionnés. Cette troisième condition rend périlleux le **cumul entre une action spécifique**, instituée en application de l'article 10 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 aujourd'hui en vigueur ou en application demain de l'article 31 bis de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 dans la rédaction que lui donne l'article 42 du projet de loi pour la croissance et l'activité, **et la présence d'un commissaire du Gouvernement : la**

¹⁰³ Point 26.

¹⁰⁴ CJCE, 4 juin 2002, *Commission c. Belgique*, C-503/99.

¹⁰⁵ CJCE, 28 septembre 2006, *Commission c. Pays-Bas*, affaires jointes, C-282/04 et C-283/04.

¹⁰⁶ CJCE, 13 mai 2003, *Commission c. Espagne*, C-463/00.

¹⁰⁷ 4 juin 2002, affaire C-483/99, *Commission c/France*.

¹⁰⁸ Point 53.



proportionnalité d'un tel cumul au regard de l'objectif poursuivi pourrait en effet être difficile à démontrer.

Proposition n° 7 : Éviter le cumul entre une action spécifique et la présence d'un commissaire du Gouvernement au sein d'une même entreprise

Proposition n° 8 : Attribuer au commissaire du Gouvernement des prérogatives adaptées, nécessaires et proportionnées en justifiant chacune de ces prérogatives au regard de la mission dont il est investi

3.2 Les conditions d'exercice de la fonction ont conduit à des interrogations relatives à plusieurs risques juridiques

Plusieurs entreprises se sont interrogées sur les conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement pouvait participer aux instances de gouvernance de sociétés anonymes régies par le code de commerce et sur les risques juridiques qui pouvaient résulter de cette participation. Les auditions ont permis de **les qualifier plus précisément**. Dans un nombre non négligeable de situations, le commissaire du Gouvernement désigné pour une entreprise est le directeur d'administration centrale compétent pour le secteur d'activité auquel elle appartient. Si la société voit par ailleurs ses relations pluriannuelles avec l'État régies par un contrat, l'autorité habilitée pour négocier ce contrat au nom de l'État peut être le même directeur d'administration centrale. Le Conseil d'État a donc souhaité analyser ce cumul de fonctions au regard des différents risques juridiques qu'il pourrait susciter.

3.2.1 En tant que participant au conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement est tenu par le devoir de discrétion mais n'est pas en situation de méconnaître l'obligation de loyauté

■ **L'obligation de discrétion** est prévue directement par la loi. L'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose: « *Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal. / Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent* ».

L'obligation est également prévue par le droit commun des sociétés anonymes. **L'article L. 225-37¹⁰⁹ dispose, dans son quatrième alinéa** : « *Les administrateurs, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus à la discrétion à l'égard des informations présentant un caractère confidentiel et données comme telles par le président du conseil*

¹⁰⁹ Pour les SA à conseil de surveillance, on se reportera à l'art. L. 225-92.



d'administration. ». Cette disposition remonte à la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 (article 100) sur les sociétés commerciales, qui fondait le droit commun des sociétés jusqu'à son insertion dans le code de commerce. En visant « *toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration* », cette disposition s'applique **nécessairement au commissaire du Gouvernement**. Cette obligation générale a déjà été évoquée par la chambre commerciale de la Cour de cassation, notamment dans un arrêt du 29 janvier 2008¹¹⁰ : « *Et attendu, en second lieu, qu'après avoir énoncé que le président du conseil d'administration a l'obligation de communiquer aux administrateurs les documents nécessaires pour permettre au conseil de remplir sa mission et de délibérer utilement, l'arrêt relève que tous les administrateurs, y compris ceux qui représentent les salariés, sont tenus à la discrétion à l'égard des informations présentant un caractère confidentiel et présentées comme telles par le président du conseil d'administration [...]* ». Il arrive également que cette obligation soit rappelée dans **les statuts des sociétés**. Il en va ainsi pour BPI-Groupe dont les statuts sont approuvés par un décret¹¹¹ à l'article 1.7: « *Les administrateurs ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration sont tenus à la discrétion à l'égard des informations présentant un caractère confidentiel et données comme telles par le président du conseil d'administration.* ».

L'évolution récente des principes du gouvernement d'entreprise va dans le sens d'un durcissement de l'obligation de secret des administrateurs. Ainsi en va-t-il du code AFEP-MEDEF, appliqué par la plupart des sociétés cotées : « *Tout administrateur d'une société cotée doit se considérer tenu aux obligations suivantes : [...] s'agissant des informations non publiques acquises dans le cadre de ses fonctions, l'administrateur doit se considérer astreint à un véritable secret professionnel qui dépasse la simple obligation de discrétion prévue par les textes* ». La question se pose avec une acuité particulière pour le commissaire du Gouvernement qui participe au conseil d'administration dès lors que sa mission est de veiller à la cohérence, à la compatibilité, voire à la conformité de l'action de l'entreprise avec les objectifs de politique publique définis par l'État. Cette mission peut lui imposer de faire part au ministre de certaines décisions de l'entreprise. Cette question n'a semble-t-il **pas fait l'objet d'une décision** de la juridiction judiciaire. En l'absence d'autre source d'information, il est possible de tenir compte des réflexions portant sur l'attitude recommandée aux **représentants d'une personne morale à l'égard de la société administratrice** qu'ils représentent au conseil d'administration. Le Comité juridique ANSA du 5 avril 1995 n° 328¹¹² lui a apporté la réponse circonstanciée suivante : « *La personne morale est administrateur et a droit à ce titre aux mêmes informations que les autres administrateurs. Toutefois, il semble qu'en principe, même à l'égard de la société qu'il représente, le représentant permanent doit taire les informations présentées comme confidentielles par le président de la société administrée, mais c'est à lui d'apprécier si sa responsabilité serait engagée vis-à-vis des dirigeants de la société administrateur si l'information était très importante pour celle-ci. En tout état de cause, la société administrateur ne pourrait en tirer profit concernant une*

¹¹⁰ Bull. IV n° 24, pourvoi n° 06-21311, *Sté Gaz de France c/Barrault*.

¹¹¹ Décret n° 2013-529 du 21 juin 2013.

¹¹² C.J. du 5 avril 1995, n° 328, « Obligation de discrétion d'un représentant permanent », ANSA, Mai-Juin 1995, n° 3773 ; Code des sociétés, commentaire sous L.225-37 du C. com.



éventuelle revente de sa participation, avant que l'information ne soit rendue publique (délit d'initié) ».

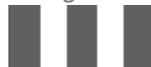
Le Conseil d'État est d'avis que **deux situations peuvent se présenter** pour le commissaire du Gouvernement. La première est celle où les informations auxquelles il a accès portent sur **la vie courante de l'entreprise** et sur les choix qu'elle effectue sans porter atteinte à aucun des objectifs de politique publique auxquels il doit veiller. Dans cette hypothèse, probablement la plus fréquente, rien dans sa mission n'autorise le commissaire du Gouvernement à méconnaître, ni l'article 26 précité de la loi du 13 juillet 1983, ni l'article L. 225-37, alinéa 4 du code de commerce, même lorsque les informations n'ont pas été présentées comme confidentielles. S'agissant du cas particulier où un directeur d'administration centrale est commissaire du Gouvernement au sein de deux entreprises du même secteur, comme par exemple la SNCF et RATP, l'obligation de discrétion lui interdit, sans poser de difficultés au regard de sa mission, d'informer l'une sur les réflexions et décisions de l'autre. Sa mission ne l'autorise pas non plus à informer les représentants de l'État actionnaire.

La seconde correspond à l'hypothèse où **l'information à laquelle il a accès établit un risque de contrariété** avec les objectifs de politique publique auxquels il veille. Il est dans cette hypothèse conforme à sa mission, telle qu'elle a été définie dans la proposition n° 1 de l'étude et développée dans la deuxième partie, qu'il transmette l'information au ministre en charge du secteur d'activité et auquel il rapporte. Cette situation correspond dans une certaine mesure à celle envisagée par le comité juridique ANSA où l'information est très importante pour l'État. Il est souhaitable dans cette hypothèse que le dirigeant de l'entreprise soit informé.

L'insertion d'une clause spécifique dans le règlement intérieur des conseils d'administration des sociétés a été recommandée par l'Institut français des administrateurs (IFA)¹¹³ : « *Les membres du Conseil et personnes assistant aux débats dont la nomination a été effectuée ou proposée à l'Assemblée générale au titre de la représentation d'un actionnaire ou d'une autre partie prenante de la société (telle que le personnel) et qui sont tenus de rendre compte de leur mandat à l'entité qu'ils représentent doivent convenir avec le Président des conditions dans lesquelles cette communication d'informations interviendra, de façon à garantir la primauté de l'intérêt social.* ». Le commissaire du Gouvernement n'est cependant pas dans la même situation que l'administrateur, dans la mesure où il n'est pas une partie prenante de la société.

Dans le cas particulier, présenté au Conseil d'État lors des auditions réalisées, des informations relatives à la stratégie de négociation mise en place au moment de la préparation du contrat pluriannuel avec l'État, elles peuvent être qualifiées d'« *informations présentant un caractère confidentiel et données comme telles par le président du conseil d'administration* » au sens de l'article L. 225-37. **Dans cette situation, le commissaire du Gouvernement ne doit pas transmettre les informations obtenues à l'autorité négociant la convention au nom de l'État.** Mais la difficulté est insurmontable si ce négociateur est précisément le commissaire du Gouvernement : la proposition n° 11 faite dans la quatrième partie de l'étude a pour objectif de la résoudre. En cas de méconnaissance de

¹¹³ Journée annuelle des administrateurs, 20 octobre 2010.



l'obligation de discrétion, la sanction encourue est au demeurant de nature uniquement civile et se traduit par des dommages-intérêts. La doctrine écarte l'assimilation de la violation de l'obligation de discrétion à celle du secret professionnel¹¹⁴, laquelle est sanctionnée pénalement.

■ Le Conseil d'État n'a pas estimé que pesait sur le commissaire du Gouvernement **un risque de non-respect de l'obligation de loyauté**, laquelle est d'origine jurisprudentielle. Cette obligation a été progressivement imposée par la Cour de cassation aux dirigeants, dans la lignée de l'introduction en droit français des principes de gouvernance d'entreprise (*corporate governance*). Cette obligation à l'égard de la société a été reconnue pour la première fois dans un *arrêt Société PIC c/Kopcio* de la chambre commerciale du 24 février 1998¹¹⁵, sur le fondement de l'article 1382 du code civil. Il s'agissait de la responsabilité d'un dirigeant qui, délié de son obligation contractuelle de non-concurrence, avait créé, en recrutant d'anciens collaborateurs, une société concurrente de celle dans laquelle il exerçait son mandat social : « *Attendu qu'en se déterminant ainsi, alors qu'ayant constaté que M. X... avait exercé successivement les fonctions de gérant, puis après sa transformation en société anonyme, de directeur général de la société PIC, ce dont il découlait qu'il était tenu à une obligation de loyauté à l'égard de cette entreprise, et après avoir relevé les démissions massives des salariés de la société PIC pour rejoindre la société créée par M. X..., sans vérifier de façon concrète, ainsi que le soutenait la société PIC dans ses écritures, les conditions dans lesquelles certains d'entre eux avaient été déliés de la clause de non-concurrence qu'ils avaient souscrite, M. X... étant encore directeur général de cette entreprise, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision.* ».

Des arrêts postérieurs ont soumis à une telle obligation un dirigeant créant une société concurrente pour détourner une partie de la clientèle¹¹⁶, puis un gérant de SARL négociant pour le compte d'une autre société avec un client de la SARL au cours du préavis faisant suite à sa démission¹¹⁷. **L'arrêt de la chambre commerciale du 15 novembre 2011¹¹⁸, cité dans la lettre de saisine**, sanctionne un dirigeant ayant détourné le projet d'une société au profit d'une autre en violation de « *l'obligation de loyauté et de fidélité pesant sur lui en raison de sa qualité de gérant de la société Clos du Baty, lui interdisant de négocier, en qualité de gérant d'une autre société, un marché dans le même domaine d'activité* ». Cette décision est rendue au visa de l'article L. 223-22 du code de commerce qui dispose que « *Les gérants sont responsables, individuellement ou solidairement, selon le cas, envers la société ou envers les tiers, soit des infractions aux dispositions législatives ou réglementaires applicables aux sociétés à responsabilité limitée, soit des violations des statuts, soit des fautes commises dans leur gestion* ».

¹¹⁴ Yves GUYON, Droit des affaires, T. 1, *Droit commercial et Sociétés*, Economica, 12^{ème} éd., 2003, n° 324 ; Michel Germain, Véronique Magnier, *Traité de droit des affaires*, T.2, *Les sociétés commerciales*, LGDJ, 20^{ème} éd., 2011, n° 1667 ; Paul Le Cannu, Bruno Dondero, *Droit des sociétés*, LGDJ, 5^{ème} éd., 2013, n° 716, nbp 101.

¹¹⁵ Bull. IV n° 86, pourvoi n° 96-12638.

¹¹⁶ Com, 6 juin 2001, inédit, pourvoi n° 98-16390.

¹¹⁷ Com, 12 février 2002, inédit, pourvoi n° 00-11602.

¹¹⁸ Bull. IV n° 188, pourvoi n° 10-15049.



Par la suite, la Cour de cassation a précisé que la signature par le gérant des statuts contenant une clause de non concurrence ne suffit pas à l'obliger à la cessation de son mandat¹¹⁹.

Le Conseil d'État a estimé que les fonctions du commissaire du Gouvernement ne l'exposent pas à ce risque dès lors qu'il ne détourne pas les pouvoirs qui lui sont confiés par les textes qui ont été rappelés dans les deux premières parties de cette étude. Le raisonnement est le même que pour le **délit de prise illégale d'intérêts**, prévu aux articles 432-12 et 432-13 du code pénal.

3.2.2 Le risque de conflits entre intérêts publics doit être écarté

L'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit ainsi les conflits d'intérêts : « *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.* ». La loi envisage donc l'hypothèse de **conflit entre plusieurs intérêts publics**. Cette rédaction est inspirée de celle proposée par la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, « Pour un renouveau démocratique », présidée par Lionel Jospin¹²⁰. Le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par le vice-président du Conseil d'État, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, remis au Président de la République le 26 janvier 2011¹²¹, avait pour sa part exclu de ses réflexions les conflits entre intérêts publics, à l'exception de ceux résultant du cumul de mandats¹²².

Dans les travaux préparatoires de la loi, ont été envisagés l'exemple du titulaire d'un mandat électif par ailleurs membre d'un organisme chargé de missions d'intérêt général¹²³ et celui d'un « *cumul de mandats ou de fonctions au sein de plusieurs collectivités publiques* »¹²⁴. Le Sénat, en première lecture, avait retiré du texte cette situation de conflit d'intérêts mais celle-ci a été rétablie sur amendement du Gouvernement, ainsi motivé : « *Cet amendement propose de rétablir la notion de conflit entre des intérêts publics, à laquelle, je le sais, la commission est défavorable. / Sans vouloir administrer de grandes leçons d'histoire, je citerai l'évangile selon saint Matthieu : « Nul ne peut servir deux maîtres ». Or, même lorsqu'on travaille au service du public, il arrive que l'on serve deux maîtres à la fois. Le cas se rencontre lorsqu'un ministre, soumis à la pression des élus de sa circonscription, se trouve en situation de devoir soupeser des intérêts de divers ordres. / Je précise que cette question est tout à fait indépendante de celle du cumul des mandats : on peut cumuler des mandats sans être pour autant en situation de conflit d'intérêts. Il s'agit, en l'occurrence, de savoir si un ministre peut se trouver en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il est également élu d'une circonscription ou d'une commune. En tant que dépositaire de l'autorité publique, il détient en effet des pouvoirs considérables et peut être*

¹¹⁹ Com, 10 juillet 2012, inédit, pourvoi n° 11-20268.

¹²⁰ P. 91.

¹²¹ p. 8.

¹²² P. 8 du rapport.

¹²³ Rapport n° 1109 de M. Jean-Jacques Urvoas.

¹²⁴ Rapport n° 722 de M. Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission des lois, 3 juillet 2013.



conduit à prendre des décisions contraires à l'intérêt général. / C'est la raison pour laquelle nous voulons réintroduire cette notion de « conflit d'intérêts public-public ». »¹²⁵. La discussion sur cet amendement a également mentionné le cas d'un conflit entre un intérêt public général intercommunal et un intérêt public local.

La situation d'un agent public, chargé d'une mission de régulation, qui exerce cette mission à travers plusieurs fonctions n'a en revanche pas été évoquée pendant les débats préparatoires. C'est sans doute parce qu'ainsi que l'a rappelé le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, « en France, la réflexion sur les conflits d'intérêts dans les entreprises publiques s'est essentiellement structurée autour de l'idée de dissociation entre les différentes fonctions de l'État, en particulier l'administration de l'entreprise (fonction d'« opérateur ») et de réglementation (fonction de « régulateur ») »¹²⁶.

Ainsi que cela a été indiqué, le commissaire du Gouvernement est historiquement **le directeur d'administration centrale chargé du secteur d'activité concerné**. C'est ainsi qu'en application de l'article R. 251-1 du code de l'aviation civile qui prévoit qu'« Un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile désigne un commissaire du Gouvernement et un commissaire du Gouvernement adjoint habilités à siéger, avec voix consultative, au conseil d'administration de la société Aéroports de Paris », le directeur des transports aériens a été désigné comme commissaire du Gouvernement adjoint chez Aéroport de Paris¹²⁷. Dans le même temps, sa direction est, en application de l'article R. 224-3-2 du code de l'aviation civile « l'autorité de supervision indépendante, au sens de la directive 2009/12/CE du Parlement et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires ». Elle doit homologuer le tarif des redevances et veiller à ce que « la qualité des services publics rendus et les programmes d'investissements des exploitants d'aérodromes soient compatibles avec les exigences du transport aérien et de ses besoins actuels et futurs », à « ce que les tarifs précités et, le cas échéant, leurs modulations soient non discriminatoires, et que leur évolution soit modérée », et s'assurer « que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard de son coût moyen pondéré du capital calculé sur le périmètre d'activités mentionné à l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile. ». L'article L. 6325-2 du code des transports prévoit qu'un contrat pluriannuel est signé entre ADP et l'État pour 5 ans et qu'il détermine notamment l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires. L'article R. 224-4 prévoit que le contrat est signé pour l'État par le ministre chargé de l'aviation civile.

Le Conseil d'État estime que le commissaire du Gouvernement, dans l'exercice normal de ses fonctions telles qu'elles ont été décrites dans les deux premières parties de l'étude, exerce une seule et même mission de régulation et **ne peut être regardé comme servant deux intérêts publics distincts**. Il en déduit que l'assistance au Conseil d'administration et l'accès autorisé à toute information

¹²⁵ Intervention de M. Benoît Hamon, ministre délégué au Sénat, 15 juillet 2013.

¹²⁶ p. 54.

¹²⁷ Arrêté du 22 septembre 2008.



lors de la négociation du contrat de régulation ne pose pas de difficulté au regard de la nouvelle loi relative à la transparence de la vie publique.

3.2.3 Le risque de vice du consentement, sans être nul, paraît très faible

Les conditions de négociation des contrats de régulation doivent également être examinées **au regard de la liberté contractuelle et de la réalité du consentement de la société signataire** : la présence du directeur d'administration centrale représentant les intérêts de l'État cocontractant pourrait-elle influencer d'une quelconque manière les débats du conseil d'administration ? Il ne s'agirait pas dans cette hypothèse d'une information obtenue comme commissaire du Gouvernement et utilisée comme négociateur au nom de l'État mais d'une contrainte exercée comme commissaire du Gouvernement dans l'intérêt de l'État comme négociateur.

L'article 1109 du code civil dispose : *« Il n'y a point de consentement valable si le consentement n'a été donné que par erreur ou s'il a été extorqué par violence ou surpris par dol »*. Si la plupart des contrats qui intéressent la présente étude sont, comme celui d'Aéroports de Paris déjà mentionné, des contrats administratifs¹²⁸ auxquels le principe de loyauté pendant la période pré-contractuelle ne trouve pas à s'appliquer, il en va différemment pour la théorie des vices du consentement qui a déjà été transposée par le juge administratif¹²⁹. Le juge administratif a ainsi admis l'erreur sur l'identité de la chose¹³⁰, sur ses qualités substantielles¹³¹ ou encore sur la personne¹³². S'agissant du vice résultant de la présence et de l'action du commissaire du Gouvernement, l'hypothèse de l'erreur, laquelle ne se fonde pas sur le comportement du cocontractant, doit être écartée. Le dol ne pourrait être envisagé que si le commissaire du Gouvernement avait mis en œuvre des manœuvres sans lesquelles l'autre partie n'aurait pas contracté : hypothèse très peu probable si le commissaire du gouvernement agit dans l'exercice normal de ses fonctions. A le supposer constitué malgré tout, l'entreprise victime aurait ensuite le choix entre action en nullité ou action en responsabilité¹³³. La violence enfin, qui se traduit par une contrainte exercée par une personne pour forcer une autre personne à contracter a déjà été reconnue par le juge administratif¹³⁴ mais semble difficilement imaginable dans une telle situation, tant elle doit être déterminante et illégitime¹³⁵.

¹²⁸ CE, 2/7 srr, 25 avril 2007, *Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) et autres*, n^{os} 291976, 291977, 292040, Rec. p. 180.

¹²⁹ CE, 7/2 srr, 19 décembre 2007, n^{os} 268918, 269280, 269293, *Société Campenon-Bernard et autres*, Rec. p. 507.

¹³⁰ CE, 10 janvier 1912, *Ville de Saint-Etienne*, Rec. p.22.

¹³¹ CE, Sect, 13 octobre 1972, *SA de banque « Le Crédit du Nord »*, Rec. p. 630.

¹³² CE, 26 avril 1950, *Domergue*, Rec. p. 813.

¹³³ CE, 7/2 srr, 19 décembre 2007, n^{os} 268918, 269280, 269293, *Société Campenon-Bernard et autres*, Rec. p. 507.

¹³⁴ CE, 26 avril 1901, *Sieur Savournin c/Cne de Port-la-nouvelle*, Rec. p. 405 s'agissant de la contrainte d'une commune sur des entrepreneurs.

¹³⁵ CE, 4 mai 1900, *Héritiers du sieur Gouy*, Rec. p. 319 : absence de violence de la personne publique qui avait indiqué à ses contractants qu'elle appliquerait « avec rigueur » les conditions d'un précédent marché passé avec eux.



On peut déduire de cette jurisprudence encore peu abondante qu'à supposer **que le requérant ait qualité pour agir et que le moyen puisse être regardé comme opérant**, le risque de vice du consentement né de la présence du commissaire du Gouvernement au conseil d'administration, lors des négociations contractuelles, **s'il n'est pas nul, paraît très faible**.

Relevons par ailleurs que le droit commun des sociétés, aux articles L. 235-1 et suivants du code de commerce, prévoit notamment la possibilité d'actions en nullité d'actes ou délibérations des sociétés résultant de la violation d'une disposition impérative du livre II du code de commerce ou des lois qui régissent les contrats. Cela comprend la théorie des vices du consentement. Si les conventions conclues doivent faire l'objet d'une autorisation du Conseil d'administration, par exemple en application de l'article L. 225-38 du code de commerce, une action dirigée contre la délibération d'autorisation du conseil d'administration pourrait arguer de la présence du commissaire du Gouvernement, par ailleurs négociateur du contrat pour le compte de l'État, au sein de ce conseil d'administration. Dans une décision du 3 juin 1998, Sté Matra Hachette¹³⁶, le dol avait été écarté s'agissant du silence du président du conseil d'administration, à l'occasion d'une assemblée générale extraordinaire portant adoption d'un projet de fusion, à propos d'un contrat d'armement, silence justifié par le secret-défense. La décision juge bien que le dol peut être invoqué dans de telles circonstances. Là encore, le risque d'une annulation motivée par la présence du commissaire du Gouvernement semble très faible.

À l'issue de cette troisième partie, le Conseil d'État est d'avis que les risques juridiques inhérents à la fonction de commissaire du Gouvernement peuvent être circonscrits. Il formule à cet effet plusieurs propositions dans la quatrième partie de l'étude.

¹³⁶ Bull. civ. 1998, IV, n° 178, p146



Il ne peut y avoir de cadre juridique unique mais une doctrine relative à la mission, aux instruments et aux conditions d'exercice de la fonction de commissaire du Gouvernement est nécessaire

4.1 Un cadre juridique unique n'est ni possible, ni souhaitable

4.1.1 Le contexte normatif récent a été marqué par une ordonnance de portée générale et un projet de loi relatif à l'énergie.

Ces deux textes présentent de forts contrastes, révélateurs d'une **pluralité des attentes** autour de la fonction de commissaire du Gouvernement.

L'article 15 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 permet à l'État, dans les sociétés dans les instances desquelles il dispose d'un représentant en application de l'article 4 de la même ordonnance, de désigner un commissaire du Gouvernement qui assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou de l'organe délibérant de la société. Il est chargé d'exposer la politique du Gouvernement dans le secteur d'activité de celle-ci. Par ce nouveau vecteur, l'État dispose d'un **fondement législatif étendu** sans être toutefois ni global, dès lors qu'il ne s'applique pas aux entreprises dont les capitaux sont uniquement privés et dans lesquelles l'État ne dispose pas de représentant, ni complet dans la mesure où il ne dispense pas d'une nouvelle mesure législative pour préciser ou compléter les missions du commissaire du Gouvernement.

Au même moment a été déposé le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte¹³⁷, dont l'article 55 prévoit, en l'état du débat parlementaire, la présence d'un commissaire du Gouvernement auprès de **tout exploitant produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité**. Cette disposition vise aujourd'hui une entreprise publique française, EDF, mais pourrait s'appliquer demain à des entreprises privées étrangères. Cette disposition ne dit rien actuellement sur la possibilité pour ce commissaire d'assister au conseil d'administration mais elle prévoit un droit d'opposition sur les investissements. Il s'agit d'un pouvoir exorbitant, regardé comme nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et la transition énergétique. Ce projet de loi démontre que les besoins ne sont pas uniformes, ni *ratione temporis* si l'on prend l'exemple des commissaires du Gouvernement disparus comme chez Air France ou France Télécom/Orange, ni *ratione materiae* si l'on regarde des secteurs différents.

¹³⁷ Adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014.



4.1.2 Un cadre juridique unique serait créateur de difficultés

Le Conseil d'État s'est interrogé, conformément à la lettre de saisine, sur **l'opportunité de mettre en place un cadre juridique unique**. Compte-tenu des répartitions de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire, qui ont été rappelés au point 3.1.1 de la présente étude, ce fondement ne pourrait qu'être de niveau législatif.

Il est cependant parvenu à la conclusion qu'un cadre juridique unique n'est ni possible, ni souhaitable. La deuxième partie de la présente étude a conclu que le commissaire du Gouvernement ne peut se justifier uniquement par la présence de l'État au capital d'une entreprise, par l'existence de missions de service public assorties le cas échéant de prérogatives de puissance publique ou par l'idée de la contrepartie à un avantage fiscal. Le commissaire du Gouvernement doit être **l'instrument d'un contrôle de cohérence ou de compatibilité voire de conformité (proposition n° 1)** que l'État entend exercer sur un secteur parce qu'il est essentiel à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale (proposition n° 3) ou s'agissant d'un établissement public, parce que les autres instruments du contrôle de tutelle sont inadéquats ou insuffisants (proposition n° 2). Cette condition, si elle est nécessaire, n'entraîne aucune obligation de faire : **l'État conserve un pouvoir d'appréciation** quant à l'opportunité d'instituer un commissaire du Gouvernement dans chaque entreprise remplissant la condition. D'une entreprise à l'autre, ces appréciations sont nécessairement hétérogènes. L'existence même de l'intérêt à protéger peut être par ailleurs contingente. Il n'a pas été estimé que les sociétés Air France ou Orange, quelle que soit par ailleurs leur importance fondamentale pour l'économie française, devaient conserver un commissaire du Gouvernement lorsque elles ont cessé d'être des entreprises publiques. De même, Renault n'en a jamais disposé. Et lors des nationalisations opérées par la loi n° 82-155 du 11 février 1982, seule a été prévue la mise en place pour quelques mois d'un commissaire du Gouvernement auprès des banques non inscrites à la cote officielle. C'est pourquoi la présente étude suggère d'une part une explicitation de la mission et des objectifs assignés au commissaire du Gouvernement (proposition 5), l'énoncé de ses prérogatives (proposition n°8) et un réexamen régulier de la pertinence de son maintien (propositions 4 et 6). Cela suppose **une individualisation textuelle incompatible avec un cadre juridique unique**.

La troisième partie de l'étude a également conclu que pour préserver la fonction du risque d'une incompatibilité avec le droit de l'Union, les attributions du commissaire du Gouvernement devaient être proportionnées au but légitime poursuivi (proposition n° 8). Un cadre unique n'est pas non plus souhaitable sur ce point.

Le Conseil d'État relève au demeurant que l'ordonnance du 10 août 2014, dont l'article 15 rend possible la création de nouveaux commissaires du Gouvernement dès lors que l'État dispose d'un représentant au conseil d'administration, ne peut prétendre fournir un cadre juridique unique.



4.2 La mise en place d'une doctrine d'emploi du commissaire du Gouvernement doit permettre à l'État d'atteindre les objectifs de contrôle sans créer de risques juridiques

4.2.1 Sa principale mission suppose qu'il maîtrise parfaitement la politique du Gouvernement dans le secteur d'activité considéré

La mission principale d'un commissaire du Gouvernement consiste à s'assurer pour le compte de l'État et à assurer à l'entreprise que l'action qu'elle mène n'est pas incompatible avec la politique menée dans ce secteur regardé comme stratégique pour la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale. Cela suppose qu'il ait **une vision générale** de ce secteur et de la politique qui y est menée par l'État. Il n'a par suite pas semblé opportun au Conseil d'État qu'un commissaire du Gouvernement puisse être désigné ailleurs qu'au sein de l'État. Un commissaire du Gouvernement issu du secteur privé, quelle que soit son expérience, ne peut avoir une maîtrise parfaite des enjeux stratégiques que poursuit l'État.

Se pose, ensuite, la question du **niveau hiérarchique de l'agent désigné**. Certains textes historiques identifiaient le fonctionnaire es-qualité chargé de remplir la fonction. C'était le cas de l'article 11 de la convention du 31 août 1937 créant la SNCF qui stipule : « *Un commissaire du Gouvernement, qui est le directeur général des chemins de fer et des transports au ministère des travaux publics...* ». Ainsi que l'indique le recensement présenté en annexe 4, la pratique actuelle, dans le silence des textes, est de nommer comme commissaire du Gouvernement le directeur d'administration centrale en charge du secteur. Lorsqu'un commissaire du Gouvernement adjoint est prévu, il peut s'agir d'un sous-directeur de la même direction.

Ainsi qu'il a été indiqué dans la troisième partie de l'étude, tout risque ne peut être écarté que cette pratique fasse naître une **difficulté juridique** sur la réalité du consentement de l'entreprise qui signe avec l'État un contrat de régulation alors que le commissaire du Gouvernement, qui est également le directeur d'administration signataire pour l'État dudit contrat, siégeait au conseil d'administration quand l'entreprise préparait sa stratégie de négociation. Pour éviter toute difficulté, des représentants d'entreprise auditionnés par le groupe d'étude ont suggéré la nomination de membres de la direction compétente autres que le négociateur au nom de l'État, par exemple un chef de bureau. Cette suggestion n'a cependant pas été retenue. En effet, d'une part, cet agent public, placé sous l'autorité hiérarchique du directeur-négociateur du contrat, ne peut être regardé comme indépendant du négociateur. D'autre part, il apparaît que pour remplir efficacement sa mission, le commissaire du Gouvernement doit être « *bien au fait des décisions gouvernementales* »¹³⁸ : il faut qu'il ait « entendu » le ministre parler.

¹³⁸ Audition de M. Noël de Saint Pulgent, chef de la mission de contrôle économique et financier des transports, 9 octobre 2014.



Pour cette raison, le Conseil d'État est d'avis que le commissaire du Gouvernement doit en règle générale demeurer le directeur d'administration centrale du secteur pour les entreprises dont l'activité s'étend au moins sur le territoire national.

Toutefois, s'agissant d'entreprises dont l'action est plus locale, comme des EPIC en charge de missions d'aménagement¹³⁹, le choix du Préfet de Région ou de Département semble mieux approprié.

On peut également s'écarter de la règle générale pour les **commissaires du Gouvernement choisis parmi des corps de contrôle**, comme le contrôle général économique et financier ou le contrôle général des armées, dès lors qu'il leur est essentiellement demandé, pour les premiers en application de l'article L. 615-1 du code monétaire et financier de veiller au bon respect d'obligations de service public, et pour les seconds en application de l'article L. 2333-4 du code de la défense, de recueillir des informations sur l'entreprise. Le Conseil d'État note que la fonction n'est jamais exercée à plein temps sauf dans le cas très particulier des entreprises de défense.

Les problématiques juridiques évoquées dans la troisième partie de l'étude, notamment les risques d'atteinte à l'obligation de discrétion garantie par **l'article L. 225-37¹⁴⁰ alinéa 4 du code de commerce**, conduisent le Conseil d'État à s'interroger sur la possibilité pour un même agent public de cumuler plusieurs fonctions de commissaires du Gouvernement au sein des différentes entreprises d'un secteur. Ainsi, le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer est actuellement commissaire du Gouvernement auprès tant de la SNCF que de la RATP. Ces deux entreprises peuvent se trouver dans des situations de concurrence ou de conflit. Pour autant, le Conseil d'État n'est pas d'avis que les règles de recrutement interdisent un tel cumul, pour deux raisons. La première, juridique, est que la prise en compte de l'intérêt social de l'entreprise ne relève pas de la mission du commissaire du Gouvernement, qui ne porte que la parole de l'État. Cette mission ne l'autorise pas à informer une entreprise sur la position prise par l'une de ses concurrentes. La discrétion lui est, en tout état de cause, imposée par l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. La seconde, d'opportunité, est qu'une telle règle priverait certaines entreprises de la possibilité de bénéficier du directeur d'administration centrale compétent comme commissaire du Gouvernement.

Proposition n° 9 : Désigner comme commissaire du Gouvernement le directeur d'administration centrale en charge du secteur d'activité ou le préfet lorsque l'action est locale sans interdiction de cumul

¹³⁹ Agences des 50 pas géométriques, société du Grand Paris notamment.

¹⁴⁰ Pour les SA à conseil de surveillance, on se reportera à l'art. L. 225-92.



4.2.2 Le choix des prérogatives dont il dispose et les conditions de leur usage ne doivent pas être source d'insécurité juridique

Pour accomplir sa mission de contrôle de la conformité de l'action de l'entreprise à la politique de l'État, le commissaire du Gouvernement doit bénéficier de prérogatives qui varient selon les situations. Le Conseil d'État s'est en premier lieu interrogé sur **l'assistance au conseil d'administration**. Les commissaires du Gouvernement recensés dans l'annexe 4 à la présente étude assistent sans voix délibérative aux séances du conseil d'administration des entreprises. Le Conseil d'État a débattu de la possibilité de remplir sa mission sans assister au conseil d'administration. Le rapport Nora en 1967 s'interrogeait déjà sur la composition des conseils d'administration où « *L'État est le plus souvent représenté par ceux-là mêmes qui exercent par ailleurs les pouvoirs de tutelle* » entraînant « *une imbrication malsaine des fonctions de conseil, de contrôle et de direction* »¹⁴¹. Il ne proposait cependant pas de modifier cette composition. Certains des membres du groupe d'étude ont estimé que la fourniture d'un certain nombre de pièces à sa demande et l'assistance lorsqu'elle est nécessaire par l'inscription d'un sujet particulier à l'ordre du jour au conseil d'administration seraient suffisantes et sources d'une meilleure sécurité juridique. Le Conseil d'État estime toutefois que l'assistance au conseil d'administration, sans droit de vote, doit demeurer la prérogative minimale du commissaire du Gouvernement. **L'oralité joue en effet un rôle primordial dans la mission.**

Les auditions réalisées ont mis en avant la dimension pédagogique des interventions du commissaire du Gouvernement au cours des réunions des conseils d'administration. Ces interventions donnent parfois lieu à des discussions. Dans l'ensemble des situations, le Président-directeur général de l'entreprise n'ignore bien sûr pas les orientations de l'État. Mais certains administrateurs peuvent les ignorer, ou mal les appréhender, comme le cas précis de certains administrateurs étrangers. Il serait délicat pour le PDG de l'entreprise, dont les missions, en application des articles L. 225-51 et suivants du code de commerce, ne s'éloignent jamais du seul intérêt de l'entreprise, de se faire l'incarnation en séance de ces éléments exogènes.

Proposition n° 10 : Conserver dans tous les cas le principe d'une présence au conseil d'administration

Cette présence au conseil d'administration pourrait poser en revanche une difficulté juridique quand le commissaire du Gouvernement, comme directeur d'administration centrale, est le négociateur du contrat entre l'État et l'entreprise : sous les réserves indiquées dans le 3.2 cette difficulté pourrait naître de l'obligation de discrétion et de l'interdiction de vicier le consentement de l'entreprise. Le Conseil d'État s'est interrogé sur **les conditions d'exercice de cette prérogative**. La solution consistant à déroger par la loi à l'obligation de discrétion afin de permettre au commissaire du Gouvernement de remplir sa mission sans risques d'insécurité juridique a été écartée, notamment parce

¹⁴¹ p. 93.



qu'elle pourrait se heurter, pour la difficulté évoquée en cas de signature de contrats, au principe à valeur constitutionnelle de liberté contractuelle¹⁴².

Pour cette raison, le Conseil d'État est d'avis **qu'une règle de déport soit mise en place** dans la circonstance spécifique où le conseil d'administration délibère du mandat de négociation qu'il s'apprête à remettre aux dirigeants de la société pour établir une nouvelle relation juridique avec l'Etat. Le conseil d'administration doit se sentir totalement libre de donner le mandat qu'il juge conforme aux seuls intérêts de l'entreprise. L'État n'y perdrait pas son pouvoir de contrôle, qui dans cette circonstance doit prioritairement s'exercer par la voie de l'approbation du texte négocié.

Cette règle de bonne pratique, pour être efficace, suppose que le commissaire du Gouvernement renonce dans le même temps à demander la transmission des documents relatifs à ces mêmes négociations.

Proposition n° 11 : Mettre en place une règle de déport en cas d'inscription à l'ordre du jour du conseil d'administration d'une question relative au mandat de négociation du dirigeant dans la mise en place d'une nouvelle relation juridique avec l'État

Le commissaire du Gouvernement peut disposer d'autres pouvoirs exorbitants du droit commun, ainsi qu'il a été indiqué au 3.1.2, comme par exemple le droit de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour, le droit de solliciter une réunion du conseil d'administration et enfin **le droit de veto**. Ces prérogatives ne présentent pas le même degré d'exorbitance. Le Conseil d'État est d'avis qu'elles ne soient utilisées que si elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à l'intérêt légitime poursuivi (proposition n° 8). Dans le cas spécifique du droit de veto, compte-tenu de l'entrave qu'il constitue, ainsi que cela a été indiqué dans la troisième partie de l'étude, aux libertés de circulation des capitaux et d'établissement garanties par le droit de l'Union, le Conseil d'État suggère qu'il soit limité aux entreprises dans lesquelles l'État entend assurer la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers ou en énergie¹⁴³ ou encore la sécurité de ses approvisionnements en matière de défense.

Proposition n° 12 : Les prérogatives exorbitantes du droit commun comme par exemple le droit de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour, le droit de solliciter une réunion du conseil d'administration et enfin le droit de veto doivent être attribuées de manière graduée et faire systématiquement l'objet d'un examen préalable de leur usage adapté, nécessaire et proportionné à l'intérêt légitime poursuivi

¹⁴² CC, décision n° 2000-437 DC, 19 décembre 2000, *LFSS 2001*.

¹⁴³ CJCE, 4 juin 2002, *Commission c. Belgique*, C-503/99

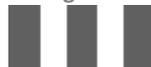


Conclusion

En conclusion de cette étude, le Conseil d'État estime que si la fonction de commissaire du Gouvernement est née de manière assez contingente et n'a pas d'équivalent dans les pays comparables à la France, elle conserve dans certains cas sa pertinence. Contrairement aux auteurs des deux rapports, évoqués en introduction, remis en 2003 sur le sujet plus général du contrôle sur les entreprises publiques, il ne préconise donc pas sa disparition.

Afin que le commissaire du Gouvernement remplisse sans risque juridique l'objectif qui lui est assigné – assurer pour un secteur donné la cohérence, la compatibilité voire la conformité de l'orientation retenue par l'entreprise avec les objectifs de politique publique –, le Conseil d'État a formulé **douze propositions**. Si un cadre juridique unique n'est pas souhaitable, une doctrine d'emploi relative à la mission, aux instruments et aux conditions d'exercice apparaît pertinente. Il préconise en tout état de cause un réexamen régulier à la fois de cette doctrine et de la liste des entreprises dotées d'un commissaire du Gouvernement.

Les réflexions engagées ont fait apparaître des problématiques qui concernent également, parfois plus directement encore, les autres outils du contrôle de l'État sur les entreprises. Il n'incombait pas à la présente étude d'en rendre compte. Le Conseil d'État formule cependant le souhait que d'autres études particulières y soient consacrées.





Liste des propositions

Proposition n° 1 : Regarder la fonction de commissaire du Gouvernement, qui ne peut être rattachée à l'exercice d'une tutelle que lorsqu'elle s'exerce dans un établissement public, comme un moyen pour l'État de s'assurer, selon les cas, de la mise en cohérence ou en compatibilité, voire en conformité, de l'activité de certaines entreprises avec des objectifs de politique publique

Proposition n°2 : Ne mettre en place ou ne maintenir un commissaire du Gouvernement au sein d'une entreprise ayant un statut d'établissement public que si les autres instruments du contrôle de tutelle, et notamment la représentation de l'Etat au sein du conseil d'administration, sont inadéquats ou insuffisants pour permettre à l'Etat de s'assurer de la compatibilité, voire de la conformité de l'action de l'entreprise avec les objectifs de politique publique

Proposition n° 3 : Ne permettre la présence d'un commissaire du Gouvernement au sein d'une société commerciale que si l'entreprise ou le secteur d'activité peut être regardé comme essentiel à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale

Proposition n° 4 : procéder à un réexamen des l'ensemble des dispositions prévoyant la présence d'un commissaire du Gouvernement dans un établissement public et dans une société commerciale au regard des critères qui doivent présider à son institution

Proposition n° 5 : Pour les sociétés commerciales comme pour les établissements publics, faire apparaître dans le texte qui institue un commissaire du Gouvernement la mission dont il est investi, et le cas échéant l'intérêt essentiel qu'il est chargé de protéger, ainsi que les objectifs qui lui sont assignés

Proposition n° 7 : Éviter le cumul entre une action spécifique et la présence d'un commissaire du Gouvernement au sein d'une même entreprise

Proposition n° 8 : Attribuer au commissaire du Gouvernement des prérogatives adaptées, nécessaires et proportionnées en justifiant chacune de ces prérogatives au regard de la mission dont il est investi



Proposition n° 9 : Désigner comme commissaire du Gouvernement le directeur d'administration centrale en charge du secteur d'activité ou le préfet lorsque l'action est locale sans interdiction de cumul

Proposition n° 10 : Conserver dans tous les cas le principe d'une présence au conseil d'administration

Proposition n° 11 : Mettre en place une règle de déport en cas d'inscription à l'ordre du jour du conseil d'administration d'une question relative au mandat de négociation du dirigeant dans la mise en place d'une nouvelle relation juridique avec l'État

Proposition n° 12 : Les prérogatives exorbitantes du droit commun comme par exemple le droit de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour, le droit de solliciter une réunion du conseil d'administration et enfin le droit de veto doivent être attribuées de manière graduée et faire systématiquement l'objet d'un examen préalable de leur usage adapté, nécessaire et proportionné à l'intérêt légitime poursuivi



Annexes

- Annexe 1** – Lettre de mission du Premier ministre
- Annexe 2** – Composition du groupe de travail
- Annexe 3** – Liste des personnes rencontrées
- Annexe 4** – Recensement des entreprises comprenant un commissaire du Gouvernement
- Annexe 5** – Bibliographie



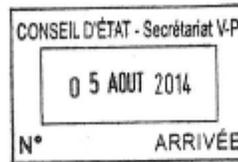


Annexe 1 – Lettre de mission du Premier ministre



Le Premier Ministre

Paris, le 05 AOUT 2014



Monsieur le Président,

La mise en œuvre de la procédure de prévention des conflits d'intérêts prévue à l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique conduit un certain nombre d'entreprises publiques à s'interroger sur la possibilité pour les commissaires du Gouvernement d'être présents ou de participer à l'ensemble des travaux ou délibérations des organes de gouvernance de ces entreprises. Par ailleurs, l'obligation de discrétion de toute personne siégeant dans un conseil d'administration quel que soit son statut est prévue au L. 225-37 du code de commerce. Enfin, la jurisprudence de la Cour de Cassation a dégagé, à la charge des membres d'organes sociaux, un devoir de loyauté (Cass. com., 15 novembre 2011, n° 10-15.049).

Le Gouvernement a par ailleurs préparé, dans le cadre de l'habilitation de l'article 10 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises, un projet d'ordonnance relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique. Ce projet a été examiné par le Conseil d'État et sera prochainement délibéré en Conseil des ministres. Il comporte une disposition qui évoque la possibilité pour l'État de nommer auprès des sociétés chargées d'une mission de service public ou dont les activités revêtent un caractère d'intérêt général ou intéressant les intérêts essentiels de l'État, un ou plusieurs commissaires du Gouvernement et prévoit que les modalités de leur nomination sont fixées par voie réglementaire. L'article précise les pouvoirs du commissaire du Gouvernement, sans préjudice des dispositions particulières régissant, le cas échéant, ses fonctions.

Ces réflexions sont pour le Gouvernement l'occasion de s'interroger sur la place et la fonction que doivent occuper les commissaires du Gouvernement, compte tenu de l'absence de cadre juridique de référence, leur statut relevant à ce jour exclusivement des dispositions statutaires des entreprises publiques dans lesquelles ils sont amenés à siéger.

.../...

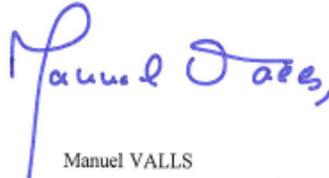
Monsieur Jean-Marc SAUVÉ
Vice-président du Conseil d'État
CONSEIL D'ÉTAT
1, Place du Palais-Royal
75100 PARIS cedex 01

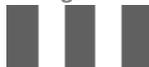


Je souhaiterais en conséquence que le Conseil d'État étudie le rôle des commissaires du Gouvernement au sein des conseils d'administration des entreprises publiques, en analysant l'articulation de leur mission avec celle des représentants de l'État au sein des mêmes conseils, et s'interroge sur la possibilité de doter cette fonction d'un cadre de référence adapté aux contraintes qui s'imposent à l'État, dans ses missions de puissance publique et de régulateur. Je souhaite en particulier disposer d'une analyse approfondie des risques juridiques qui pèsent aujourd'hui sur la fonction de commissaire du Gouvernement, au regard des nouvelles exigences en matière de prévention des conflits d'intérêts et des dispositions du code de commerce précédemment citées.

J'attacherais du prix à disposer des conclusions de cette étude avant la fin de l'année 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Manuel VALLS



Annexe 2 – Composition du groupe d'étude

M. Roland PEYLET, conseiller d'État, *président du groupe d'étude*
M. Maxime BOUTRON, *maître des requêtes, rapporteur du groupe d'étude*

Mme Monique LIEBERT-CHAMPAGNE, *conseiller d'État*
M. Rémi BOUCHEZ, *conseiller d'État*
Mme Christine MAUGÜÉ, *conseiller d'État*
M. Tanneguy LARZUL, *conseiller d'État*

Université

Professeur Yves GAUDEMET, *professeur à l'université de Paris II Panthéon-Assas, membre de l'Institut*

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie / Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

M. Julien BOUCHER, *directeur des affaires juridiques*
M. Jérôme GOLDENBERG, *chef de service, adjoint au DAJ*

Ministère de la justice

Mme Constance LACHÈZE, *magistrat au bureau du droit commercial, DACS*

Ministères économiques et financiers

M. Jean MAÏA, *directeur des affaires juridiques*
Mme Coralie OUDOT, *sous-directrice des ressources humaines ministérielles*
Mme Evelyne RANUCCINI, *sous-direction des ressources humaines, bureau affaires juridiques*
M. Antoine de CHÂTEAU-THIERRY, *chef du bureau 4A - droit financier*

Agence des participations de l'État

Mme Astrid MILSAN, *directrice générale adjointe*
Mme Juliette d'ABOVILLE, *pôle juridique*

Ministère de la défense

M. David SARTHOU, *Chef de la mission paye, analyse et prospective*

Ministère de la culture et de la communication

M. Sébastien CROIX, *chef du bureau du régime juridique de l'audiovisuel*
M. Masafumi TANAKA, *chef du bureau du secteur de l'audiovisuel public*

Avocat

Maître Marc FORNACCIARI

RATP

M. Emmanuel PIRON, *secrétaire général du groupe RATP*



Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées

Les fonctions mentionnées sont celles occupées à la date à laquelle les personnes ont été rencontrées.

(présentation par ordre alphabétique)

M. Edward ARKWRIGHT, directeur général adjoint d'ADP, chargé des finances et de la stratégie

M. Daniel BURSAUX, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, commissaire du Gouvernement auprès de la SNCF

M. Alain CHAIGNEAU, secrétaire général de GDF-Suez

M. Marc-André FEFFER, directeur général adjoint de La Poste, chargé de la stratégie de développement, des affaires juridiques et internationales et de la régulation, président de Poste Immo

MM. les contrôleurs généraux des armées **Marc GATIN** et **Gérard KAUFFMANN**

M. Jean-François GUTHMANN (chef de la mission de contrôle des activités financières, commissaire du Gouvernement de la Banque publique d'investissement) accompagné de **M. Claude WARNET**, membre de la mission de contrôle des activités financières et commissaire du Gouvernement auprès de l'Agence française de développement, de sa filiale Proparco, de la Socrédo et de l'IEOM

M. Philippe LOGAK, secrétaire général de Thales Group

Mme Astrid MILSAN, directrice générale adjointe de l'Agence des participations de l'Etat, et **Mme Juliette d'ABOVILLE**, pôle juridique.

M. Mario PAIN, directeur adjoint de l'énergie, commissaire du Gouvernement auprès de l'institut français du pétrole et des énergies nouvelles.

M. Emmanuel PITRON, secrétaire général de la RATP

M. Noël de SAINT PULGENT, chef de la mission de contrôle économique et financier des transports

M. Paul SCHWACH, directeur des transports aériens et commissaire du Gouvernement auprès d'ADP



Annexe 4 – Recensement des entreprises comprenant un commissaire du Gouvernement

Avertissement – Dans le cadre de l'étude, il a été procédé au recensement des entreprises dotées d'un commissaire du Gouvernement. Les entreprises sont distinguées selon leur statut juridique et présentées par grands secteurs d'activité (secteur transports et infrastructures de transport, secteur scientifique, technique et industriel, secteur environnemental, secteur défense, secteur économique, bancaire et financier, secteur développement économique, secteur coopération et rayonnement internationaux, secteur aménagement, secteur énergie, secteur approvisionnement (énergie), secteur Poste et télécommunications, secteur audiovisuel.

L'objet du tableau suivant n'est pas de présenter une liste exhaustive des entreprises accueillant des commissaires du Gouvernement en leur sein, mais de relever des exemples significatifs. Il est suivi du recensement des textes applicables au 1^{er} janvier 2015 par entreprise au commissaire du Gouvernement.

1. Typologie du recensement : tableau synoptique

1. EPIC		
Secteur d'activité	Entité	Norme de référence
Aménagement	Établissements publics d'aménagement – EPA (Alzette-Belval, La Défense-Seine-Arche, la Guyane, la ville nouvelle de Melun-Sénart, Paris-Saclay)	<ul style="list-style-type: none"> . Code de l'urbanisme : art. R. 321-21 . Décret n° 2012-327 du 6 mars 2012 portant création de l'Etablissement public d'aménagement d'Alzette-Belval : art. 15 . Décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création de l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) : art. 12 . Décret n° 96-954 du 31 octobre 1996 portant création de l'Établissement public d'aménagement en Guyane : art. 19 . Décret n° 73-968 du 15 octobre 1973 portant création d'un établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Sénart : art. 14 . Décret n° 2010-911 du 3 août 2010 relatif à l'Établissement public de Paris-Saclay : art. 19
	Agence des cinquante pas géométriques (Guadeloupe, Martinique)	Décret n° 98-1081 du 30 novembre 1998 pris pour l'application des articles 4 à 7 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer : art. 7



	Société du grand Paris	. Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris : art. 8 . Décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la Société du Grand Paris : art. 26
Coopération et rayonnement internationaux	Campus France (<i>valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français</i>)	Décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France : art. 11
	Institut français (<i>action culturelle extérieure</i>)	Décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français : art. 14
	Agence française d'expertise technique internationale (<i>promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale publique françaises à l'étranger</i>)	Décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014 relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale : art. 12
Défense	Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)	. Code de la défense : art. L. 2333-3 et L. 2333-4 . Instruction n° 47987 du 17 novembre 1994 relative aux attributions et au mode d'action des commissaires du gouvernement pour le contrôle des entreprises travaillant dans l'armement
Secteur développement économique	Agence française de développement	Code monétaire et financier : art. 615-1 et art. R. 513-41
	Agence Business France	Décret n° 2014-1571 du 22 décembre relatif à l'agence Business France : art. 8
Environnement	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	Code de l'environnement : art. R. 542-11
	Institut national de l'environnement industriel et des risques	Code de l'environnement : art. R. 131-43
Transports et infrastructures de transport	Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	Décret n° 83-109 du 18 février 1983 relatif aux statuts de la Société nationale des chemins de fer français : art. 12
	Réseau ferré de France (RFF)	Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France : art. 40
	Régie autonome des transports parisiens (RATP)	Décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France (modifié par le décret n° 2012-1094 du 27 septembre 2012) : art. 2
	Grands ports maritimes	Code des transports : art. R. 5312-62
	Ports autonomes	Code des transports : art. R. 5313-30



<i>Scientifique, technique et industriel</i>	<i>IFP Énergies nouvelles</i>	Décret n° 2006-797 du 6 juillet 2006 portant statuts de l'Institut français du pétrole : art. 13
	<i>Centre scientifique et technique du bâtiment</i>	Code de la construction et de l'habitation : art. R. 142-5
	<i>Laboratoire national de métrologie et d'essais</i>	Décret n° 78-280 du 10 mars 1978 relatif au laboratoire national de métrologie et d'essais : art. 10
	<i>Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)</i>	Décret n° 59-1205 du 23 octobre 1959 relatif à l'organisation administrative et financière du BRGM : art. 11
	<i>Centre national d'études spatiales (CNES)</i>	Décret n° 84-510 du 28 juin 1984 relatif au Centre national d'études spatiales : art. 10
	<i>Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)</i>	Décret n° 84-428 du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer : art.16

2. SA à capitaux majoritairement publics

<i>Secteur d'activité</i>	<i>Entité</i>	<i>Norme de référence</i>
<i>Défense</i>	<i>Sociétés du secteur de l'armement</i>	Mêmes textes que précédemment
<i>Économique, bancaire et financier</i>	<i>BPI –Groupe SA et sa filiale Bpifrance Financement</i>	. Ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement . Décret n° 2013-861 du 25 septembre 2013 relatif au contrôle de l'État sur la société anonyme BPI-Groupe et ses filiales : art. 1 . Décret n° 2013-637 du 12 juillet 2013 approuvant les statuts de la société anonyme Bpifrance Financement ; Annexe : Article 11 – Composition et président du conseil d'administration - 11.6. Commissaire du Gouvernement
	<i>Société de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco) (filiale de l'Agence française de développement)</i>	Code monétaire et financier : art. L. 615-1
	<i>Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises d'Afrique (FISEA) (filiale de l'Agence française de développement)</i>	Code monétaire et financier : art. L. 615-1
	<i>Banque SOCREDO</i>	Code monétaire et financier : art. L. 615-1
	<i>La Banque Postale</i>	Code monétaire et financier : art. L. 615-1



<i>Énergie</i>	<i>Électricité de France (EDF)</i>	Décret n° 2004-1224 du 17 novembre 2004 portant statuts de la société anonyme Électricité de France : art. 3
	<i>Compagnie nationale du Rhône (CNR)</i>	. Loi n° 80-3 du 4 janvier 1980 relative à la Compagnie nationale du Rhône : art. 7 . Décret n° 59-771 du 28 juin 1959 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Compagnie nationale du Rhône : art. 11
	<i>Société des participations du CEA (AREVA)</i>	Décret n° 83-1116 du 21 décembre 1983 (modifié par le décret n° 2014-949 du 20 août 2014) relatif à la société des participations du CEA (AREVA) : art. 3

<i>Transports et infrastructures de transport</i>	<i>Aéroports de Paris (ADP)</i>	Code de l'aviation civile : art. R.251-1
	<i>Sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages d'art</i>	Décret n° 2001-942 du 9 octobre 2001 relatif au contrôle par l'État des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art : art. 2
	<i>Compagnie générale maritime et financière (CGMF)</i>	Décret n° 73-1192 du 21 décembre 1973 relatif aux compagnies maritimes d'économie mixte : art. 5

<i>Poste et télécommunications</i>	<i>La Poste</i>	Décret n° 2010-191 du 26 février 2010 : art. 7
------------------------------------	-----------------	--

3. SA à capitaux publics minoritaires

<i>Secteur d'activité</i>	<i>Entité</i>	<i>Norme de référence</i>
<i>Aménagement</i>	<i>Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)</i>	Code rural et de la pêche maritime : R. 141-9
<i>Défense</i>	<i>Sociétés du secteur de l'armement</i>	Mêmes textes que précédemment
<i>Énergie</i>	<i>GDF-SUEZ</i>	Code de l'énergie : art. L. 111-70
	<i>GRTgaz (filiale de GDF Suez)</i>	Code de l'énergie : art. L. 111-70
	<i>GrDF (filiale de GDF Suez)</i>	Code de l'énergie : art. L. 111-70
<i>Approvisionnement (Énergie)</i>	<i>Société française Donges-Metz (SFDM)</i>	Décret du 24 février 1995 confiant l'exploitation du système d'oléoduc Donges-Melun-Metz à la Société française Donges-Metz : art. 8
<i>Sécurité</i>	<i>Société CIVI.POL Conseil</i>	Statuts de la société CIVI.POL Conseil, société de conseil et de service du ministère de l'intérieur, approuvés le 28 février 2001 et déposés au greffe du Tribunal de commerce de Paris le 8 mars 2001 : art. 14



4. SA à capitaux privés

Secteur d'activité	Entité	Norme de référence
Audiovisuel	Sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)	Décret n° 85-982 du 17 septembre 1985 pris en application de l'article 40 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et relatif à l'agrément du capital des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle *SOFICA* : art. 4
Défense	Sociétés de l'armement	Mêmes textes que précédemment
Économique, bancaire et financier	Crédit foncier de France	Décret n° 69-191 du 24 février 1969 portant modification du décret du 28 février 1852 sur les sociétés de Crédit foncier, abrogation de l'article 5 du décret du 6 juillet 1854 relatif à l'organisation du Crédit foncier de France et approbation des nouveaux statuts de cet établissement : article annexe art. 32
	Exemples de deux sociétés de développement régional : SDR Ouest (Sodéro) et SDR Normandie	Code monétaire et financier : art. L. 615-1 et art. R. 515-3
	COFACE et COFACE SA	Code des assurances : art. R. 442-4
Approvisionnement (Énergie)	Société des transports pétroliers par pipeline (TRAPIL)	Loi n° 49-1060 du 2 août 1949 relative à la construction d'un pipe-line entre la Basse-Seine et la région Parisienne et à la création d'une société des transports pétroliers par pipe-lines : art. 4
	Société du pipeline Méditerranée-Rhône (SPMR)	Décret du 8 mai 1967 autorisant la construction et l'exploitation d'une conduite d'intérêt général destinée au transport d'hydrocarbures liquides : art. 6
	Société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS)	Décret du 30 mars 2006 autorisant la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS) à construire et exploiter une canalisation d'intérêt général destinée au transport d'hydrocarbures liquides entre Manosque et la zone pétrolière de Fos-sur-Mer : art. 6



Transports et infrastructures de transport	Sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages d'art	Cahiers des charges des concessions, approuvé par le décret 2007-816 (8 ^{ème} avenant à la convention passée entre l'État et la société des autoroutes du nord et de l'est de la France (sanef) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 29 octobre 1990 et au cahier des charges annexé à cette convention) : Art. 35-6
---	---	---

5. EPA

Secteur d'activité	Entité	Norme de référence
Transports et infrastructures de transport	Voies navigables de France (VNF)	Code des transports : art. R. 4312-18



2. Typologie du recensement : détail des dispositions applicables (voir tableau détaillé)

1. Établissement public industriel et commercial (EPIC)

1.1. Aménagement

■ Établissements publics d'aménagement – EPA (Alzette-Belval, La Défense-Seine-Arche, la Guyane, la ville nouvelle de Melun-Sénart, Paris-Saclay)

• Dispositions législatives

Article L. 321-14 du code de l'urbanisme :

L'État peut créer des établissements publics d'aménagement ayant pour objet de favoriser l'aménagement et le développement durable de territoires présentant un caractère d'intérêt national.

• Dispositions réglementaires

Article R. 321-1 :

Les établissements publics fonciers de l'État créés en application de l'article L. 321-1, les établissements publics d'aménagement créés en application de l'article L. 321-14 et l'Agence foncière et technique de la région parisienne mentionnée à l'article L. 321-29 ont un caractère industriel et commercial. / Ils sont placés sous la tutelle du ministre chargé de l'urbanisme.

Article R. 321-21 :

L'agent comptable est nommé par le préfet compétent, après avis du directeur départemental des finances publiques. / Les établissements publics fonciers de l'État sont soumis aux dispositions des titres Ier et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. / Par dérogation aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les établissements publics d'aménagement et l'Agence foncière et technique de la région parisienne sont soumis aux dispositions des titres Ier et III de ce décret, à l'exception des 1° et 2° de l'article 175 et des articles 178 à 185, 204 à 208, 220 à 228 de ce même décret, ainsi qu'aux dispositions du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État. / Il peut être institué au sein de ces établissements publics des régies de recettes et des régies d'avances dans les conditions prévues par le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics. / Ces établissements publics sont soumis aux dispositions du décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social.



Décret n° 2012-327 du 6 mars 2012 portant création de l'Établissement public d'aménagement d'Alzette-Belval :

Article 1^{er} – Il est créé, conformément aux dispositions de l'article L. 321-14 du code de l'urbanisme, un établissement public d'aménagement de l'État. Il prend le nom d'« Établissement public d'aménagement d'Alzette-Belval ». / Sa mission prend fin le 31 décembre 2031.

Article 15 – Le contrôle de l'établissement public d'aménagement d'Alzette-Belval est assuré par le préfet de la région Lorraine. Les délibérations du conseil d'administration et du bureau ainsi que les décisions du directeur général relatives à l'exercice du droit de préemption ou de priorité ne sont exécutoires qu'après leur approbation conformément aux dispositions des I et III de l'article R. 321-18 et I à III de l'article R. 321-19 du code de l'urbanisme.

Décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création de l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) :

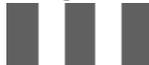
Article 1^{er} – Il est créé, sous le nom d'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA), un établissement public d'aménagement de l'État à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et dont le périmètre d'intervention est fixé conformément au plan joint en annexe au présent décret. / L'établissement est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'urbanisme.

Article 12 – Le contrôle de l'établissement est assuré par le préfet des Hauts-de-Seine. Les délibérations portant sur le budget et le compte financier sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. / Les délibérations du conseil d'administration relatives aux acquisitions opérées en application du f de l'article 2 sont exécutoires de plein droit dès lors que les acquisitions sont inférieures à un seuil fixé par arrêté des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'urbanisme. Lorsque ces acquisitions ou prises de participation sont supérieures au seuil précité, les délibérations du conseil d'administration ne sont exécutoires qu'après approbation par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'urbanisme.

Décret n° 96-954 du 31 octobre 1996 portant création de l'Établissement public d'aménagement en Guyane :

Article 1^{er} – Il est créé sous le nom d'Établissement public d'aménagement en Guyane un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dont le siège est fixé à Cayenne.

Article 19 – Le préfet est chargé du contrôle de l'établissement selon les modalités prévues par les articles R*. 321-21 et suivants du code de l'urbanisme. / Les délibérations du conseil d'administration ne sont exécutoires qu'après approbation expresse du préfet ou si, dans le délai de quarante jours suivant leur réception par le préfet, elles n'ont donné lieu à aucune observation de sa part.



Décret n° 73-968 du 15 octobre 1973 portant création d'un établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle de Sénart :

Article 1^{er} – Il est créé, sous le nom d'Établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Sénart, un établissement public de caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Article 14 – Le contrôle de l'activité de l'établissement est exercé par le commissaire de la République de Seine-et-Marne dans les conditions prévues aux articles R. 321-9 à R. 321-11 du code de l'urbanisme. / Le préfet de la région parisienne et les préfets de l'Essonne et de Seine-et-Marne, ou leurs représentants, ont accès aux séances du conseil d'administration et y sont entendus chaque fois qu'ils le demandent. / Les ordres du jour et les procès-verbaux de toutes les réunions leur sont adressés

Décret n° 2010-911 du 3 août 2010 relatif à l'Établissement public de Paris-Saclay :

Article 1^{er} – L'Établissement public de Paris-Saclay est placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé du développement de la région capitale, du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de l'urbanisme. (...)

Article 19 – Le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, est le commissaire du Gouvernement auprès de l'Établissement public de Paris-Saclay. En cas d'absence ou d'empêchement, le préfet de région est suppléé par le secrétaire général pour les affaires régionales. / Il s'assure que la politique générale de l'établissement définie par le conseil d'administration est conforme aux missions de l'établissement définies par l'article 26 de la loi du 3 juin 2010 susvisée et exerce une surveillance sur la gestion financière de l'établissement, notamment ses participations, et l'orientation générale de ses activités et de celles de ses filiales.

Pour l'exercice de ses missions, le commissaire du Gouvernement peut :

1° Faire connaître au conseil d'administration la position du Gouvernement sur les questions examinées et formuler les observations qui lui paraissent nécessaires sur la conformité des délibérations du conseil d'administration avec les orientations générales arrêtées par le Gouvernement ;

2° Faire connaître aux ministres chargés du développement de la région capitale, de l'économie et du budget son avis sur les délibérations mentionnées au vingtième alinéa de l'article 11 ;

3° Demander l'inscription de toute question à l'ordre du jour d'une réunion du conseil d'administration ;

4° Demander la réunion extraordinaire du conseil d'administration sur un ordre du jour déterminé ;

5° Se faire communiquer tous documents et procéder ou faire procéder sur pièces ou sur place à toutes vérifications qu'il juge utiles.

Sauf s'il s'agit des délibérations mentionnées aux 3° et 9° de l'article 11, le commissaire du Gouvernement peut s'opposer à toute décision du conseil d'administration et demander une seconde délibération. Il dispose pour



cela d'un délai de quinze jours suivant la réunion de l'organe délibérant si lui-même ou le commissaire du Gouvernement adjoint y a assisté ou, à défaut, suivant la réception des délibérations. Son opposition doit être motivée. Il en rend compte immédiatement aux ministres de tutelle.

La seconde délibération intervient au plus tard dans un délai d'un mois après la notification de l'opposition du commissaire du Gouvernement. / Si, après une seconde délibération, le désaccord subsiste, il est porté devant les ministres chargés de la tutelle sur l'établissement; à défaut de confirmation expresse par l'un de ces ministres dans un délai d'un mois à compter de l'adoption de la délibération, l'opposition est réputée levée. / Le commissaire du Gouvernement peut s'opposer dans les mêmes conditions à toute décision de l'organe délibérant des sociétés dont l'établissement public détient directement ou indirectement plus de la moitié du capital social ou des droits de vote à l'assemblée générale des actionnaires.

■ Agence des cinquante pas géométriques (Guadeloupe, Martinique)

• Dispositions législatives

Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer :

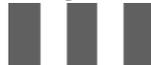
Article 1^{er} – Dans chacun des départements de la Guadeloupe et de la Martinique, il est créé, pour une durée de quinze ans, un établissement public d'État dénommé « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques ». Cette durée peut être prolongée par décret pour une durée qui ne peut excéder le 1^{er} janvier 2016. (...)

• Dispositions réglementaires

Décret n° 98-1081 du 30 novembre 1998 pris pour l'application des articles 4 à 7 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer :

Article 1^{er} – Les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, créées dans chacun des départements de la Guadeloupe et de la Martinique par l'article 4 de la loi du 30 décembre 1996 susvisée, sont des établissements publics d'État à caractère industriel et commercial placés sous la tutelle des ministres chargés de l'urbanisme et de l'outre-mer. (...)

Article 7 – (...) Le préfet du département, ou son représentant, exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de l'agence. Il assiste de plein droit aux réunions du conseil d'administration et y est entendu chaque fois qu'il le demande. (...).



■ Société du Grand Paris

• Dispositions législatives

Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris :

Article 1^{er} – *Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national.*

Article 7 – *Il est créé un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial dénommé Société du Grand Paris.*

Article 8 – (...) VI.-Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. Il précise notamment la composition du conseil de surveillance, le nombre, les conditions et les modalités de désignation de ses membres, ainsi que les attributions et les modalités de fonctionnement du conseil de surveillance et du directoire prévues par les articles L. 225-57 à L. 225-82 et L. 225-85 à L. 225-93 du code de commerce qui sont applicables à l'établissement public Société du Grand Paris et les conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement peut s'opposer à des décisions du directoire ainsi qu'à celles du conseil de surveillance de l'établissement public et, le cas échéant, de ses filiales. (...)

• Dispositions réglementaires

Décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la Société du Grand Paris :

Article 5 – *Les membres du conseil de surveillance adressent au commissaire du Gouvernement auprès de l'établissement public Société du Grand Paris, dans les quinze jours suivant leur nomination ou désignation, une déclaration mentionnant :*

— *les fonctions exercées par eux-mêmes et leurs conjoints non séparés de corps ou les personnes avec lesquelles ils sont liés par un pacte civil de solidarité dans les organismes ou les sociétés, ainsi que les sociétés qu'elles contrôlent ou qui les contrôlent au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, susceptibles, du fait de leur secteur d'activité, de conclure des conventions avec l'établissement public Société du Grand Paris ;*

— *la liste et le nombre des actions et droits sociaux représentant au moins un vingtième du capital ou des droits de vote, possédés par eux-mêmes, leurs conjoints et enfants mineurs non émancipés dans les mêmes sociétés ou organismes.*

Le commissaire du Gouvernement invite le membre qui n'a pas adressé cette déclaration dans le délai prescrit au premier alinéa à la produire dans un délai qu'il fixe. Ce membre ne peut siéger au conseil de surveillance avant de s'être acquitté de cette obligation, à moins qu'il ait justifié être dans l'impossibilité temporaire de le faire. / Chaque année, le commissaire du Gouvernement demande aux membres du conseil de surveillance de lui signaler les modifications intervenues dans les éléments figurant dans sa



déclaration. / Les informations ainsi fournies ont un caractère confidentiel. Toutefois, le commissaire du Gouvernement communique au membre chargé du contrôle économique et financier qui assiste aux séances du conseil de surveillance les déclarations remplies par les membres du conseil ainsi que les modifications qui y sont apportées.

Article 6 – Le conseil de surveillance élit un président ainsi qu'un vice-président parmi ses membres âgés de moins de soixante-dix ans au jour de cette élection. Les candidats à ces fonctions doivent, au moins trois jours ouvrables avant la séance du conseil au cours de laquelle il doit être procédé à l'élection, déclarer leur candidature au commissaire du Gouvernement et lui transmettre la déclaration prévue par l'article 5 du présent décret. Faute pour les candidats d'avoir observé ces formalités, leur candidature est irrecevable.

Article 10 – I. — Le conseil de surveillance se réunit, sur la convocation de son président, au moins deux fois par semestre. / Toutefois, le président du conseil de surveillance convoque le conseil à une date qui ne peut être postérieure à quinze jours lorsqu'un membre au moins du directoire, le commissaire du Gouvernement ou le tiers au moins des membres du conseil de surveillance lui présentent une demande motivée en ce sens. Si la demande est restée sans suite, ses auteurs peuvent procéder eux-mêmes à la convocation, en indiquant l'ordre du jour de la séance.

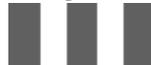
II. — Le président du conseil de surveillance fixe l'ordre du jour après consultation du président du directoire. / Le commissaire du Gouvernement et le contrôleur budgétaire de l'établissement peuvent demander l'inscription de tout sujet à l'ordre du jour des réunions du conseil de surveillance. Cette inscription ne peut être refusée. / (...)

VI. — Les membres du directoire, le commissaire du Gouvernement, le contrôleur budgétaire de l'établissement et l'agent comptable assistent aux séances du conseil de surveillance avec voix consultative. / Les convocations aux séances sont adressées au commissaire du Gouvernement, au contrôleur budgétaire et à l'agent comptable, accompagnées des ordres du jour et des mêmes documents que ceux transmis aux membres du conseil.

Article 16 – (...) Les décisions du directoire sont constatées par des procès-verbaux conservés dans un registre spécial. Ces procès-verbaux sont signés par le président. Copie en est adressée au commissaire du Gouvernement.

Article 19 – Le président du directoire désigne parmi les membres du directoire celui qui exercera sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement. Il communique cette décision au président du conseil de surveillance et au commissaire du Gouvernement.

Article 25 – (...) II. — Les dispositions du I ne sont pas applicables aux conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales. Toutefois, ces dernières conventions sont communiquées par le membre intéressé du conseil de surveillance ou du directoire au président du conseil de surveillance, au commissaire du

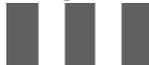


Gouvernement et au contrôleur budgétaire. La liste de ces conventions et leur objet sont communiqués par le président aux membres du conseil de surveillance et aux commissaires aux comptes.

III. — Lorsque le commissaire du Gouvernement ou le contrôleur budgétaire estime qu'un membre du conseil de surveillance ou du directoire est susceptible de s'exposer à l'application de l'article 432-12 du code pénal, il en informe par écrit le membre intéressé et le président du conseil de surveillance.

IV. — Le membre du conseil de surveillance ou du directoire intéressé informe, par lettre recommandée avec avis de réception, le président du conseil de surveillance, le commissaire du Gouvernement et le contrôleur budgétaire dès qu'il a connaissance d'une convention à laquelle le I est applicable. (...) Le président du conseil de surveillance informe les commissaires aux comptes de toute autorisation de convention. Les commissaires aux comptes présentent, sur ces conventions, un rapport spécial au commissaire du Gouvernement et à l'autorité chargée du contrôle général économique et financier. (...)

Article 26 – Le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, est le commissaire du Gouvernement auprès de l'établissement public Société du Grand Paris. En cas d'absence ou d'empêchement, le préfet de région est suppléé par le secrétaire général pour les affaires régionales. Le commissaire du Gouvernement représente l'État. Il exerce une surveillance sur l'orientation générale de l'activité de l'établissement et de celles des sociétés dont il détient directement ou indirectement plus de la moitié du capital social ou des droits de vote à l'assemblée générale des actionnaires. Pour l'exécution de sa mission, le commissaire du Gouvernement a tous les pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place. Le commissaire du Gouvernement peut assister avec voix consultative aux réunions du conseil de surveillance, du comité stratégique et des commissions et comités qui y sont constitués. À cet effet, les convocations, accompagnées des ordres du jour, les procès-verbaux et tous autres documents lui sont adressés en même temps qu'aux autres membres de ces instances. Le commissaire du Gouvernement dispose du droit de demander à tout instant à son président la réunion du conseil de surveillance et l'inscription d'un point à l'ordre du jour du conseil. Le commissaire du Gouvernement fait connaître au conseil de surveillance l'avis du Gouvernement sur la gestion de l'établissement. Il présente toute observation ou recommandation qu'il juge conforme à l'intérêt général. Le commissaire du Gouvernement peut s'opposer à toute décision du conseil de surveillance, à l'exception des délibérations soumises à l'approbation des ministres de tutelle et du budget en application de l'article 24. Il dispose pour cela d'un délai de quinze jours suivant la réunion de l'organe délibérant si lui-même ou le commissaire du Gouvernement adjoint y a assisté ou, à défaut, suivant la réception des délibérations. Son opposition doit être motivée. Il en rend compte immédiatement aux ministres de tutelle et au ministre du budget. À défaut de confirmation expresse, par l'un de ces ministres, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'opposition aux ministres, celle-ci est réputée levée.



Le commissaire du Gouvernement peut s'opposer dans les mêmes conditions à toute décision de l'organe délibérant des sociétés dont l'établissement public détient directement ou indirectement plus de la moitié du capital social ou des droits de vote à l'assemblée générale des actionnaires. Le commissaire du Gouvernement peut s'opposer à toute décision du directoire ayant pour effet de créer une dépense nouvelle ou de diminuer une recette dont les montants sont supérieurs à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget, dès lors que ces décisions ne sont pas l'application d'une délibération antérieure du conseil de surveillance ou du directoire. Il dispose pour cela d'un délai de huit jours suivant la réception de la délibération. Son opposition doit être motivée. Il en rend compte immédiatement aux ministres de tutelle et au ministre du budget. A défaut de confirmation expresse, par l'un de ces ministres, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'opposition aux ministres, celle-ci est réputée levée.

Le commissaire du gouvernement au 1er janvier 2015 : M. Jean Daubigny, Préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris.

1.2. Coopération et rayonnement internationaux

■ Campus France (valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français)

• Dispositions législatives

Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État :

Article 7 – Est créé auprès de l'établissement public Campus France un conseil d'orientation relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France, comprenant notamment des représentants des étudiants, de la Conférence des chefs d'établissement de l'enseignement supérieur et des collectivités territoriales. / Sa composition et ses règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret.

• Dispositions réglementaires

Décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France :

Article 1^{er} – Campus France, créé par les dispositions de l'article 6 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée, est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Article 7 – Le conseil d'administration se réunit, sur convocation de son président, aussi souvent que la bonne marche de l'établissement l'exige et au minimum deux fois par an. La convocation est de droit si elle est demandée par le commissaire du Gouvernement, ou par l'un des représentants au conseil d'administration du ministre chargé de l'enseignement supérieur, ou par la moitié au moins des membres sur un ordre du jour déterminé à la condition que le conseil d'administration ne se soit pas réuni depuis plus de deux mois. (...) / Il est établi un procès-verbal



de chaque séance du conseil d'administration, signé par le président et par le secrétaire. Le procès-verbal est adressé sans délai au commissaire du Gouvernement, aux membres du conseil, aux membres du contrôleur budgétaire et au directeur général de l'établissement.

Article 9 – I. — Les décisions et délibérations du conseil d'administration, autres que celles mentionnées aux II et III, sont exécutoires de plein droit quinze jours après leur réception par le commissaire du Gouvernement, sauf si celui-ci demande la suspension de cette exécution dans ce délai. Dans ce cas, le commissaire du Gouvernement soumet cette décision ou délibération au ministre des affaires étrangères et au ministre chargé de l'enseignement supérieur, qui se prononcent dans un délai d'un mois à compter de leur saisine et informent sans délai les autres représentants de l'État au conseil d'administration de leur décision. À défaut de la notification d'une décision de rejet au président du conseil d'administration dans ce délai, la décision ou délibération est exécutoire.

II. — Les décisions et délibérations du conseil d'administration mentionnées aux 7° à 10° de l'article 8, à l'exception des acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles sont exécutoires de plein droit quinze jours après leur réception par le commissaire du Gouvernement, et par l'autorité chargée du contrôle économique et financier, sauf s'ils en demandent la suspension de cette exécution dans ce délai. Dans ce cas, ils soumettent cette décision ou délibération au ministre des affaires étrangères, au ministre chargé de l'enseignement supérieur et au ministre chargé du budget qui se prononcent dans un délai d'un mois à compter de leur saisine. A défaut de la notification d'une décision de rejet au président du conseil d'administration dans ce délai, la décision ou délibération est exécutoire. (...)

Article 11 – Le commissaire du Gouvernement auprès de l'établissement est désigné par le ministre des affaires étrangères.

Il peut à tout moment demander la communication de tous documents, pièces ou archives et procéder, ou faire procéder, à toutes vérifications. Il fait connaître l'avis du Gouvernement sur les problèmes évoqués. Il peut être assisté ou se faire représenter par un agent public placé sous son autorité, notamment lors des séances du conseil d'administration. Les délibérations du conseil d'administration lui sont transmises dans les conditions mentionnées à l'article 9. Le commissaire du Gouvernement, ou son représentant, peut assister aux réunions du conseil mentionné à l'article 12

Arrêté du 12 septembre 2012 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de Campus France : Par arrêté du ministre des affaires étrangères en date du 12 septembre 2012, Mme Fabienne Couty, sous-directrice de l'enseignement supérieur au sein de la direction des politiques de mobilité et d'attractivité à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères, est nommée commissaire du Gouvernement auprès de l'établissement public Campus France.



■ Institut français (action culturelle extérieure)

• Dispositions législatives

Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État :

Article 9 – I. — Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial pour l'action culturelle extérieure, dénommé « Institut français », placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et soumis au chapitre Ier.

II. — S'inscrivant dans l'ambition de la France de contribuer à l'étranger à la diversité culturelle et linguistique dans un esprit de partenariat avec les pays d'accueil, l'Institut français concourt, en faisant appel au réseau culturel français à l'étranger, à la politique culturelle extérieure définie par le ministre des affaires étrangères, en étroite concertation avec les ministres concernés, en particulier le ministre chargé de la culture. (...)

• Dispositions réglementaires

Décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français :

Article 1^{er} – L'Institut français, créé par l'article 9 de la loi du 27 juillet 2010 susvisée, est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères. / Son siège est à Paris. / L'Institut français concourt, en faisant appel au réseau culturel français à l'étranger, à la politique culturelle extérieure de la France.

Article 9 – Le conseil d'administration se réunit, sur convocation de son président, aussi souvent que la bonne marche de l'établissement l'exige et au minimum deux fois par an. (...) / Il est établi un procès-verbal de chaque séance du conseil d'administration, signé par le président et par le secrétaire. Le procès-verbal est adressé sans délai aux membres du conseil d'administration, à l'autorité chargée du contrôle économique et financier, au directeur général délégué ainsi qu'au commissaire du Gouvernement.

Article 11 – I. — Les délibérations du conseil d'administration, autres que celles mentionnées aux II à IV, sont exécutoires de plein droit quinze jours après leur réception par le commissaire du Gouvernement, sauf s'il demande la suspension de cette exécution dans ce délai. / Dans ce cas, il soumet cette délibération au ministre des affaires étrangères. À défaut de la notification d'une décision de rejet au président du conseil d'administration dans un délai de quinze jours, la délibération est exécutoire. / II. — Les délibérations du conseil d'administration mentionnées aux 6° à 8° de l'article 10 deviennent exécutoires de plein droit quinze jours après leur réception par le commissaire du Gouvernement et par l'autorité chargée du contrôle économique et financier si aucun d'eux ne demande la suspension de cette exécution dans ce délai. / S'ils en demandent la suspension, ils soumettent cette délibération au ministre des affaires étrangères et au ministre chargé du budget. / À défaut de la notification d'une décision de rejet au président du conseil d'administration dans un délai de quinze jours après leur saisine, la délibération est exécutoire.



Article 14 – Le commissaire du Gouvernement auprès de l'établissement est le directeur en charge de la politique culturelle au ministère des affaires étrangères. / Il peut à tout moment demander la communication de tous documents, pièces ou archives, et procéder, ou faire procéder, à toutes vérifications. / Il peut être assisté ou se faire représenter par un agent public placé sous son autorité, notamment lors des séances du conseil d'administration. / Les délibérations du conseil d'administration lui sont transmises. / Le commissaire du Gouvernement peut déférer au ministre des affaires étrangères toute question portant notamment sur l'application du III de l'article 2.

■ Agence française d'expertise technique internationale (promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale publique françaises à l'étranger)

• Dispositions législatives

Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État :

Article 12 – I.-Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé : « Agence française d'expertise technique internationale », placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'économie et soumis au chapitre Ier du présent titre.

II.-L'Agence française d'expertise technique internationale concourt à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale publique françaises à l'étranger. (...) Ses modalités d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'État. (...)

• Dispositions réglementaires

Décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014 relatif à l'Agence française d'expertise technique internationale :

Article 1^{er} – L'Agence française d'expertise technique internationale, établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'économie, est chargée, seule ou, par voie conventionnelle, en coopération avec d'autres opérateurs publics ou privés, de (...) / 1° Mobiliser l'expertise française pour appuyer la définition et la mise en œuvre de politiques publiques auprès des autorités des pays d'intervention dans le cadre de projets internationaux sur financements publics français, européens, étrangers ou multilatéraux ou sur financements de fondations privées ou d'organisations non gouvernementales (...).

Article 3 -(...) Le directeur général, les commissaires du Gouvernement mentionnés à l'article 12 ou leur représentant et l'autorité chargée du contrôle économique et financier ou son représentant participent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative. (...).

Article 10 – I. - Les décisions et délibérations du conseil d'administration, autres que celles mentionnées au II, sont exécutoires de plein droit quarante-huit heures après leur réception par les commissaires du



Gouvernement, sauf si l'un des deux demande la suspension de cette exécution dans ce délai.

Dans ce cas, les deux commissaires du Gouvernement soumettent cette décision ou délibération au ministre des affaires étrangères et au ministre chargé de l'économie, qui se prononcent dans un délai de quinze jours. A défaut de la notification dans ce délai au président du conseil d'administration d'une décision conjointe de rejet, la décision ou délibération est exécutoire.

II. - Les délibérations autorisant les emprunts, les prises de participation, les créations de filiales, les acquisitions, échanges ou aliénations de biens immobiliers et celles créant, pour répondre à des besoins spécifiques, des entités de droit local dépendant de l'agence ne sont exécutoires qu'après approbation expresse des ministres de tutelle. Ces délibérations sont exécutoires, à défaut d'approbation expresse déjà notifiée, à l'expiration d'un délai d'un mois partant de la date de réception, de la délibération et des documents correspondants, à moins que le ministre chargé de l'économie ou le ministre chargé des affaires étrangères n'y fasse opposition pendant ce délai. Lorsque l'un de ces ministres demande par écrit des informations ou documents complémentaires, ce délai est suspendu jusqu'à la production de ces informations ou documents.

III. - Toutes les décisions et délibérations sont transmises à l'autorité chargée du contrôle économique et financier.

Article 12 – Le directeur général de la mondialisation au ministère des affaires étrangères et du développement international et le chef du service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises de la direction générale du Trésor sont placés auprès de l'établissement en qualité de commissaires du Gouvernement.

Ils peuvent, à tout moment, demander la communication de tous documents, pièces ou archives et procéder ou faire procéder à toutes vérifications. Ils font connaître au conseil d'administration l'avis du Gouvernement sur les problèmes identifiés.

Ils peuvent être assistés ou se faire représenter par un agent public placé sous leur autorité, ayant au moins le rang de sous-directeur, notamment lors des séances du conseil d'administration.

Les décisions et délibérations du conseil d'administration leur sont soumises dans les conditions prévues à l'article 10.

1.3. Secteur défense

■ Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)

• Dispositions législatives

Article L. 2333-3 du code de la défense :



Les administrations passant des marchés relatifs aux matériels de guerre peuvent imposer aux titulaires de ces marchés le contrôle permanent ou temporaire d'un commissaire du Gouvernement dont le rôle est défini ci-après.

Article L. 2333-4 :

Les commissaires du Gouvernement mentionnés à l'article L. 2333-3 sont chargés de recueillir, pour le compte du département ministériel qui les a nommés, les renseignements d'ordre administratif, financier et comptable concernant l'entreprise auprès de laquelle ils sont placés et dont la connaissance est jugée utile ou nécessaire par ledit département ministériel.

•Autres dispositions

Instruction n° 47987 du 17 novembre 1994 relative aux attributions et au mode d'action des commissaires du gouvernement pour le contrôle des entreprises travaillant dans l'armement, qui précise notamment que :

I. Les commissaires du gouvernement auprès de certaines entreprises qui participent à l'exécution des fabrications de matériel d'armement ont pour mission d'assurer, pour le compte du ministre chargé de la défense, le contrôle permanent de l'activité de ces entreprises sous les aspects administratif, financier, comptable, économique et social.

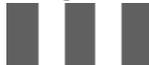
Cette mission s'exerce conformément aux instructions générales du ministre et des orientations définies par le délégué général de l'armement. Celui-ci, compte tenu de ses attributions vis-à-vis des établissements publics et des sociétés soumis au contrôle de l'État ainsi que des entreprises privées travaillant pour l'armement, fait connaître aux commissaires du gouvernement les objectifs particuliers de politique industrielle à l'égard des entreprises concernées ainsi que les moyens propres à les atteindre. (...)

IV. Dans le cadre de leurs mission, les commissaires du gouvernement recueillent toute documentation utile : (...) d'une façon générale, sur la stratégie de l'entreprise et sur ses perspectives.

V. Le commissaire du gouvernement doit acquérir et entretenir une connaissance précise et concrète de l'entreprise auprès de laquelle il est placé, afin d'être en mesure d'apporter sans délai au ministre, à son cabinet ou au délégué général pour l'armement les informations nécessaires.

VI. Le commissaire du gouvernement informe le ministre et le délégué général pour l'armement du fonctionnement général des entreprises et notamment : - du déroulement des réunions du conseil d'administration auxquelles il a assisté ; - de tout événement important de nature à modifier la structure de l'entreprise, à en compromettre l'équilibre, à mettre en péril son existence, à gêner l'exécution des marchés d'armement dont elle est titulaire. (...)

VII. Le commissaire du gouvernement établit, chaque année, des notes sur la situation financière de l'entreprise, sur ses dépenses d'études et d'investissements, sur ses marges et sur l'évolution de ses effectifs. (...)



IX. Le commissaire du gouvernement veille à la mise en œuvre par l'entreprise auprès de laquelle il est placé des procédures nécessaires au contrôle de ses coûts de production et à l'établissement des documents qui s'y rapportent. (...) / Il émet un avis préalable, dans un délai contraint, sur les éléments forfaitaires à retenir pour l'établissement des devis et des prix de revient. / Il est informé par les services de la délégation générale pour l'armement (DGA) du déclenchement de toute enquête des services de la DGA dans l'entreprise, notamment des enquêtes visant à l'établissement des éléments généraux de coûts et des enquêtes sur un marché déterminé. / Il est habilité à recevoir toutes informations sur le déroulement de ces enquêtes auxquelles il peut assister. (...)

X. Le commissaire du gouvernement veille à l'application des directives ou orientations données en matière de politique industrielle par le ministère de la défense et éventuellement, lorsqu'il est chargé du rôle de fonctionnaire coordonnateur à l'application des directives données par les autres départements ministériels. / Il veille au respect par l'entreprise des dispositions législatives, réglementaires et contractuelles relatives aux modes d'établissement des prix. (...)

Arrêté du 25 septembre 2014 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès d'une société :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 25 septembre 2014, le contrôleur général des armées Legrand de Mercey (Stanislas) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de l'ONERA. / La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à tous les organismes ou sociétés qui sont placés sous le contrôle de l'établissement public mentionné. Le commissaire du Gouvernement peut se faire assister de représentants des services techniques et administratifs du ministère de la défense qui agissent en vertu d'ordres de mission signés par lui. Conformément au décret n° 68-165 du 20 février 1968 organisant la coordination des contrôles de prix de revient dans les entreprises titulaires de marchés de matériels de guerre, le commissaire du Gouvernement est fonctionnaire coordonnateur pour les entreprises auprès desquelles il est désigné. La désignation du contrôleur général des armées Legrand de Mercey (Stanislas) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2014.

1.4. Secteur développement économique

■ Agence française de développement

• Dispositions législatives

Article L.615-1 du code monétaire et financier (CMF) :

Le ministre chargé de l'économie nomme un commissaire du Gouvernement auprès de tout organe central mentionné à l'article L. 511-30, établissement de crédit ou société de financement lorsque l'Etat leur a confié des prérogatives de puissance publique ou une mission d'intérêt public. Un décret définit les modalités d'application du présent article. Il précise notamment les conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement peut s'opposer aux décisions des organes délibérants de



l'organe central, de l'établissement de crédit ou de la société de financement relatives à la mise en oeuvre des prérogatives de puissance publique ou de la mission d'intérêt public qui lui ont été confiées.

• **Dispositions réglementaires**

Article R. 513-22 du CMF :

L'Agence française de développement, ci-après dénommée « l'agence », est un établissement de crédit spécialisé qui exerce une mission permanente d'intérêt public au sens de l'article L. 511-104. Elle peut effectuer les opérations de banque afférentes à cette mission dans les conditions définies par la présente section.

Article R513-23 :

L'agence est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, dont les missions et l'organisation sont fixées par la présente section. (...)

Article R. 513-36 :

(...) II.- Le conseil d'administration établit son règlement intérieur, qui prévoit notamment les modalités de la consultation à distance ou écrite de ses membres par le président sur une délibération d'urgence. Ces modalités comportent au moins un délai minimal de consultation, des règles de quorum, et le droit pour tout membre du conseil et pour le commissaire du Gouvernement de s'opposer à cette modalité de consultation. (...)

Article R. 513-41 :

Un commissaire du Gouvernement, désigné par le ministre chargé de l'économie, exerce auprès de l'agence la mission définie par l'article L. 615-1 et les articles D. 615-1 à D. 615-8 du présent code.

Article D. 615-1 :

Les commissaires du Gouvernement représentent l'État auprès des organismes dans lesquels ils sont nommés en application des dispositions de l'article L. 615-1. Ils assurent également cette représentation auprès des organismes dotés d'un commissaire du Gouvernement en vertu des textes législatifs ou réglementaires spécifiques.

Article D. 615-2 :

Les commissaires du Gouvernement, dont le nombre ne peut être supérieur à dix, sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie, sur proposition du directeur général du Trésor. Les commissaires du Gouvernement désignés parmi les contrôleurs d'État sont nommés après avis du chef du service du contrôle général économique et financier.

Article D. 615-3 :

Les commissaires du Gouvernement nommés auprès d'un organisme en application des dispositions de l'article L. 615-1 s'assurent que celui-ci, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses filiales ou des établissements dont il détient le contrôle, exerce son activité d'intérêt public conformément aux textes qui le régissent. Ils rendent compte au ministre chargé de l'économie des missions d'intérêt public confiées à l'organisme



auprès duquel ils sont nommés et lui adressent un rapport annuel sur l'activité de l'établissement.

Article D. 615-4 :

Les commissaires du Gouvernement participent aux séances du conseil d'administration et du conseil de surveillance ainsi qu'aux assemblées générales. Ils sont également invités aux réunions des comités et des commissions chargés de préparer les décisions des instances précitées ou ayant reçu de celles-ci des délégations de pouvoirs. / Les commissaires du Gouvernement peuvent se faire remettre par l'organisme tout document et communiquer tout renseignement nécessaire à l'exercice de leur mission. / L'organisme leur communique les rapports d'inspection internes et d'audit externes, ainsi que les rapports d'inspection et les décisions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution nécessaires à l'exercice de leur mission.

Article D. 615-5 :

Les commissaires du Gouvernement peuvent adresser, en application de l'article D. 615-3, à l'organisme auprès desquels ils sont nommés des recommandations et peuvent leur demander de faire procéder aux inspections ou aux contrôles qu'ils jugent utiles, y compris sur tout établissement qui lui est affilié.

Article D. 615-6 :

Le commissaire du Gouvernement peut s'opposer à toute délibération ou décision engageant l'organisme dans la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique ou de la mission d'intérêt public qui lui ont été confiées, et demander une seconde délibération. Il dispose à cet effet d'un délai de quinze jours. Sa demande doit être motivée. Il en rend compte au ministre chargé de l'économie. / Si, après une seconde délibération, le désaccord subsiste, le commissaire du Gouvernement peut opposer un refus motivé à cette décision.

Article D. 615-7 :

Les organismes contrôlés mettent à la disposition des commissaires du Gouvernement les moyens nécessaires à l'exercice de leur mission.

Article D. 615-8 :

Ceux des commissaires du Gouvernement qui n'exercent pas d'autres fonctions à l'administration centrale du ministère chargé de l'économie sont réunis au sein de la mission de contrôle des activités financières rattachée à la direction générale du Trésor. / Cette mission est dirigée par l'un de ses membres nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Arrêté du 28 février 2011 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de l'Agence française de développement :

Par arrêté de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en date du 28 février 2011, M. Claude WARNET est nommé commissaire du Gouvernement auprès de l'Agence française de développement, en remplacement de M. Daniel BESSON.

À noter : *aux termes de l'article R. 712-16 du CMF, le contrôle des opérations de l'institut [d'émission outre-mer (IEOM)] est assuré par un collège de*



censeurs composé du commissaire du Gouvernement de l'Agence française de développement et d'un représentant de la Banque de France.

■ Agence Business France

• Dispositions législatives

Loi n° 2003-721 du 1 août 2003 pour l'initiative économique :

Article 50 – L'agence régie par les dispositions du présent article, et désignée ci-après comme "l'agence", a pour mission de favoriser le développement international des entreprises implantées en France et de promouvoir l'attractivité du territoire national et les exportations françaises. Cette agence est un établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères, du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'aménagement du territoire.(...) VI.-Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.

• Dispositions réglementaires

Décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'Agence Business France :

Article 8 – Le directeur des relations internationales de la direction générale du Trésor au ministère chargé de l'économie et le directeur des entreprises et de l'économie internationale au ministère chargé des affaires étrangères exercent les fonctions de commissaire du Gouvernement et participent à ce titre aux travaux du conseil d'administration. / En cas d'empêchement, ils peuvent se faire représenter aux séances du conseil d'administration par un agent placé sous leur autorité.

Article 10 – Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président et examine toute question inscrite à l'ordre du jour par le président ou par le conseil statuant à la majorité simple. (...) / Sauf en cas d'urgence, le lieu, la date et l'ordre du jour sont portés au moins deux semaines à l'avance à la connaissance des membres du conseil d'administration, des commissaires du Gouvernement, du contrôleur budgétaire et du directeur général. / Les commissaires du Gouvernement, le contrôleur budgétaire, l'agent comptable et le directeur général assistent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative. (...) Les délibérations signées par le président sont notifiées aux membres, aux commissaires du Gouvernement, au contrôleur budgétaire et au directeur général dans le mois qui suit la séance.

Article 12 – Les délibérations du conseil d'administration sont exécutoires de plein droit sauf si un des commissaires du Gouvernement demande la suspension de cette exécution dans les dix jours ouvrés qui suivent la délibération. Dans ce cas, le commissaire du Gouvernement soumet cette délibération aux ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire, qui se prononcent dans un délai d'un mois. A défaut d'une décision de rejet dans ce délai, la délibération est exécutoire. / Les délibérations portant sur le budget et le compte financier sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret du 7



novembre 2012 susvisé. / Les délibérations autorisant les emprunts, les prises de participation, les créations de filiales, les acquisitions, échanges et aliénations de biens immobiliers ne sont exécutoires qu'après approbation tacite au bout d'un mois du ministre chargé du budget et des ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire. / Pour répondre à des besoins spécifiques, des entités de droit local dépendant de Business France peuvent être créées à l'étranger sur autorisation expresse des ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire.

1.5. Secteur environnemental

■ Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)

• Dispositions législatives

Article L. 542-12 du code de l'environnement :

L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, établissement public industriel et commercial, est chargée des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs, (...).

• Dispositions réglementaires

Article R. 542-1 du code de l'environnement :

L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) est placée sous la tutelle des ministres chargés respectivement de l'énergie, de la recherche et de l'environnement.

Article R. 542-8 :

Le conseil d'administration de l'agence se réunit au moins trois fois par an. Son président en fixe l'ordre du jour. / Sauf en cas d'urgence, le lieu, la date et l'ordre du jour sont portés au moins deux semaines à l'avance à la connaissance des membres du conseil d'administration, du commissaire du Gouvernement, du contrôleur budgétaire et du directeur général. / Le commissaire du Gouvernement, le contrôleur budgétaire et le directeur général assistent aux séances avec voix consultative. / (...) Les délibérations font l'objet de procès-verbaux signés par le président et notifiés aux membres, au commissaire du Gouvernement, au contrôleur budgétaire et au directeur général dans les deux semaines qui suivent la séance.

Article R. 542-10 :

Les délibérations du conseil d'administration de l'agence sont exécutoires de plein droit sauf si le commissaire du Gouvernement ou le contrôleur budgétaire y fait opposition dans le délai de quatorze jours qui suit la réception des procès-verbaux notifiés dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article R. 542-8. / S'il forme opposition, le commissaire du Gouvernement ou le contrôleur budgétaire en réfère immédiatement, selon le cas, au ministre chargé de l'énergie ou au ministre chargé du budget, qui doit se prononcer dans le délai d'un mois. A défaut de décision dans ce délai, la délibération est exécutoire.



Article R. 542-11 :

Le commissaire du Gouvernement placé auprès de l'agence est le directeur général chargé de l'énergie au ministère chargé de l'énergie. Il peut à tout moment se faire communiquer tous documents, pièces ou archives et procéder ou faire procéder à toutes vérifications. Il fait connaître l'avis du Gouvernement sur les problèmes évoqués. (...)

Article R. 542-13 :

I. - Le conseil d'administration est assisté par un comité financier qui est consulté sur : / 1° L'arrêté annuel des comptes ; / 2° Les programmes pluriannuels et les prévisions de recettes et de dépenses associées ; / 3° Toute autre question d'ordre financier. (...) / III. - Le commissaire du Gouvernement, le contrôleur budgétaire et le directeur général de l'établissement peuvent assister aux réunions de ce comité.

Le Commissaire du Gouvernement au 4 décembre 2014 : Monsieur Laurent MICHEL, représenté par Madame Virginie SCHWARZ, Directrice de l'Energie.

■ Institut national de l'environnement industriel et des risques

• *Dispositions législatives*

Article L. 554-2 du code de l'environnement :

Il est instauré, au sein de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, dans le cadre d'une mission de service public qui lui est confiée pour contribuer à la préservation de la sécurité des réseaux, un guichet unique rassemblant les éléments nécessaires à l'identification des exploitants des réseaux mentionnés au I de l'article L.554-1. Ces exploitants communiquent à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques les informations nécessaires à la préservation de leurs réseaux suivant des modalités définies par décret en Conseil d'État.

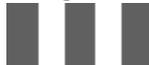
• *Dispositions réglementaires*

Article R. 131-35 :

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques, ci-après dénommé "l'institut", est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement.

Article R. 131-39 :

Le conseil d'administration se réunit au moins trois fois par an en séance ordinaire. / Sauf en cas d'urgence, le lieu, la date et l'ordre du jour sont portés au moins deux semaines à l'avance à la connaissance des membres du conseil d'administration, du commissaire du Gouvernement, du contrôleur budgétaire et du directeur général. / Le commissaire du Gouvernement, le contrôleur budgétaire et le directeur général assistent aux séances avec voix consultative. / (...) Les délibérations font l'objet de procès-verbaux signés par le président et notifiés aux membres, au commissaire du Gouvernement et au contrôleur budgétaire dans les deux semaines qui suivent la séance.



Article R. 131-42 :

Les délibérations du conseil d'administration portant sur les objets visés aux 5°, 6°, 7° et 9° de l'article R. 131-40 ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le ministre chargé de l'environnement et le ministre chargé du budget. (...) / Les autres délibérations sont exécutoires de plein droit si le commissaire du Gouvernement ou le membre du corps du contrôle général économique et financier n'y ont pas fait opposition dans les dix jours qui suivent soit la réunion du conseil, s'il a assisté à celle-ci, soit la réception du procès-verbal de la séance. / S'il forme opposition, le commissaire du Gouvernement ou le membre du corps du contrôle général économique et financier en réfère immédiatement, suivant le cas, au ministre chargé de l'environnement ou au ministre chargé du budget, qui doit se prononcer dans un délai d'un mois. A défaut de décision dans ce délai, la délibération est exécutoire.

Article R. 131-43 :

Le commissaire du Gouvernement placé auprès de l'établissement est nommé par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Il peut à tout moment se faire communiquer tous documents, pièces ou archives et procéder ou faire procéder à toutes vérifications. Il fait connaître l'avis du Gouvernement sur les problèmes évoqués(...).

Arrêté du 24 janvier 2013 portant nomination de la commissaire du Gouvernement auprès de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques :

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 24 janvier 2013, Mme Patricia BLANC, directrice générale de la prévention des risques, est nommée commissaire du Gouvernement auprès de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, en remplacement de M. Laurent MICHEL.

1.6 Transports et infrastructures de transport

■ Société nationale des chemins de fer français (SNCF)

• *Dispositions législatives*

En vertu de l'article 18 (aujourd'hui abrogé) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, la SNCF est dotée du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) depuis le 1^{er} janvier 1983.

• *Dispositions réglementaires*

Décret n° 83-109 du 18 février 1983 relatif aux statuts de la Société nationale des chemins de fer français :

Article 1 – *L'établissement public industriel et commercial Société nationale des chemins de fer français, dénommé ci-après S.N.C.F., est administré conformément aux statuts établis par le présent décret, et dans le respect des règles générales applicables aux établissements publics industriels et commerciaux et des dispositions du cahier des charges de la S.N.C.F.*



Article 4 – Les délibérations du conseil d'administration sont exécutoires de plein droit, sauf si le commissaire du Gouvernement mentionné à l'article 12 ci-après demande en séance qu'il soit procédé à un second examen lors de la réunion suivante du conseil d'administration, et sauf dispositions contraires du cahier des charges.

Article 5 – Le conseil d'administration se réunit en séance ordinaire au moins dix fois par an sur convocation de son président. / L'ordre du jour des réunions ordinaires est arrêté par le président et peut être complété par toute question dont le commissaire du Gouvernement ou la majorité des membres du conseil demande l'inscription. / Il est communiqué aux administrateurs et au commissaire du Gouvernement dix jours au moins avant la date de la réunion du conseil. En cas d'urgence, l'ordre du jour peut être complété par le président, avec l'accord du commissaire du Gouvernement. / Le conseil d'administration peut en outre être réuni en séance extraordinaire, sur un ordre du jour déterminé, à la demande du commissaire du Gouvernement, de la majorité des membres du conseil ou à l'initiative du président du conseil d'administration.

Article 12 – Il est institué auprès de la Société nationale des chemins de fer français un commissaire du Gouvernement et un commissaire du Gouvernement adjoint. / Le commissaire du Gouvernement et le commissaire du Gouvernement adjoint sont nommés par arrêté du ministre chargé des transports.

Article 13 – Le commissaire du Gouvernement ou, à défaut, le commissaire du Gouvernement adjoint, siège au conseil d'administration de la S.N.C.F. avec voix consultative. / Le commissaire du Gouvernement s'assure que la politique générale de la S.N.C.F. et les orientations du groupe sont définies par le conseil d'administration conformément aux dispositions du cahier des charges de l'établissement et du contrat de plan passé entre l'État et l'établissement public. / Il fait connaître, le cas échéant, au conseil, la position du Gouvernement sur les questions examinées. Il formule les observations qui lui paraissent nécessaires sur la conformité des délibérations du conseil avec les orientations générales de la politique arrêtée par les pouvoirs publics.

Il peut, à ces fins : /Se faire communiquer tous documents et procéder ou faire procéder à toutes vérifications /Demander l'inscription de toute question à l'ordre du jour d'une réunion ordinaire du conseil / Demander une réunion extraordinaire du conseil sur un ordre du jour déterminé.

En cas d'absence ou d'empêchement du commissaire du Gouvernement, ses pouvoirs sont exercés par le commissaire du Gouvernement adjoint.

Arrêté du 20 novembre 2014 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) :

Par arrêté du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche en date du 20 novembre 2014, M. François POUPARD, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, est nommé dans les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de la Société nationale des chemins de fer français, en remplacement de M. Daniel BURSAUX.



Arrêté du 5 septembre 2011 portant nomination du commissaire du Gouvernement adjoint auprès de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) :

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et du ministre auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports, en date du 5 septembre 2011, M. Thierry GUIMBAUD, administrateur civil hors classe, directeur des services de transport, est nommé dans les fonctions de commissaire du Gouvernement adjoint auprès de la Société nationale des chemins de fer français, en remplacement de M. Patrick VIEU.

■ Réseau ferré de France (RFF)

• Dispositions législatives

Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire :

Article 1^{er} – Il est créé à la date du 1^{er} janvier 1997 un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé : « Réseau ferré de France ». Cet établissement a pour objet, conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable, l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national. Il est le gestionnaire du réseau ferré national. (...) / Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'exercice des missions de Réseau ferré de France. (...)

• Dispositions réglementaires

Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France :

Article 37 – Il est interdit aux administrateurs de prendre ou de conserver un intérêt personnel direct ou indirect dans une entreprise concluant un marché avec RFF, sauf accord express du commissaire du Gouvernement délivré dans les conditions qui suivent. / Lorsque le conseil d'administration examine un marché susceptible d'être passé avec une entreprise dans laquelle un administrateur détient un intérêt personnel direct ou indirect, l'administrateur intéressé ne prend pas part à la délibération. Si le conseil d'administration autorise la passation de ce marché, l'administrateur intéressé doit se défaire de ses intérêts dans l'entreprise considérée, sauf accord express du commissaire du Gouvernement à les conserver.

Article 40 – Il est institué auprès de RFF un commissaire du Gouvernement et un commissaire du Gouvernement adjoint. Le commissaire du Gouvernement et le commissaire du Gouvernement adjoint sont nommés par arrêté du ministre chargé des transports.

Article 41 – Le commissaire du Gouvernement ou, à défaut, le commissaire du Gouvernement adjoint siège au conseil d'administration de RFF avec voix consultative. / Le commissaire du Gouvernement ou son représentant



siège avec voix consultative dans les comités et les commissions créés par le conseil d'administration. / Le commissaire du Gouvernement s'assure que la politique générale de RFF est définie par le conseil d'administration conformément aux missions de l'établissement. / Il fait connaître, le cas échéant, au conseil la position du Gouvernement sur les questions examinées. Il formule les observations qui lui paraissent nécessaires sur la conformité des délibérations du conseil avec les orientations générales de la politique arrêtée par les pouvoirs publics. / Il peut, à ces fins : - se faire communiquer tous documents et procéder ou faire procéder à toutes vérifications /- demander l'inscription de toute question à l'ordre du jour d'une réunion ordinaire du conseil /- demander une réunion extraordinaire du conseil sur un ordre du jour déterminé.

En cas d'absence ou d'empêchement du commissaire du Gouvernement, ses pouvoirs sont exercés par le commissaire du Gouvernement adjoint. / L'établissement public supporte les frais de fonctionnement du commissariat du Gouvernement.

Arrêté du 7 juillet 2010 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès de Réseau ferré de France :

Par arrêté du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, et du secrétaire d'État chargé des transports en date du 7 juillet 2010, M. Christophe SAINTILLAN, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, directeur des infrastructures de transport à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, est nommé commissaire du Gouvernement auprès de Réseau ferré de France, en remplacement de M. Marc PAPINUTTI.

Arrêté du 28 juin 2011 portant nomination du commissaire du Gouvernement adjoint auprès de Réseau ferré de France :

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et du secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports, en date du 28 juin 2011, M. Fabien BALDERELLI, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, chargé de la sous-direction du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires et fluviaux et des investissements portuaires à la direction des infrastructures de transport, est nommé commissaire du Gouvernement adjoint auprès de Réseau ferré de France, en remplacement de M. Franck AGOGUÉ.

■ **Régie autonome des transports parisiens (RATP)**

• *Dispositions législatives*

Ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile de France :

Article 1^{er} – *1.-Il est constitué entre la région d'Ile-de-France, la ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-*



Marne un établissement public chargé de l'organisation des transports publics de personnes en Ile-de-France. (...)

Article 2 – La Régie autonome des transports parisiens, établissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière, institué par la loi du 21 mars 1948, reste chargée de l'exploitation des réseaux et des lignes de transport en commun de voyageurs qui lui a été confiée en application de cette loi, dans les conditions prévues au II de l'article 1^{er} de la présente ordonnance.

• **Dispositions réglementaires**

Décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France (modifié par le décret n° 2012-1094 du 27 septembre 2012) :

Article 2 – Le président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens est nommé par décret. Le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère des transports ou son représentant siège au conseil d'administration de la régie en qualité de commissaire du Gouvernement. Le chef de la mission de contrôle général économique et financier des transports assiste aux séances du conseil d'administration ou peut s'y faire représenter.

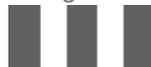
■ Grands ports maritimes

• **Dispositions réglementaires**

Article R. 5312-62 du code des transports :

Le ministre chargé des ports maritimes désigne un commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime et peut désigner un commissaire du Gouvernement adjoint. En cas d'absence ou d'empêchement du commissaire du Gouvernement, ses pouvoirs sont exercés par le commissaire du Gouvernement adjoint. Le commissaire du Gouvernement s'assure de la compatibilité des orientations et des décisions adoptées par les autorités du port avec les intérêts dont l'Etat a la charge, notamment en matière de politique portuaire nationale, d'environnement et de développement économique. Il vérifie la régularité de l'ensemble des opérations du conseil de surveillance. L'autorité chargée du contrôle économique et financier est désignée par les ministres chargés de l'économie et du budget. / Le commissaire du Gouvernement et l'autorité chargée du contrôle économique et financier participent avec voix consultative aux séances du conseil de surveillance du grand port maritime et assistent aux réunions du conseil de développement et de ses commissions permanentes.

Les missions et pouvoirs du commissaire du Gouvernement sont précisés en outre aux articles R. 5312-14, R. 5312-19, R. 5312-20, R. 5312-21, R. 5312-22, R. 5312-23, R. 5312-25, R. 5312-32, R. 5312-34, R. 5312-39, R. 5312-44, R. 5312-73, R. 5312-80, R. 5312-81 et R. 5321-5 du code des transports.



À noter, en métropole, les grands ports maritimes sont au nombre de sept, tandis qu'outre-mer, ils sont quatre.

Exemples :

Arrêté du 4 août 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de Dunkerque et auprès du Port autonome de Paris :

Par arrêté du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche en date du 4 août 2014, M. SANDRIN (Marc), ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de Dunkerque et auprès du Port autonome de Paris, en remplacement de M. PATEY (Gérard).

Arrêté du 20 juin 2014 portant nomination de M. ORIZET (François-Régis) comme commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de la Martinique et commissaire du Gouvernement adjoint auprès des grands ports maritimes de la Guadeloupe et de la Guyane :

Par arrêté du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche en date du 20 juin 2014, M. ORIZET (François-Régis), ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de la Martinique et commissaire de Gouvernement adjoint auprès des grands ports maritimes de la Guadeloupe et de la Guyane, en remplacement de M. LEBLANC (Gilles), appelé à d'autres fonctions.

Arrêté du 4 octobre 2013 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès des grands ports maritimes de Bordeaux, Nantes - Saint-Nazaire et La Rochelle :

Par arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, en date du 4 octobre 2013, M. Morin (Yves), ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement auprès des grands ports maritimes de Bordeaux, Nantes - Saint-Nazaire et La Rochelle, en remplacement de M. Le Clech (Jean-Claude)

Arrêté du 9 janvier 2013 portant nomination du commissaire du Gouvernement et du commissaire du Gouvernement adjoint auprès du grand port maritime de la Guadeloupe :

Par arrêté du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, en date du 9 janvier 2013 : M. Buisson (Bernard), ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de la Guadeloupe. M. Leblanc (Gilles), ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement adjoint auprès du grand port maritime de la Guadeloupe.



Arrêté du 9 janvier 2013 portant nomination du commissaire du Gouvernement et du commissaire du Gouvernement adjoint auprès du grand port maritime de La Réunion :

Par arrêté du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, en date du 9 janvier 2013 : M. Buisson (Bernard), ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de La Réunion. M. Occis (Nicolas), ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement adjoint auprès du grand port maritime de La Réunion.

Arrêté du 9 janvier 2013 portant nomination du commissaire du Gouvernement et du commissaire du Gouvernement adjoint auprès du grand port maritime de la Martinique :

Par arrêté du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, en date du 9 janvier 2013 : M. Leblanc (Gilles), ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de la Martinique. M. Bourven (Patrick), ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement adjoint auprès du grand port maritime de la Martinique.

Arrêté du 9 janvier 2013 portant nomination du commissaire du Gouvernement et du commissaire du Gouvernement adjoint auprès du grand port maritime de la Guyane :

Par arrêté du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, en date du 9 janvier 2013, M. Labia (Patrick), inspecteur général de l'administration du développement durable, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de la Guyane. M. Leblanc (Gilles), ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement adjoint auprès du grand port maritime de la Guyane.

Arrêté du 17 octobre 2011 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès des grands ports maritimes du Havre et de Rouen :

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et du ministre auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports, en date du 17 octobre 2011, M. Guimbaud (Thierry), administrateur civil hors classe, directeur des services de transport, est nommé commissaire du Gouvernement auprès des grands ports maritimes du Havre et de Rouen, en remplacement de M. Vieu (Patrick).



Arrêté du 31 octobre 2008 portant nomination du commissaire du Gouvernement et du commissaire du Gouvernement adjoint auprès du grand port maritime de Marseille :

Par arrêté du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et du secrétaire d'État chargé des transports en date du 31 octobre 2008, M. Bursaux (Daniel), ingénieur général des ponts et chaussées, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de Marseille.

■ **Ports autonomes**

• *Dispositions réglementaires*

Article R. 5313-30 :

Un membre du conseil général de l'environnement et du développement durable est désigné par le ministre chargé des ports maritimes en qualité de commissaire du Gouvernement auprès du port autonome. Il s'assure de la compatibilité des orientations et des décisions adoptées par les autorités du port avec les intérêts dont l'Etat a la charge, notamment en matière de politique portuaire nationale, d'environnement et de développement économique. Il vérifie la régularité de l'ensemble des opérations du conseil d'administration et des instances auxquelles il délègue des compétences. L'autorité chargée du contrôle économique et financier, désignée par le ministre de l'économie et des finances, exerce le contrôle budgétaire du port autonome. Tous deux sont convoqués aux séances du conseil d'administration et ont voix consultative.

Les missions et pouvoirs du commissaire du Gouvernement sont précisés en outre aux articles R. 5313-18, R. 5313-19, 5313-31, 5313-32, 5313-34, 5313-35, 5313-38, 5313-59, 5313-60, 5313-86, R. 5321-6, R. 5321-7 et R. 5321-8 du code des transports.

À noter, il existe deux ports autonomes fluviaux, l'un à Paris et l'autre à Strasbourg.

Des dispositions spécifiques du code des transports concernent le commissaire du Gouvernement auprès du Port autonome de Paris : articles R. 4322-20, R. 4322-22, R. 4322-23, R. 4322-29, R. 4322-32, R. 4322-33, R. 4322-35, R. 4322-36, R. 4322-56, R. 4322-57 et R. 4322-58 .

Exemple : Arrêté du 4 août 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de Dunkerque et auprès du Port autonome de Paris :

Par arrêté du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche en date du 4 août 2014, M. SANDRIN (Marc), ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du grand port maritime de Dunkerque et auprès du Port autonome de Paris, en remplacement de M. PATEY (Gérard).



1.7. Secteur scientifique, technique et industriel

■ IFP Énergies nouvelles

• Dispositions législatives

En vertu de l'article 95 (aujourd'hui abrogé) de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, « l'établissement professionnel dénommé « Institut français du pétrole », créé en application du titre III de l'acte dit « loi n° 43-612 du 17 novembre 1943 » sur la gestion des intérêts professionnels, est transformé en un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « Institut français du pétrole ». Cet établissement public peut également utiliser la dénomination « IFP ». (...) »

Article L. 144-2 du code de l'énergie :

L'établissement public national à caractère industriel et commercial, dénommé « IFP Energies nouvelles » ou « IFPEN », a pour objet, dans les domaines de l'énergie, du transport et de l'environnement, pour ce qui concerne le développement des technologies et matériaux du futur : / 1° La réalisation directe ou indirecte d'études et de recherches dans les domaines scientifique et technique et la valorisation sous toutes formes de leurs résultats ; / 2° La formation de personnes capables de participer au développement des connaissances, à leur diffusion et à leur application ; / 3° L'information des administrations, de l'industrie, des techniciens et des chercheurs sur les connaissances scientifiques et les techniques industrielles.

• Dispositions réglementaires

Décret n° 2006-797 du 6 juillet 2006 portant statuts de l'Institut français du pétrole :

Article 1^{er} – L'Institut français du pétrole, ci-après dénommé « IFP », est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'énergie.

Article 8 – Le conseil d'administration se réunit en séance ordinaire au moins quatre fois par an sur convocation de son président qui fixe l'ordre du jour. A la demande du commissaire du Gouvernement ou du contrôleur général économique et financier, l'examen d'une question particulière est inscrit à l'ordre du jour. / Le conseil d'administration peut en outre être convoqué en séance extraordinaire, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative de son président ou à la demande du commissaire du Gouvernement, du chef de la mission de contrôle général économique et financier ou du tiers des membres du conseil. (...)

Article 9 – (...) Le commissaire du Gouvernement et le chef de la mission de contrôle général économique et financier assistent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative. En cas d'empêchement, ils peuvent se faire représenter par une personne placée sous leur autorité. (...)

Article 11 – Les délibérations et décisions du conseil d'administration sont constatées par un procès-verbal et consignées dans un registre prévu à cet effet. Ce procès-verbal, signé par un membre du conseil d'administration



ayant assisté à la séance et par le président de séance, est porté à la connaissance des membres du conseil d'administration, du commissaire du Gouvernement ainsi que du contrôleur général économique et financier.

Article 13 – Un commissaire du Gouvernement, nommé par arrêté du ministre chargé de l'énergie après avis du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de la recherche, est placé auprès de l'établissement. / Il exerce, sous l'autorité du ministre chargé de l'énergie, une surveillance sur la gestion financière de l'IFP et l'orientation générale de ses activités et de celles des sociétés sur lesquelles l'IFP exerce un contrôle exclusif ou conjoint au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce. / Pour l'exécution de sa mission, le commissaire du Gouvernement a tous les pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place. / Le commissaire du Gouvernement peut assister aux réunions des comités mentionnés à l'article 19 ou s'y faire représenter. (...) / Le commissaire du Gouvernement peut s'opposer à toute délibération du conseil d'administration dans un délai de cinq jours suivant la réunion du conseil s'il a assisté à celle-ci ou s'y est fait représenter, ou suivant la réception de la délibération, et demander une seconde délibération. Le conseil d'administration est informé de l'opposition du commissaire du Gouvernement qui doit être motivée. / Dans le cas où il forme opposition à une ou plusieurs délibérations du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement en réfère immédiatement aux ministres chargés de l'énergie, de l'industrie et de la recherche. Le ministre chargé de l'énergie doit se prononcer dans le délai d'un mois. A défaut de décision notifiée au président du conseil d'administration dans ce délai, la délibération du conseil devient exécutoire. / Une seconde délibération du conseil d'administration sur un point qui a fait l'objet d'une opposition de la part du commissaire du Gouvernement ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai d'un mois après la première délibération. Si après cette seconde délibération le désaccord subsiste, il est porté devant le ministre chargé de l'énergie. A défaut de confirmation expresse dans un délai d'un mois à compter de l'adoption de la délibération, l'opposition est réputée levée.

Arrêté du 28 septembre 2011 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès d'IFP Energies nouvelles :

Par arrêté du ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, en date du 28 septembre 2011, M. Mario Pain, directeur adjoint de l'énergie, est nommé commissaire du Gouvernement auprès d'IFP Energies nouvelles, en remplacement de M. Philippe Guillard.

■ **Centre scientifique et technique du bâtiment**

• *Dispositions législatives*

Article L. 142-1 du code de la construction et de l'habitation :

Le centre scientifique et technique du bâtiment est un établissement public de caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière et placé sous l'autorité de l'administration compétente. (...)



•Dispositions réglementaires

Article R. 142-5 du code de la construction et de l'habitation :

Le ministre chargé de la construction nomme auprès du Centre scientifique et technique du bâtiment un fonctionnaire de son département pour y remplir les fonctions de commissaire du Gouvernement. / Le commissaire du Gouvernement est tenu régulièrement informé des projets et activités du centre et reçoit communication des documents nécessaires à cet effet. Il assiste aux séances du conseil d'administration sans toutefois prendre part au vote. Il peut suspendre l'exécution des délibérations du conseil jusqu'à décision du ministre chargé de la construction. Ladite décision doit intervenir dans un délai d'un mois après réception par le ministre de la délibération du conseil d'administration. Passé ce délai, la délibération du conseil devient exécutoire.

Les articles R. 142-3 et R. 142-6 du même code concernent également les missions et pouvoirs du commissaire du Gouvernement.

Arrêté du 13 juin 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès du centre scientifique et technique du bâtiment :

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et de la ministre du logement et de l'égalité des territoires en date du 13 juin 2014, M. Jean-Marc MICHEL est nommé auprès du Centre scientifique et technique du bâtiment pour y remplir les fonctions de commissaire du Gouvernement, en remplacement de M. Etienne CRÉPON.

■ **Laboratoire national de métrologie et d'essais**

•Dispositions législatives

En vertu de l'article 31 (aujourd'hui abrogé) de la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services , « un établissement public national à caractère industriel et commercial ayant pour objet d'effectuer tous travaux d'étude, de recherche, de consultation, d'expertise, d'essai, de contrôle et toutes prestations d'assistance technique utiles à la protection et à l'information des consommateurs ou à l'amélioration de la qualité des produits est créé. Ces travaux et études peuvent se rapporter à la métrologie, aux techniques de fabrication et à la qualification des produits industriels, des produits agricoles non alimentaires transformés et des biens d'équipement, ainsi qu'à la mesure des pollutions et des nuisances. (...) »

•Dispositions réglementaires

Décret n° 78-280 du 10 mars 1978 relatif au laboratoire national de métrologie et d'essais :

Article 1^{er} – *L'établissement public à caractère industriel et commercial créé par l'article 31 de la loi du 10 janvier 1978 est dénommé Laboratoire national de métrologie et d'essais. Ses missions sont celles qui sont définies par ce même texte. / Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'industrie.*

Article 5 – *Le conseil d'administration se réunit au moins trois fois par an en séance ordinaire. Sauf en cas d'urgence, le lieu, la date et l'ordre du jour*



sont portés au moins deux semaines à l'avance à la connaissance des membres du conseil d'administration, du commissaire du Gouvernement, du contrôleur budgétaire et du directeur général. Le commissaire du Gouvernement, le contrôleur budgétaire, le directeur général et l'agent comptable assistent aux séances avec voix consultative.

Article 6 – (...) Les délibérations font l'objet de procès-verbaux signés par le président et notifiés aux membres, au commissaire du Gouvernement et au contrôleur budgétaire dans les deux semaines qui suivent la séance.

Article 9 – Les délibérations du conseil d'administration portant sur les objets visés aux 6°, 7°, 8°, 10°, 11° et 16° de l'article 7 ci-dessus ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le ministre chargé de l'industrie et le ministre chargé des finances. Les délibérations mentionnées aux 4° et 5° sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Les autres délibérations sont exécutoires de plein droit si le commissaire du Gouvernement n'y a pas fait opposition dans les dix jours qui suivent soit la réunion du conseil s'il a assisté à celle-ci, soit la réception du procès-verbal de la séance. / Dans le cas où il forme opposition, le commissaire du Gouvernement en réfère immédiatement au ministre chargé de l'industrie qui doit se prononcer dans un délai d'un mois. A défaut de décision expresse dans ce délai, la délibération est exécutoire. / Le conseil est informé de l'opposition du commissaire du Gouvernement.

Article 10 – Un commissaire du Gouvernement, nommé par arrêté du ministre chargé de l'industrie, est placé auprès de l'établissement. Il peut à tout moment se faire communiquer tous documents, pièces ou archives et procéder ou faire procéder à toutes vérifications. Il fait connaître l'avis du Gouvernement sur les problèmes évoqués. / En cas d'empêchement, il peut se faire représenter aux séances du conseil d'administration par un fonctionnaire placé sous son autorité

Arrêté du 8 octobre 2013 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès du Laboratoire national de métrologie et d'essais :

Par arrêté du ministre du redressement productif en date du 8 octobre 2013, Mme Lydie EVRARD ingénieure des mines, chargée de la sous-direction de la qualité, de la normalisation, de la métrologie et de la propriété industrielle, est nommée commissaire du Gouvernement auprès du Laboratoire national de métrologie et d'essais, en remplacement de M. Jean-Marc LE PARCO.

■ Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

• Dispositions réglementaires

Décret n° 59-1205 du 23 octobre 1959 relatif à l'organisation administrative et financière du BRGM :

Article 1^{er} – Le BRGM est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé des mines et du ministre chargé de l'environnement. / Il a



pour mission de conduire des recherches fondamentales et appliquées concernant le sol et le sous-sol et de mener des actions d'expertise et des actions de développement technologique et industriel dans ce domaine. Il exerce, notamment, les fonctions de service géologique national. (...)

Article 11 – *Un commissaire du Gouvernement est désigné par arrêté conjoint des ministres exerçant la tutelle du BRGM. Il reçoit lorsqu'il y a lieu, sous couvert des ministres exerçant la tutelle du BRGM, les observations des ministres cités à l'article 14. / Il assiste aux délibérations du conseil d'administration ou s'y fait représenter par un fonctionnaire placé sous son autorité et nommé désigné. Il peut assister ou se faire représenter dans les mêmes conditions aux délibérations de tout comité constitué au sein du BRGM. Il reçoit, comme les membres de ces différents organismes, les convocations, ordres du jour, procès-verbaux et tous autres documents qui leur sont adressés. / Il peut se faire communiquer toutes pièces, documents et archives et effectuer ou faire effectuer toutes vérifications. / Le commissaire du Gouvernement dispose d'un droit de veto à l'égard des décisions du conseil d'administration affectant l'organisation générale du BRGM, la gestion financière et les programmes. Il exerce ce droit dans les trois jours qui suivent, soit la réunion s'il y a assisté, soit la réception du procès-verbal de la séance. / Le veto du commissaire du Gouvernement a un caractère suspensif et a effet jusqu'à ce que les ministres exerçant la tutelle du BRGM, après accord, le cas échéant, des autres ministres cités à l'article 14 du présent décret, se soient prononcés. A défaut de décision expresse des ministres de tutelle dans un délai d'un mois, la décision du conseil devient exécutoire.*

Article 13 – *Les décisions et délibérations du conseil d'administration portant sur les objets mentionnés aux 4,6,7,8,12,13,14 et 16 de l'article 9 ci-dessus deviennent exécutoires de plein droit un mois après leur réception par les ministres exerçant la tutelle du BRGM et le ministre chargé du budget si aucun d'entre eux n'y a fait opposition dans ce délai. / Ces mêmes décisions et délibérations sont transmises au commissaire du Gouvernement et au contrôleur budgétaire. (...)*

Arrêté du 12 septembre 2000 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès du Bureau de recherches géologiques et minières :

Par arrêté du ministre de la recherche et du secrétaire d'État à l'industrie en date du 12 septembre 2000, M. Jacques Serris, adjoint au directeur de la technologie au ministère de la recherche, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du Bureau de recherches géologiques et minières, en remplacement de Mme Geneviève Berger.

■ Centre national d'études spatiales (CNES)

• Dispositions législatives

Article L. 331-1 du code de la recherche :

Le Centre national d'études spatiales est un établissement public national, scientifique et technique, à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière.



• **Dispositions réglementaires**

Décret n° 84-510 du 28 juin 1984 relatif au Centre national d'études spatiales :

Article 1^{er} – I. - *Le centre national d'études spatiales est placé sous la tutelle du ministre de la défense, du ministre chargé de l'espace et du ministre chargé de la recherche. (...)*

Article 3 – (...) *Le lieu, la date et l'heure ainsi que l'ordre du jour sont portés au moins huit jours à l'avance à la connaissance des membres du conseil d'administration ainsi que du contrôleur budgétaire et du commissaire du gouvernement qui participent aux séances du conseil sans prendre part aux votes.*

Article 5- *Les délibérations portant sur le budget et le compte financier sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. / Les délibérations portant sur les objets mentionnés aux 6°, 8° et 12° de l'article 4 sont exécutoires sauf opposition de l'un des ministres exerçant la tutelle du centre ou du ministre chargé du budget dans le mois suivant la réception du procès-verbal. / Les délibérations portant sur les objets mentionnés au 10° de l'article 4 sont exécutoires sauf opposition de l'un des ministres exerçant la tutelle du centre ou du ministre chargé de l'économie ou du ministre du budget dans le mois suivant la réception du procès-verbal. / Les délibérations autres que celles ci-dessus visées sont de plein droit exécutoires si le commissaire du gouvernement prévu à l'article 10 du présent décret n'y a pas fait opposition dans les dix jours qui suivent soit la réunion du conseil s'il y a assisté, soit la réception du procès-verbal de la séance. / Dans le cas où il forme opposition, le commissaire du Gouvernement en réfère immédiatement aux ministres concernés qui doivent se prononcer dans le délai d'un mois. A défaut de décision expresse dans ce délai, la délibération du conseil d'administration est exécutoire.*

Article 10 – *Un commissaire du gouvernement, désigné par arrêté des ministres exerçant la tutelle du centre, est placé auprès du Centre national d'études spatiales. Il peut à tout moment se faire communiquer toutes pièces, documents ou archives et procéder ou faire procéder à toute vérification. (...) / Il informe les ministres intéressés des questions figurant à l'ordre du jour du conseil d'administration et des délibérations adoptées.*

Arrêté du 19 septembre 2007 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès du Centre national d'études spatiales :

Par arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de la défense en date du 19 septembre 2007, M. Gilles BLOCH, directeur général de la recherche et de l'innovation au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, est nommé commissaire du Gouvernement auprès du Centre national d'études spatiales, en remplacement de M. Jacques SERRIS.



■ Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)

• Dispositions réglementaires

Décret n° 84-428 du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer :

Article 2 – Il est créé, sous le nom d'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé des pêches maritimes et des cultures marines et du ministre chargé de l'environnement.

Article 5 – (...) II.-Un représentant du ministre chargé de l'outre-mer et le secrétaire général de la mer ou, en cas d'absence ou d'empêchement, le secrétaire général adjoint participent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative. Le commissaire du Gouvernement, le président du comité scientifique, le contrôleur budgétaire et l'agent comptable assistent également aux séances du conseil d'administration avec voix consultative. Le président peut, en outre, inviter à assister aux séances toute personne dont il estime la présence utile. (...)

Article 7 – Les délibérations du conseil d'administration sont exécutoires quinze jours après réception du procès-verbal par le commissaire du Gouvernement sauf opposition de l'un des ministres exerçant la tutelle de l'institut. / Toutefois, les délibérations portant sur les matières énumérées aux 6°, 10° et 11° de l'article 6 ci-dessus sont exécutoires, sauf opposition de l'un des ministres exerçant la tutelle de l'institut ou du ministre chargé du budget, un mois après réception du procès-verbal par le commissaire du Gouvernement. / Les délibérations portant sur les matières énumérées au 7° de l'article 6 ci-dessus, sont exécutoires sauf opposition de l'un des ministres exerçant la tutelle de l'institut, du ministre chargé du budget ou du ministre chargé de l'économie et des finances, un mois après réception du procès-verbal par le commissaire du Gouvernement. / Les délibérations portant sur le budget et le compte financier sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Article 16 – Un commissaire du Gouvernement, désigné par arrêté des ministres exerçant la tutelle de l'institut, est placé auprès de l'institut. / Il peut à tout moment se faire communiquer toutes pièces, documents ou archives et procéder ou faire procéder à toutes vérifications. En cas d'empêchement, il peut se faire représenter aux séances du conseil d'administration par un fonctionnaire placé sous son autorité et nommé désigné.

Arrêté du 2 novembre 2007 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer :

Par arrêté du ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, du ministre de l'agriculture et de la pêche, de



la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du secrétaire d'État chargé des transports en date du 2 novembre 2007, M. Philippe IMBERT, sous-directeur de l'appui à la tutelle et des affaires européennes à la direction générale de la recherche et de l'innovation au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, est nommé commissaire du Gouvernement auprès de l'Institut français de recherche, pour l'exploitation de la mer, en remplacement de M. Jacques SERRIS.

2. Société anonyme (SA) à capitaux publics majoritaires

2.1. Défense

■ Sociétés du secteur de l'armement

• Dispositions législatives

Articles L. 2333-3 et L. 2333-4 précités du code de la défense

• Autres dispositions

Instruction n° 47987 du 17 novembre 1994 relative aux attributions et au mode d'action des commissaires du gouvernement pour le contrôle des entreprises travaillant dans l'armement, précitée

Exemples de sociétés :

Société GIAT industries : Arrêté du 10 octobre 2013 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société GIAT Industries :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 10 octobre 2013, le contrôleur général des armées Constans (Emeric) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société GIAT Industries. La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à tous les organismes ou sociétés qui sont placés sous le contrôle de société mentionné ci-dessus. (...) / La désignation du contrôleur général des armées Constans (Emeric) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2013.

Société SNPE¹⁴⁴ : Arrêté du 27 août 2009 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès des sociétés SNPE (...) :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 27 août 2009 : Le contrôleur général des armées en mission extraordinaire Roche (Louis-Alain) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès des sociétés SNPE (...), en remplacement du contrôleur général des armées Labarthe (Jean Paul). La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés qui sont placées sous le contrôle des sociétés mentionnées ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre.

¹⁴⁴ À noter : la société GIAT industries, dont le seul actionnaire est l'État, a racheté intégralement la société SNPE en décembre 2013.



Société DCNS : Arrêté du 10 octobre 2013 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société DCNS :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 10 octobre 2013, le contrôleur général des armées Labarthe (Jean-Paul) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société DCNS. La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à tous les organismes ou sociétés qui sont placés sous le contrôle de la société mentionnée ci-dessus.

AREVA TA : Arrêté du 1^{er} juillet 2010 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société AREVA-TA :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 1^{er} juillet 2010, le contrôleur général des armées Kauffmann (Gérard) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société AREVA-TA. / La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés qui sont placées sous le contrôle de la société mentionnée ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre. / Le commissaire du Gouvernement peut se faire assister de représentants des services techniques et administratifs du ministère de la défense qui agissent en vertu d'ordres de mission signés par lui. / Conformément au décret n° 68-165 du 20 février 1968 organisant la coordination des contrôles de prix de revient dans les entreprises titulaires de marchés de matériels de guerre, le commissaire du Gouvernement est fonctionnaire coordonnateur pour les entreprises auprès desquelles il est désigné. / La désignation du contrôleur général des armées Kauffmann (Gérard) prend effet à compter du 1^{er} juillet 2010.

Société SOGEPa : Arrêté du 1^{er} juin 2014 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de différentes sociétés :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 1^{er} juin 2014, le contrôleur général des armées Roudière (Jacques) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès des sociétés suivantes : (...) SOGEPa, en remplacement du contrôleur général des armées Chavasse-Frétaz (Emmanuel). / La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés qui sont placées sous le contrôle des sociétés mentionnées ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre. / (...) La désignation du contrôleur général des armées Roudière (Jacques) prend effet à compter du 1^{er} juin 2014.

2.2. Secteur économique, bancaire et financier

■ BPI – Groupe SA et sa filiale Bpifrance Financement

• Dispositions législatives

Ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement :

Article 6 – (...) La société anonyme BPI-Groupe est habilitée à exercer en France et à l'étranger, elle-même ou par l'intermédiaire de ses filiales ou



des sociétés dans lesquelles elle détient une participation, toutes activités qui se rattachent directement ou indirectement à son objet tel que défini par la loi, ainsi que toute autre activité prévue par ses statuts. Elle participe notamment au suivi statistique de l'activité économique et des modalités de financement des entreprises de l'économie sociale et solidaire. / L'État, par acte unilatéral ou par convention, et les collectivités territoriales ainsi que leurs établissements publics, par convention, peuvent confier à la société anonyme BPI-Groupe d'autres missions d'intérêt général compatibles avec son objet. / II. - L'État et l'établissement public BPI-Groupe détiennent au moins 50 % et, conjointement avec d'autres personnes morales de droit public, plus de 50 % du capital de la société anonyme BPI-Groupe. (...)

Article 8 – *Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès de la société anonyme BPI-Groupe et de la filiale agréée mentionnée au IV de l'article 6. Un décret précise les conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement peut s'opposer, pour les activités mentionnées aux 1° à 3° du I de l'article 6, aux décisions des organes délibérants.*

• Dispositions réglementaires

Décret n° 2013-861 du 25 septembre 2013 relatif au contrôle de l'État sur la société anonyme BPI-Groupe et ses filiales :

Article 1^{er} – *La société anonyme BPI-Groupe et ses filiales sont soumises au contrôle économique et financier de l'État prévu par le décret du 26 mai 1955 susvisé. / L'autorité chargée de ce contrôle exerce la fonction de commissaire du Gouvernement auprès des sociétés mentionnées à l'article 8 de l'ordonnance du 29 juin 2005 susvisée.*

Article 2 – *En application de l'article 8 de l'ordonnance du 29 juin 2005 susvisée, les décisions du conseil d'administration et de l'assemblée générale des actionnaires de la société anonyme BPI-Groupe et de la filiale agréée mentionnée au IV de l'article 6 de cette ordonnance relatives aux activités mentionnées au 1° du I de l'article 6 de l'ordonnance ne deviennent exécutoires de plein droit que si le commissaire du Gouvernement n'y a pas opposé son veto. Ce dernier dispose pour cela d'un délai d'un mois suivant la réception des délibérations. Sa décision doit être motivée. Il en rend compte immédiatement aux ministres chargés de l'économie, de l'industrie, du budget et de la recherche.*

Article 3 – *Pour les activités mentionnées aux 2° et 3° du I de l'article 6 de l'ordonnance du 29 juin 2005 susvisée, le commissaire du Gouvernement nommé auprès de la société anonyme BPI-Groupe et de la filiale agréée mentionnée au IV de l'article 6 de cette ordonnance en application de l'article 8 de l'ordonnance du 29 juin 2005 susvisée exerce son pouvoir d'opposition aux décisions des organes délibérants de ces sociétés dans les conditions prévues par l'article D. 615-6 du code monétaire et financier.*

Article D. 615-6 du CMF :

Le commissaire du Gouvernement peut s'opposer à toute délibération ou décision engageant l'organisme dans la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique ou de la mission d'intérêt public qui lui ont été confiées, et demander une seconde délibération. Il dispose à cet effet d'un délai de



quinze jours. Sa demande doit être motivée. Il en rend compte au ministre chargé de l'économie. / Si, après une seconde délibération, le désaccord subsiste, le commissaire du Gouvernement peut opposer un refus motivé à cette décision.

Décret n° 2013-637 du 12 juillet 2013 approuvant les statuts de la société anonyme Bpifrance Financement :

Annexe – Article 11– *Composition et président du conseil d'administration (...)* - **11.6.** *Commissaire du Gouvernement - Conformément à l'ordonnance du 29 juin 2005 susvisée, un commissaire du Gouvernement est nommé auprès de la Société. / Le commissaire du Gouvernement peut assister aux réunions de l'assemblée générale des actionnaires, du conseil d'administration de la Société ainsi que de tous comités éventuellement créés au sein de ce conseil. A cet effet, les convocations, accompagnées des ordres du jour, les procès-verbaux et tous autres documents lui sont adressés en même temps qu'aux membres de ces instances. / Le commissaire du Gouvernement peut s'opposer, pour les activités mentionnées aux 1° à 3° du I de l'article 6 de l'ordonnance de 2005 susvisée, aux délibérations des organes délibérants de la Société dans les conditions visées par décret conformément à l'ordonnance de 2005 susmentionnée.*

■ **Société de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco), (filiale de l'Agence française de développement)**

• *Dispositions législatives*

Article L. 615-1 du code monétaire et financier (CMF) précité

• *Dispositions réglementaires*

Rôle et pouvoirs du commissaire du gouvernement défini aux articles D. 615-1 à D. 615-8 du CMF précédemment cités.

Arrêté du 23 mars 2011 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société Proparco :

Par arrêté de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en date du 23 mars 2011, M. Claude WARNET est nommé commissaire du Gouvernement auprès de la société Proparco, en remplacement de M. Daniel BESSON.

■ **Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises d'Afrique (FISEA), (filiale de l'Agence française de développement)**

• *Dispositions législatives*

Article L. 615-1 du code monétaire et financier précité

• *Dispositions réglementaires*

Mêmes dispositions règlementaires du CMF



■ Banque SOCREDO

• Dispositions législatives

Article L. 615-1 du code monétaire et financier précité

• Dispositions réglementaires

Mêmes dispositions règlementaires du CMF

■ La Banque Postale

• Dispositions législatives

Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales :

Article 16 – (...) II - 1. La Poste transfère à une filiale agréée en qualité d'établissement de crédit dans les conditions définies à l'article L. 511-10 du code monétaire et financier et soumis aux dispositions du titre Ier du livre V du même code, l'ensemble des biens, droits et obligations de toute nature liés à ses services financiers, y compris les participations, à l'exception, le cas échéant, de ceux nécessaires aux activités qu'elle exerce directement. La Poste détient la majorité du capital de cet établissement de crédit. (...)

Article L. 615-1 du code monétaire et financier (CMF) précité

• Dispositions réglementaires

Rôle et pouvoirs du commissaire du gouvernement défini aux articles D. 615-1 à D. 615-8 du CMF précités

Arrêté du 21 décembre 2012 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la Banque postale (...) :

Par arrêté du ministre de l'économie et des finances en date du 21 décembre 2012, M. Dominique BOCQUET est nommé commissaire du Gouvernement auprès de la Banque postale, (...) en remplacement de M. Christian BODIN.

2.3. Énergie

■ Électricité de France (EDF)

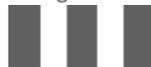
• Dispositions législatives

En vertu des articles 24 et 47 (aujourd'hui abrogés) de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, l'établissement public Electricité de France est transformé en société anonyme à compter de la date de publication du décret fixant les statuts initiaux de cette société.

• Dispositions réglementaires

Décret n° 2004-1224 du 17 novembre 2004 portant statuts de la société anonyme Electricité de France :

Article 3 – Le ministre chargé de l'énergie désigne auprès d'Electricité de France un commissaire du Gouvernement. Le commissaire du



Gouvernement assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration de la société et de ses comités. Il a accès aux informations communiquées aux membres du conseil d'administration, dans les mêmes conditions que ces derniers. Il peut présenter des observations à l'assemblée générale.

Il s'assure que les délibérations du conseil d'administration sont conformes aux orientations fixées par le Gouvernement et aux stipulations du contrat mentionné à l'article L. 121-46 du code de l'énergie. Il signale aux membres du conseil d'administration les dispositions des projets de délibérations qui lui paraissent contraires à ces orientations et stipulations. En cas d'adoption de ces dispositions par le conseil d'administration, il en informe le ministre en charge de l'énergie.

Annexe – Statuts d'EDF :

Article 6 – (...) Le capital social de la société Electricité de France est détenu initialement par l'État dans son intégralité. Conformément aux dispositions de l'article 24 de la loi du 9 août 2004 précitée, l'État doit détenir à tout moment plus de 70 % du capital de la société. (...)

Arrêté du 13 novembre 2014 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès d'Électricité de France :

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 13 novembre 2014, Mme Virginie SCHWARZ, ingénieure générale des mines, est nommée commissaire du Gouvernement auprès d'Electricité de France. L'arrêté du 5 septembre 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès d'Electricité de France est abrogé.

■ **Compagnie nationale du Rhône (CNR)**

• *Dispositions législatives*

Loi n° 80-3 du 4 janvier 1980 relative à la Compagnie nationale du Rhône :

Article 1 – La Compagnie nationale du Rhône a notamment pour mission, dans le cadre de la concession générale accordée par l'État, de produire et de commercialiser de l'électricité par utilisation de la puissance hydraulique, de favoriser l'utilisation du Rhône comme voie navigable en poursuivant son aménagement et de contribuer à l'irrigation, à l'assainissement et aux autres usages agricoles. (...) / La Compagnie générale du Rhône est une société anonyme dont la majorité du capital social et des droits de vote est détenue par des collectivités territoriales ainsi que par d'autres personnes morales de droit public ou des entreprises appartenant au secteur public. (...)

Article 7 – Des commissaires du Gouvernement assistent aux séances du conseil de surveillance de la Compagnie nationale du Rhône. Un décret en Conseil d'État fixe les cas et conditions dans lesquels ils peuvent s'opposer à l'exécution de décisions prises par les organes sociaux.



•Dispositions réglementaires

Décret n° 59-771 du 28 juin 1959 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Compagnie nationale du Rhône :

Article 11 – Deux commissaires du gouvernement auprès de la Compagnie nationale du Rhône sont nommés l'un par arrêté du ministre chargé de l'énergie, l'autre par arrêté du ministre chargé des transports.

Ils ont pour mission de veiller au respect par la société de sa mission, dans le cadre de la concession générale qui lui a été accordée par l'État. Les commissaires du gouvernement disposent du même droit d'information que les membres du conseil de surveillance. Ils assistent à toutes les séances du conseil de surveillance et de l'assemblée générale avec voix consultative. Ils reçoivent les documents soumis à ces instances et leurs procès-verbaux et délibérations. / Chacun des commissaires du gouvernement peut, dans les huit jours qui suivent une délibération du conseil de surveillance qui porte sur la mise en œuvre de la concession, demander une nouvelle délibération. Dans les quinze jours qui suivent la nouvelle délibération, l'un ou l'autre des deux commissaires peut demander qu'il soit sursis à son exécution. Il rend compte immédiatement au ministre qui l'a désigné. Le ministre dispose d'un délai de quinze jours pour confirmer l'opposition du commissaire du gouvernement ; à défaut, cette opposition est levée de plein droit.

Commissaire du gouvernement au 1^{er} janvier 2015 : M. Pierre Fontaine, Sous-directeur du système électrique et des énergies renouvelables.

■ Société des participations du CEA (AREVA)

•Dispositions réglementaires

Décret n° 83-1116 du 21 décembre 1983 (modifié par le décret n° 2014-949 du 20 août 2014) relatif à la société des participations du CEA (AREVA) :

Article 3 –Le directeur général de l'énergie et du climat exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement et le chef de la mission de contrôle auprès du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives celles de membre du corps de contrôle général économique et financier auprès de la société. / Le commissaire du Gouvernement ou, en cas d'empêchement, son représentant nommé désigné, assiste aux séances du conseil d'administration ou de surveillance de la société des participations du CEA (AREVA) et peut assister aux séances du conseil d'administration des filiales de premier rang de cette société. Il peut assister également aux séances des comités rattachés à ces conseils.

/ Le chef de la mission de contrôle auprès du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives assiste aux séances du conseil d'administration ou de surveillance de la société des participations du CEA (AREVA). / Sous réserve des dispositions législatives et réglementaires relatives à la tutelle ou au contrôle de l'État sur les entreprises publiques et leurs filiales, les délibérations du conseil d'administration ou de surveillance deviennent de plein droit exécutoires si le commissaire du



Gouvernement ou le membre du contrôle général économique et financier n'y font pas opposition dans les cinq jours qui suivent soit la réunion du conseil d'administration ou de surveillance s'ils y ont assisté, soit la réception du procès-verbal de séance. / Cette opposition, dont le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé de l'énergie sont immédiatement informés par les soins de son auteur, cesse d'avoir effet si, dans un délai de quinze jours, elle n'a pas été confirmée par l'un de ces ministres.

Le commissaire du gouvernement au 29 septembre 2014 : en application des dispositions précitées, M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, exerce les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès d'AREVA.

2.4. Transports et infrastructures de transport

■ Aéroports de Paris (ADP)

• Dispositions législatives

Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports :

Article 1er- L'établissement public Aéroports de Paris est transformé en société anonyme. Cette transformation n'emporte ni création d'une personne morale nouvelle, ni conséquence sur le régime juridique auquel sont soumis les personnels.

• Dispositions réglementaires

Article R.251-1 du code de l'aviation civile :

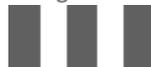
Un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile désigne un commissaire du Gouvernement et un commissaire du Gouvernement adjoint habilités à siéger, avec voix consultative, au conseil d'administration de la société Aéroports de Paris

Arrêté du 19 octobre 2007 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société Aéroports de Paris :

Par arrêté du ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, en date du 19 octobre 2007, M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile, est nommé commissaire du Gouvernement auprès de la société Aéroports de Paris.

Arrêté du 22 septembre 2008 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement adjoint auprès de la société anonyme Aéroports de Paris :

Par arrêté du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et du secrétaire d'État chargé des transports en date du 22 septembre 2008, M. Paul Schwach, directeur du transport aérien, est nommé commissaire du Gouvernement adjoint auprès de la société anonyme Aéroports de Paris.



■ Sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages d'art

• Dispositions législatives

Article L.122-4 du Code de la voirie routière :

(...) La convention de délégation et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Ces actes sont approuvés par décret en Conseil d'État. (...)

• Dispositions réglementaires

Décret n° 2001-942 du 9 octobre 2001 relatif au contrôle par l'État des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art :

Article 2 – *Un commissaire du Gouvernement et un commissaire du Gouvernement adjoint sont nommés, par arrêté du ministre chargé de la voirie nationale, auprès des sociétés auxquelles l'État a concédé des autoroutes ou des ouvrages d'art et dont la majorité du capital est détenue, directement ou indirectement, par celui-ci ou par un établissement public national. / Le commissaire du Gouvernement ou le commissaire du Gouvernement adjoint assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration et aux assemblées générales de ces sociétés. / Le commissaire du Gouvernement veille à la conformité de la politique générale de chacune de ces sociétés et des délibérations de leurs conseils d'administration et de leurs assemblées générales aux cahiers des charges et aux orientations définies par le Gouvernement.*

Exemple des sociétés ATMB et SFTRF : Arrêté du 2 octobre 2008 portant nomination de commissaires du Gouvernement auprès de sociétés d'autoroutes :

Article 1^{er} – *Le directeur des infrastructures de transport et le sous-directeur de la gestion du réseau autoroutier concédé sont nommés respectivement en qualité de commissaire du Gouvernement et de commissaire du Gouvernement adjoint auprès de :*

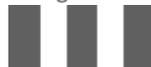
- la société des Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc (ATMB) ;
- la Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF).

■ Compagnie générale maritime et financière (CGMF)

• Dispositions réglementaires

Décret n° 73-1192 du 21 décembre 1973 relatif aux compagnies maritimes d'économie mixte :

Article 2 – *Est approuvée la cession à la Compagnie générale maritime des actions de la Compagnie générale transatlantique et de la Compagnie des messageries maritimes détenues par l'État. / La Compagnie générale maritime est substituée à l'État pour l'application de l'antépénultième alinéa de l'article 15 et des alinéas 1 et 4 de l'article 18 de la loi du*



28 février 1948 susvisée. / L'État devra conserver la majorité du capital de la Compagnie générale maritime.

Article 5 – Le ministre chargé de la marine marchande désigne un commissaire du Gouvernement auprès de la Compagnie générale maritime et des sociétés dans lesquelles celle-ci détient la majorité du capital. Le commissaire du Gouvernement exercera ses fonctions dans les conditions qui seront prévues par arrêté.

Article 6 – Par dérogation aux dispositions de l'article 4 du décret susvisé du 9 août 1953, le ministre de l'économie et des finances et le ministre des transports peuvent autoriser le contrôleur d'État et le commissaire du Gouvernement à donner par décision conjointe les approbations requises en matière de participations financières. / Les compagnies de navigation mentionnées aux articles 16 et 18 de la loi du 28 février 1948 sont soumises aux dispositions du décret susvisé du 26 mai 1955.

Arrêté du 10 avril 2012 portant désignation du commissaire du Gouvernement auprès de la Compagnie générale maritime et financière :

Par arrêté du ministre auprès du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports, en date du 10 avril 2012, est désignée en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) : Mme Régine BREHIER, directrice des affaires maritimes.

2.5. Poste et Télécommunications

■ La Poste

• Dispositions législatives

Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom :

Article 1-2- I.- La personne morale de droit public La Poste est transformée à compter du 1^{er} mars 2010 en une société anonyme dénommée La Poste. Le capital de la société est détenu par l'État, actionnaire majoritaire, et par d'autres personnes morales de droit public, à l'exception de la part du capital pouvant être détenue au titre de l'actionnariat des personnels dans les conditions prévues par la présente loi. Cette transformation ne peut avoir pour conséquence de remettre en cause le caractère de service public national de La Poste. (...)

Article 9 – L'État conclut avec La Poste le contrat d'entreprise mentionné à l'article 140 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. Ce contrat détermine en particulier les objectifs des quatre missions de service public et d'intérêt général visées au I de l'article 2 de la présente loi. Il propose des objectifs de qualité de service pour les différentes prestations du service universel postal, concernant notamment le temps d'attente des usagers dans le réseau des bureaux de poste ainsi que la rapidité et l'efficacité du traitement de leurs réclamations. Il contient des engagements de La Poste en matière de lutte contre le surendettement et de prévention de celui-ci, en particulier en ce



qui concerne le crédit à la consommation renouvelable, et de promotion du micro-crédit. (...)

Article 34 – Le ministre chargé des postes et télécommunications veille, dans le cadre de ses attributions générales sur le secteur des postes et télécommunications, au respect des lois et règlements applicables au service public des postes et télécommunications et aux autres missions qui sont confiées par la présente loi à La Poste et à France Télécom. / Il prépare le contrat mentionné à l'article 9 et veille au respect de ses dispositions. Il prend toutes dispositions utiles de nature à maintenir la complémentarité des activités de La Poste et de France Télécom, à favoriser la diversification des activités et la polyvalence des bureaux de poste en milieu rural et garantit l'indépendance du mouvement associatif commun à leurs agents et les possibilités de mobilité professionnelle entre les deux entreprises, ainsi que l'application des principes relatifs à l'égalité professionnelle des femmes et des hommes.

Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques :

Article 140 – I. – L'État peut conclure, avec les entreprises du secteur public placées sous sa tutelle ou celles dont il est actionnaire et qui sont chargées d'une mission de service public, des contrats d'entreprise pluriannuels. Ceux-ci déterminent les objectifs liés à l'exercice de la mission de service public assignée à l'entreprise, les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, le cas échéant par l'intermédiaire de filiales, et les relations financières entre l'État et l'entreprise.

II. - Les contrats d'entreprise sont négociés avec les ministres chargés de l'économie et du budget et avec les autres ministres chargés d'exercer la tutelle de l'État. (...)

• **Dispositions réglementaires**

Décret n° 2010-191 du 26 février 2010 fixant les statuts initiaux de La Poste et portant diverses dispositions relatives à La Poste :

Article 7 – Il est institué auprès de La Poste un commissaire du Gouvernement, nommé par arrêté du ministre chargé des postes. / Le commissaire du Gouvernement siège au conseil d'administration avec voix consultative. / Il peut siéger avec voix consultative dans tout comité et toute commission créés par le conseil d'administration ainsi que dans les organismes consultatifs existant au sein de La Poste.

Il s'assure que la politique générale de La Poste et les orientations du groupe sont définies par le conseil d'administration conformément aux orientations fixées par le Gouvernement et aux stipulations du contrat mentionné à l'article 9 de la loi du 2 juillet 1990 susvisée.

À cette fin, il peut : - se faire communiquer tout document et procéder ou faire procéder à toute vérification ; /- demander l'inscription de toute question à l'ordre du jour d'une réunion ordinaire du conseil ; /- demander, en cours de séance ou dans les dix jours suivants, une deuxième délibération ; /- demander une réunion extraordinaire du conseil sur un ordre du jour déterminé.



En cas d'absence ou d'empêchement du commissaire du Gouvernement, ses pouvoirs sont exercés par un suppléant désigné par le ministre chargé des postes.

Arrêté du 16 janvier 2013 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de La Poste :

Par arrêté du ministre auprès de la ministre la ministre déléguée auprès du ministre chargé du redressement productif, chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique en date du 16 janvier 2013, M. Pascal Faure, directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services, est nommé commissaire du Gouvernement auprès de La Poste.

Arrêté du 1er décembre 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement suppléant auprès de La Poste :

Par arrêté du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique en date du 1er décembre 2014, M. Christophe RAVIER, adjoint au chef du service de l'économie numérique au sein de la direction générale des entreprises, est nommé suppléant du commissaire du Gouvernement auprès de La Poste.

3. Société anonyme (SA) à capitaux publics minoritaires

3.1. Aménagement

■ Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)¹⁴⁵

• Dispositions législatives

Article L. 141-6 du code rural et de la pêche maritime :

I.-Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural sont constituées à l'échelle régionale ou interrégionale. Elles doivent être agréées par les ministres chargés de l'agriculture et de l'économie. (...) / Lorsqu'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural s'est constituée sous la forme d'une société anonyme, ses statuts peuvent prévoir, par dérogation à l'article L. 225-17 du code de commerce, de porter jusqu'à vingt-quatre le nombre de membres du conseil d'administration. (...) / III.-Les collectivités publiques et les personnes morales représentatives des intérêts économiques, environnementaux et sociaux à caractère rural peuvent participer au capital social des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

¹⁴⁵ Rapport n° 13056 du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, « L'exercice de la mission de service public des SAFER de métropole », novembre 2013, p. 15, en 2012, la consolidation des participations au capital social des 26 SAFER de métropole et des départements d'outre-mer conduit au bilan suivant : une part de l'État : 12, 1 % et une part. des collectivités territoriales de 33,7 %.



Article L. 141-7 :

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peuvent avoir de buts lucratifs. (...)

•Dispositions réglementaires

R. 141-9 du code rural et de la pêche maritime :

Le ministre de l'agriculture et le ministre chargé des finances nomment chacun pour siéger auprès d'une société un commissaire du Gouvernement et, le cas échéant, un commissaire adjoint. / Les commissaires du Gouvernement représentent le Gouvernement auprès de la société. Ils informent le Gouvernement du fonctionnement de celle-ci. Ils assistent aux assemblées générales de toute nature et aux réunions du conseil d'administration ; ils y sont convoqués et en reçoivent les ordres du jour ; les procès-verbaux des assemblées générales et des délibérations du conseil d'administration et les décisions prises par délégation de celui-ci leur sont communiqués. Chacun des commissaires du Gouvernement peut, dans les huit jours de cette communication, demander une nouvelle délibération ou un nouvel examen de la décision prise. Les commissaires du Gouvernement se prononcent dans les conditions prévues aux articles R. 141-10, R. 141-11 et R. 142-1 sur les différents projets de la société. (...)

Article R. 141-10 :

La société tient informés les commissaires du Gouvernement des acquisitions auxquelles elle a procédé et des adjudications auxquelles elle veut prendre part. / Les acquisitions d'un montant supérieur à celui fixé par un arrêté concerté du ministre de l'agriculture et du ministre chargé des finances doivent être soumises à l'approbation préalable des commissaires du Gouvernement : ceux-ci peuvent en outre à tout moment décider que certaines acquisitions, inférieures au montant déterminé par cet arrêté, doivent être également soumises à leur approbation. / Le refus d'approbation des commissaires du Gouvernement doit être motivé et intervenir au plus tard dans un délai d'un mois à compter du jour où l'acquisition projetée leur a été soumise, faute de quoi la société peut procéder à cette acquisition. Cependant, en cas d'offre d'achat par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural à ses propres conditions conformément aux dispositions de l'article L. 143-10, l'accord de chacun des commissaires du Gouvernement doit être exprès. Lorsqu'il s'agit d'une adjudication, le délai maximal imparti aux commissaires du Gouvernement pour se prononcer est fixé à quinze jours.

Article R. 141-11 :

Les projets d'attribution par cession ou par substitution ou de louage par entremise sont soumis, avec l'avis du comité technique départemental, aux commissaires du Gouvernement en vue de leur approbation. Leur refus d'approbation doit être motivé et intervenir, au plus tard, dans un délai d'un mois à compter de la date de réception du projet. Passé ce délai, le projet est considéré comme approuvé.

À noter : Il existe actuellement 26 SAFER, ce qui représente 52 commissaires du gouvernement désignés dans ces sociétés.



3.2. Défense

■ Sociétés du secteur de l'armement

• Dispositions législatives

Articles L. 2333-3 et L. 2333-4 du code de la défense précités

• Autres dispositions

Instruction n° 47987 du 17 novembre 1994 relative aux attributions et au mode d'action des commissaires du gouvernement pour le contrôle des entreprises travaillant dans l'armement, précitée

Exemples :

Société SAFRAN – Arrêté du 15 septembre 2014 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès d'une société :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 15 septembre 2014, le contrôleur général des armées Meresse (Eric) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société SAFRAN en remplacement du contrôleur général des armées en mission extraordinaire Roche (Louis-Alain).

La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés et organismes qui sont placés sous le contrôle de la société mentionnée ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre. (...) / L'arrêté du 27 août 2009 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de cette société est abrogé. La désignation du contrôleur général des armées Meresse (Eric) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2014.

Sociétés THALES SA et TSA – Arrêté du 15 septembre 2014 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de différentes sociétés :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 15 septembre 2014, le contrôleur général des armées en mission extraordinaire Fouilland (Paul) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès des sociétés suivantes : / TSA (ex-Thomson) ; / Thales SA, en remplacement du contrôleur général des armées Gatin (Marc). La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés et organismes qui sont placés sous le contrôle des sociétés mentionnées ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre. / (...) L'arrêté du 5 juin 2009 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de ces sociétés est abrogé. La désignation du contrôleur général des armées en mission extraordinaire Fouilland (Paul) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2014.



Société Défense Conseil International – Arrêté du 5 août 2014 portant nomination au conseil d'administration de la société Défense Conseil International :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 5 août 2014, M. Delort-Laval (Hugues) est nommé membre du conseil d'administration de la société Défense Conseil International en qualité de représentant de l'État, sur proposition du ministre de la défense, en remplacement de M. Maurin (Jean).

Sociétés EADS France – Arrêté du 1^{er} juin 2014 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de différentes sociétés :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 1^{er} juin 2014, le contrôleur général des armées Roudière (Jacques) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès des sociétés suivantes :- EADS France ; (...) / en remplacement du contrôleur général des armées Chavasse-Frétaz (Emmanuel)./ La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés qui sont placées sous le contrôle des sociétés mentionnées ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre./ (...) La désignation du contrôleur général des armées Roudière (Jacques) prend effet à compter du 1^{er} juin 2014.

3.3. Energie

■ GDF Suez

• *Dispositions législatives*

En vertu des articles 24 et 47 (aujourd'hui abrogés) de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, l'établissement public Gaz de France est transformé en société anonyme à compter de la date de publication du décret fixant les statuts initiaux de cette société.

Article L.111-70 du code de l'énergie :

L'autorité administrative désigne, auprès de GDF-Suez ou de toute entité venant aux droits et obligations de GDF-Suez et des sociétés issues de la séparation des activités exercées par Gaz de France en application des articles L. 111-7 et L. 111-57, un commissaire du Gouvernement qui assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la société, et de ses comités, et peut présenter des observations à toute assemblée générale.

• *Dispositions réglementaires*

Arrêté du 13 novembre 2014 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès de GDF Suez.

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 13 novembre 2014, M. Laurent Michel, ingénieur général des mines, est nommé commissaire du Gouvernement auprès de GDF Suez et Mme Florence Tordjman, administratrice civile hors classe, est



nommée suppléante du commissaire du Gouvernement auprès de GDF Suez. L'arrêté du 29 septembre 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de GDF Suez est abrogé.

■ GRTgaz (filiale de GDF Suez)

• Dispositions législatives

Idem

• Dispositions réglementaires

Arrêté du 18 juillet 2008 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société GRTgaz :

Par arrêté du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, en date du 18 juillet 2008, Mme Tordjman (Florence) est nommée commissaire du Gouvernement auprès de la société GRT gaz.

■ GrDF (filiale de GDF Suez)

• Dispositions législatives

Idem

• Dispositions réglementaires

Arrêté du 18 juillet 2008 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société Gaz réseau Distribution France :

Par arrêté du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, en date du 18 juillet 2008, Mme Tordjman (Florence) est nommée commissaire du Gouvernement auprès de la société Gaz réseau Distribution France (GrDF).

3.4. Approvisionnement (Énergie)

■ Société française Donges-Metz (SFDM)

• Dispositions réglementaires

Décret du 24 février 1995 confiant l'exploitation du système d'oléoduc Donges-Melun-Metz à la Société française Donges-Metz :

Article 8. – Le ministre chargé des hydrocarbures et le ministre chargé de la défense désignent chacun un commissaire du Gouvernement auprès de la société bénéficiaire.

Arrêté du 29 août 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la Société française Donges-Metz :

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 29 août 2014, M. Gobin (Patrice) est nommé commissaire du Gouvernement auprès de la Société française Donges-Metz (SFDM), au titre du ministre chargé des hydrocarbures et à compter du 1^{er} septembre 2014, en remplacement de M. Pelcé (Frédéric).



Arrêté du 27 mars 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la Société française Donges-Metz :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 27 mars 2014, M. Nodet (Guy), ingénieur en chef du service des essences des armées, en fonctions à l'état-major des armées, est nommé, au titre du ministère de la défense, commissaire du Gouvernement auprès de la Société française Donges-Metz, en remplacement de M. Blanchard (Jean-Philippe).

3.5. Sécurité

■ Société CIVI.POL Conseil

• *Dispositions réglementaires*

Décret n° 2000-875 du 8 septembre 2000 autorisant la prise de participation de l'État au capital de la société à constituer » CIVI.POL Conseil, société de conseil et de service du ministère de l'intérieur » :

Article 1^{er} – *Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est autorisé à prendre, au nom de l'État, une participation de 8 400 000 F représentant 49,41 % du capital social d'une société anonyme à constituer dénommée »CIVI.POL Conseil, société de conseil et de service du ministère de l'intérieur".*

• *Autres dispositions*

Statuts de la société CIVI.POL Conseil, société de conseil et de service du ministère de l'intérieur, approuvés le 28 février 2001 et déposés au greffe du Tribunal de commerce de Paris le 8 mars 2001 :

Article 14 – *Il est institué auprès de la société un commissaire du gouvernement, nommé par arrêté du ministre de l'intérieur, qui assiste aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.*

Arrêté du 6 octobre 2011 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société CIVI.POL Conseil :

Par arrêté du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration en date du 6 octobre 2011, M. Thierry Gentilhomme, administrateur civil hors classe, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, est nommé commissaire du Gouvernement auprès de la société CIVI.POL Conseil.

4.1. Audiovisuel

■ Sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)

• *Dispositions législatives*

Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier :

Article 40 – *I. Pour l'établissement de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, les souscriptions en numéraire au capital de sociétés*



anonymes soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et qui ont pour activité exclusive le financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles agréées sont admises en déduction dans les conditions définies au présent article. (...)

• **Dispositions réglementaires**

Décret n° 85-982 du 17 septembre 1985 n° 85-982 du 17 septembre 1985 pris en application de l'article 40 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et relatif à l'agrément du capital des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle *SOFICA*

Article 4 – *Le commissaire du Gouvernement auprès de chaque Sofica est nommé par arrêté du ministre de l'économie, des finances et du budget. Ses rapports sont communiqués au ministre de la culture.*

À noter : *au titre de l'année 2014, il est dénombré 10 SOFICA actives (c'est-à-dire ayant bénéficié d'un agrément annuel ministre du budget) sur un total de 76.*

Exemples :

Arrêté du 6 janvier 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)

Par arrêté du ministre de l'économie et des finances en date du 6 janvier 2014, M. Dominique BOCQUET est nommé commissaire du Gouvernement auprès de sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle Cinemage 9, Cofinova 11, La Banque postale Image 8, Soficinéma 11 et Sofitvcine 2. M. Dominique BOCQUET est nommé commissaire du Gouvernement auprès des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle Soficinéma 1 à 10 en remplacement de M. Antoine Mérieux.

Arrêté du 6 janvier 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)

Par arrêté du ministre de l'économie et des finances en date du 6 janvier 2014, M. Claude WARNET est nommé commissaire du Gouvernement auprès des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle Manon 5, A Plus Image 5.

Arrêté du 6 janvier 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)

Par arrêté du ministre de l'économie et des finances en date du 6 janvier 2014, M. Olivier BUQUEN est nommé commissaire du Gouvernement auprès de la société pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle Indefilm 3.

M. Olivier BUQUEN est nommé commissaire du Gouvernement auprès des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle Indefilms et Indefilms 2, en remplacement de M. Antoine Mérieux.



■ Sociétés de l'armement

• Dispositions législatives

Article L. 2333-3 et L. 2333-4 du code de la défense, précités

• Autres dispositions

Instruction n° 47987 du 17 novembre 1994 relative aux attributions et au mode d'action des commissaires du gouvernement pour le contrôle des entreprises travaillant dans l'armement, précitée.

Exemples :

Société DASSAULT AVIATION – Arrêté du 15 septembre 2014 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès des sociétés :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 15 septembre 2014, le contrôleur général des armées en mission extraordinaire Fouilland (Paul) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société Dassault Aviation, en remplacement du contrôleur général des armées Gatin (Marc). La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés et organismes qui sont placés sous le contrôle de la société mentionnée ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre. (...) L'arrêté du 1^{er} février 2010 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société Dassault Aviation est abrogé. La désignation du contrôleur général des armées en mission extraordinaire Fouilland (Paul) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2014.

Groupe Vinci – Arrêté du 15 janvier 2011 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès du groupe VINCI :

Par arrêté du ministre d'État, ministre de la défense et des anciens combattants, en date du 15 janvier 2011 : Le contrôleur général des armées en mission extraordinaire Roche (Louis-Alain) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès du groupe VINCI. / La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés qui sont placées sous le contrôle de la société mentionnée ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre. Le commissaire du Gouvernement peut se faire assister de représentants des services techniques et administratifs du ministère de la défense et des anciens combattants qui agissent en vertu d'ordres de mission signés par lui. / Conformément au décret n° 68-165 du 20 février 1968 organisant la coordination des contrôles de prix de revient dans les entreprises titulaires de marchés de matériels de guerre, le commissaire du Gouvernement est fonctionnaire coordonnateur pour les entreprises auprès desquelles il est

¹⁴⁶ Le capital social de ces sociétés peut comporter des participations indirectes de l'État via la prise de participations par des sociétés dans lesquelles il détient lui-même directement des actions (cas par exemple d'Air bus Group, dont l'État est actionnaire direct, et qui détient une part du capital de la société Dassault Aviation).



désigné. / La désignation du contrôleur général des armées en mission extraordinaire Roche (Louis-Alain) prend effet à compter du 15 janvier 2011.

Société VINCI Energie SA – Arrêté du 15 septembre 2014 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès d'une société :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 15 septembre 2014, le contrôleur général des armées Constans (Emeric) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société VINCI Energie SA, en remplacement du contrôleur général des armées en mission extraordinaire Roche (Louis-Alain). La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés et organismes qui sont placés sous le contrôle de la société mentionnée ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre. (...) L'arrêté du 15 septembre 2012 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de cette société est abrogé. La désignation du contrôleur général des armées Constans (Emeric) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2014.

SAFT SA et ASB SA / Etienne LACROIX – Arrêté du 15 septembre 2014 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de différentes sociétés :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 15 septembre 2014, le contrôleur général des armées Schmit (Olivier) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès des sociétés suivantes : - SAFT SA et ASB SA ; - Etienne LACROIX, en remplacement du contrôleur général des armées en mission extraordinaire Roche (Louis-Alain). La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés et organismes qui sont placés sous le contrôle des sociétés mentionnées ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre. (...) Les arrêtés des 5 juin 2009 et 27 août 2009 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de ces sociétés sont abrogés. La désignation du contrôleur général des armées Schmit (Olivier) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2014.

Société Wärtsilä France SAS – Arrêté du 10 octobre 2013 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société Wärtsilä France SAS :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 10 octobre 2013, le contrôleur général des armées Constans (Emeric) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société Wärtsilä France SAS. La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à tous les organismes ou sociétés qui sont placés sous le contrôle de société mentionné ci-dessus. (...) La désignation du contrôleur général des armées Constans (Emeric) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2013



Société SOFRANTEM – Arrêté du 10 octobre 2013 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société SOFRANTEM :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 10 octobre 2013, le contrôleur général des armées Labarthe (Jean-Paul) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société SOFRANTEM. / La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à tous les organismes et sociétés qui sont placés sous le contrôle de la société mentionnée ci-dessus. (...) La désignation du contrôleur général des armées Labarthe (Jean-Paul) prend effet à compter du 1^{er} novembre 2013.

Société Renk France SAS – Arrêté du 10 octobre 2013 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société Renk France SAS :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 10 octobre 2013, le contrôleur général des armées Constans (Emeric) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société Renk France SAS. La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à tous les organismes ou sociétés qui sont placés sous le contrôle de société mentionné ci-dessus. (...) / La désignation du contrôleur général des armées Constans (Emeric) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2013.

Société Renault Trucks Défense – Arrêté du 10 octobre 2013 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société Renault Trucks Défense :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 10 octobre 2013, le contrôleur général des armées Constans (Emeric) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société Renault Trucks Défense. La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à tous les organismes et sociétés qui sont placés sous le contrôle de la société mentionnée ci-dessus. (...) / La désignation du contrôleur général des armées Constans (Emeric) prend effet à compter du 1^{er} octobre 2013.

Sociétés ASTRIUM SAS / Astrium Holding France / MBDA France / Eurocopter : Arrêté du 1^{er} juin 2014 portant désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de différentes sociétés :

Par arrêté du ministre de la défense en date du 1^{er} juin 2014, le contrôleur général des armées Roudière (Jacques) est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès des sociétés suivantes :(...)

- ASTRIUM SAS; /- Astrium Holding France; /- MBDA France ;/ - Eurocopter ; / (...) en remplacement du contrôleur général des armées Chavasse-Frétaz (Emmanuel).

La mission dévolue au commissaire du Gouvernement s'étend à toutes les sociétés qui sont placées sous le contrôle des sociétés mentionnées ci-dessus et dont l'activité est consacrée pour une part notable à l'exécution de commandes militaires et de commandes de matériels de guerre./ (...) La désignation du contrôleur général des armées Roudière (Jacques) prend effet à compter du 1^{er} juin 2014.



4.3. Secteur économique, bancaire et financier

■ Crédit foncier de France

• Dispositions législatives

Article L. 615-1 du code monétaire et financier :

Le ministre chargé de l'économie nomme un commissaire du Gouvernement auprès de tout organe central mentionné à l'article L. 511-30, établissement de crédit ou société de financement lorsque l'Etat leur a confié des prérogatives de puissance publique ou une mission d'intérêt public. Un décret définit les modalités d'application du présent article. Il précise notamment les conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement peut s'opposer aux décisions des organes délibérants de l'organe central, de l'établissement de crédit ou de la société de financement relatives à la mise en oeuvre des prérogatives de puissance publique ou de la mission d'intérêt public qui lui ont été confiées.

• Dispositions réglementaires

Décret n° 69-191 du 24 février 1969 portant modification du décret du 28 février 1852 sur les sociétés de Crédit foncier, abrogation de l'article 5 du décret du 6 juillet 1854 relatif à l'organisation du Crédit foncier de France et approbation des nouveaux statuts de cet établissement :

Article Annexe art. 32 – Les Censeurs sont au nombre de quatre.

Deux d'entre eux sont nommés par l'Assemblée générale des actionnaires. La durée de leurs fonctions est de quatre années. Ils sont rééligibles. En cas de décès ou de démission de l'un d'entre eux, il est pourvu immédiatement à son remplacement provisoire par celui qui reste en exercice. / Les deux autres sont nommés par arrêté du Ministre chargé de l'économie et des finances et choisis parmi les hauts fonctionnaires de l'Administration centrale des Finances en activité de service ayant au moins le grade de Directeur ou parmi les Trésoriers payeurs généraux. Ils peuvent être remplacés dans les mêmes conditions. En tout état de cause leurs fonctions de Censeurs prennent fin lorsque cesse leur service actif à l'Administration des Finances. / Le Ministre chargé de l'économie et des finances peut désigner par arrêté l'un des Censeurs qu'il nomme pour exercer les fonctions de commissaire du Gouvernement. Il peut également nommer un commissaire du Gouvernement adjoint, qui dispose des mêmes pouvoirs que le commissaire du Gouvernement. / Les dispositions de l'article 24 sont applicables aux seuls Censeurs désignés par l'Assemblée générale. / Les dispositions de l'article 25 des statuts sont applicables à tous les Censeurs comme aux Administrateurs.

Arrêté du 21 novembre 2013 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès du Crédit foncier de France (...) :

Par arrêté du ministre de l'économie et des finances en date du 21 novembre 2013, M. Olivier BUQUEN est nommé commissaire du Gouvernement auprès du Crédit foncier de France(...), en remplacement de M. Antoine MERIEUX.



■ Exemples de deux sociétés de développement régional : SDR Ouest (Sodéro) et SDR Normandie

• Dispositions législatives

Article L. 615-1 du CMF précité

• Dispositions réglementaires

Article R. 515-3 :

Les sociétés françaises par actions, dénommées sociétés de développement régional, concourent sous forme de participations en capital au financement des entreprises situées sur le territoire national. / Ces sociétés sont autorisées à consentir, dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'économie, des prêts à cinq ans et plus aux entreprises quelle qu'en soit la forme juridique ; elles peuvent en outre donner leur garantie aux emprunts à deux ans et plus que contractent ces entreprises. / (...) Elles peuvent aussi, dans les mêmes conditions et dans les mêmes limites et chacune pour des opérations intéressant sa zone d'action, apporter leur concours à des sociétés privées qui ont pour objet statutaire de contribuer directement au développement, à la conversion ou à l'adaptation des activités définies aux alinéas précédents. Elles doivent toutefois y être autorisées, dans chaque cas, par décision de l'autorité administrative compétente prise sur proposition du commissaire du Gouvernement.

Rôle et pouvoirs du commissaire du gouvernement défini aux articles D. 615-1 à D. 615-8 du CMF précédemment cités

Arrêté du 21 novembre 2013 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès (...) des sociétés de développement régional de Normandie et Sodéro :

Par arrêté du ministre de l'économie et des finances en date du 21 novembre 2013, M. Olivier BUQUEN est nommé commissaire du Gouvernement auprès (...) des sociétés de développement régional de Normandie et Sodéro, en remplacement de M. Antoine MERIEUX.

■ COFACE et COFACE SA

• Dispositions réglementaires

Article R. 442-1 du code des assurances :

Dans l'intérêt du commerce extérieur de la France ou en présence d'un intérêt stratégique pour l'économie française, les risques commerciaux, politiques, monétaires, catastrophiques, ainsi que certains risques dits extraordinaires, liés aux échanges internationaux, sont, en application de la loi du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier, garantis et gérés, pour le compte de l'État et sous son contrôle, par la société anonyme dénommée Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) dans les conditions fixées par les articles R. 442-2 à R. 442-10-5. / La Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) peut également délivrer, pour le compte de l'État et sous son contrôle, les garanties mentionnées au I de l'article 84 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances



rectificative pour 2012, dans les conditions fixées aux articles R. 442-2 à R. 442-7-2 et R. 442-8-7.

Article R. 442-3 :

La société Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) est soumise au contrôle budgétaire de l'État, dans les conditions prévues par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Article R. 442-4 :

Le ministre chargé de l'économie désigne auprès de la société Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) et de la société COFACE SA exerçant son activité par l'intermédiaire de sa filiale unique, la société COFACE, pour exercer les fonctions de commissaire du Gouvernement, un fonctionnaire de son département chargé de veiller à la mise en œuvre de la garantie de l'État ainsi qu'à l'exercice des responsabilités qui sont confiées par l'État à la société COFACE.

Article R. 442-5 :

La société Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) et la société COFACE SA transmettent au commissaire du Gouvernement copie des documents et informations transmis aux membres de leur conseil d'administration, et ce dans les mêmes délais. / La société COFACE porte notamment à la connaissance du commissaire du Gouvernement, préalablement aux réunions du conseil d'administration dont l'ordre du jour comprend la désignation du président du conseil d'administration de la société, la nomination du directeur général ou celle du directeur général délégué, s'il en existe un, ayant dans ses compétences la gestion des activités pour le compte de l'État, l'ensemble des informations qu'elle détient sur les personnes pressenties. Elle porte également à la connaissance du commissaire du Gouvernement, préalablement aux réunions de l'assemblée générale des actionnaires dont l'ordre du jour comprend la désignation d'administrateurs, l'ensemble des informations qu'elle détient sur les personnes pressenties. Ces informations sont transmises au plus tard cinq jours francs avant la réunion du conseil d'administration ou de l'assemblée générale des actionnaires. / Le commissaire du Gouvernement peut prendre connaissance, à tout moment, de la comptabilité de la société COFACE, ainsi que de tout document ou information nécessaire à l'exécution de sa mission.

Arrêté du 17 septembre 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la société COFACE SA :

Par arrêté du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique en date du 17 septembre 2014, M. Eric DAVID, conseiller économique hors classe à la direction générale du Trésor, est désigné en qualité de commissaire du Gouvernement auprès de la société COFACE SA.



4.4. Approvisionnement (Énergie)

■ Société des transports pétroliers par pipeline (TRAPIL)

• Dispositions législatives

Loi n° 49-1060 du 2 août 1949 relative à la construction d'un pipe-line entre la Basse-Seine et la région Parisienne et à la création d'une société des transports pétroliers par pipe-lines :

Article 1 – *Il sera constitué une société d'économie mixte dénommée « Société des transports pétroliers par pipe-line » dont l'objet sera l'acquisition, la construction et l'exploitation de canalisations pour le transport des hydrocarbures et toutes opérations annexes.*

Article 4 – *Les ministres chargés des transports et des carburants désigneront, par arrêté concerté, deux commissaires du Gouvernement. Les commissaires du Gouvernement pourront demander au conseil d'administration une seconde délibération au cas où ils l'estimeront utile ; ils pourront s'opposer à toute décision du conseil d'administration contraire à la politique générale du Gouvernement en matière de transports, de carburants et de combustibles. Les modalités et les effets de cette opposition seront déterminés par le décret en Conseil d'État prévu à l'article 8 ci-dessous.*

• Dispositions réglementaires

Arrêté du 29 août 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la Société des transports pétroliers par pipeline (TRAPIL) :

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 29 août 2014, M. Gobin (Patrice) est nommé commissaire du Gouvernement auprès de la Société des transports pétroliers par pipeline (TRAPIL) au titre du ministre chargé des hydrocarbures, à compter du 1^{er} septembre 2014, en remplacement de M. Pelcé (Frédéric).

■ Société du pipeline Méditerranée-Rhône (SPMR)

• Dispositions réglementaires

Décret du 8 mai 1967 autorisant la construction et l'exploitation d'une conduite d'intérêt général destinée au transport d'hydrocarbures liquides :

Article 5 - *La présente autorisation est accordée à la Société du pipeline Méditerranée-Rhône, société anonyme ayant actuellement son siège social à Paris, 7 et 9, rue des Frères-Morane. (...)*

Article 6 – *Le ministre chargé de l'énergie désigne un commissaire du Gouvernement auprès de la société. Le commissaire du Gouvernement peut s'opposer à toute décision de la société contraire à la politique générale du Gouvernement en matière de carburants, de combustibles et de transports.*



Arrêté du 29 août 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la Société du pipeline Méditerranée-Rhône (SPMR) :

Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 29 août 2014, M. Gobin (Patrice) est nommé commissaire du Gouvernement auprès de la Société du pipeline Méditerranée-Rhône (SPMR) au titre du ministre chargé des hydrocarbures, à compter du 1^{er} septembre 2014, en remplacement de M. Pelcé (Frédéric).

■ Société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS)

• Dispositions réglementaires

Décret du 30 mars 2006 autorisant la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS) à construire et exploiter une canalisation d'intérêt général destinée au transport d'hydrocarbures liquides entre Manosque et la zone pétrolière de Fos-sur-Mer

Article 5 – *La présente autorisation est accordée à la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS), propriétaire de l'ouvrage. (...)*

Article 6 – *Le ministre chargé des hydrocarbures désigne un commissaire du Gouvernement auprès de la société. Les pouvoirs de celui-ci sont fixés dans les statuts du bénéficiaire ; ils comprennent celui de s'opposer à toute décision de la société, relative exclusivement à la construction et à l'exploitation des canalisations concernées par le présent décret, qui serait contraire à la politique générale du Gouvernement en matière de carburants, de combustibles et de transports de ces matières.*

Arrêté du 29 août 2014 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès de la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS) : *Par arrêté de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en date du 29 août 2014, M. Gobin (Patrice) est nommé commissaire du Gouvernement auprès de la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS), au titre du ministre chargé des hydrocarbures et à compter du 1^{er} septembre 2014, en remplacement de M. Pelcé (Frédéric).*

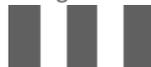
4.5. Transports et infrastructures de transport

■ Sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrages d'art

• Dispositions législatives

Article L.122-4 du Code de la voirie routière :

(...) La convention de délégation et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Ces actes sont approuvés par décret en Conseil d'État. (...)



• *Dispositions réglementaires*

Exemple de la société des autoroutes du nord et de l'est de la France (sanef) :

Cahier des charges des concessions approuvé par le décret n° 2007-816 du 11 mai 2007 :

(8ème avenant à la convention passée entre l'État et la société des autoroutes du nord et de l'est de la France (sanef) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 29 octobre 1990 et au cahier des charges annexé à cette convention) :

Annexe - MODIFICATIONS APPORTÉES AU CAHIER DES CHARGES ANNEXÉ À LA CONVENTION DE CONCESSION DE LA SOCIÉTÉ SANEF – Article 35.6 :
Afin de veiller à la bonne exécution du contrat de concession et au respect des obligations de service public par la société concessionnaire, un commissaire du gouvernement représentant du concédant, assiste sans voix délibérative aux séances du conseil d'administration et aux assemblées générales de la société.

5. Établissement public administratif (EPA)

Transports et infrastructures de transport

■ Voies navigables de France

• *Dispositions réglementaires*

Article R. 4311-1 du code des transports :

Voies navigables de France est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des transports. (...)

Article R. 4312-18 :

Un commissaire du Gouvernement est nommé par le ministre chargé des transports. Il peut, en cas d'absence ou d'empêchement, se faire représenter aux séances du conseil d'administration. / Le commissaire du Gouvernement peut à tout moment se faire communiquer tous documents, pièces ou archives et procéder ou faire procéder à toutes vérifications.

Article R. 4312-6 :

Le conseil d'administration se réunit aussi souvent qu'il est nécessaire et au moins trois fois par an, sur la convocation de son président qui en fixe l'ordre du jour. / La convocation est de droit si elle est demandée par le commissaire du Gouvernement. (...)

Article R. 4312-9 :

Le directeur général, le commissaire du Gouvernement, le contrôleur budgétaire, l'agent comptable principal et le secrétaire de la formation mentionnée au 2° du I de l'article L. 4312-3-2 assistent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.



Article R.4312-14 :

Les délibérations du conseil d'administration sont exécutoires de plein droit, sauf si le commissaire du Gouvernement ou le contrôleur budgétaire y font opposition dans les huit jours qui suivent soit la réunion du conseil d'administration, s'ils y ont assisté, soit la réception du procès-verbal de la séance.

Sauf confirmation par le ministre chargé des transports ou par le ministre chargé des finances de cette opposition dans un délai d'un mois à partir de l'opposition du commissaire du Gouvernement ou du contrôleur budgétaire, celle-ci est levée de plein droit.

Arrêté du 26 juillet 2010 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès de Voies navigables de France :

Par arrêté du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, et du secrétaire d'État chargé des transports en date du 26 juillet 2010, M. Christophe SAINTILLAN, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, directeur des infrastructures de transport à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, est nommé commissaire du Gouvernement auprès de Voies navigables de France, en remplacement de M. Marc PAPINUTTI (...)



Annexe 5 – Bibliographie

I – Ouvrages et thèses consultés

- A. Cartier-Bresson, L'État actionnaire, Bibliothèque de droit public, LGDJ, Paris 2010
- A. G. Delion, L'État et les entreprises publiques, Sirey, Paris 1958
- A. G. Delion, Le statut des entreprises publiques, Berger-Levrault, Nancy 1963
- P. Delvolve, Les entreprises publiques, FNSP, Paris 1985
- Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, tome 1, 16^{ème} édition LGDJ, Paris 2001
- M. Germain, V. Magnier, Traité de droit des affaires, tome 2, Les sociétés commerciales, LGDJ, 20^{ème} édition, 2011
- Y. Guyon, Droit des affaires, Tome 1, Droit commercial et sociétés, economica, 12^{ème} édition, 2003
- P. Le Cannu et B. Dondero, Droit des sociétés, LGDJ, 5^{ème} édition, 2013
- R. Maspétiol et P. Laroque, La tutelle administrative, Sirey, Paris 1930

II – Rapports

- Rapport sur les entreprises publiques, remis par le Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques, présidé par Simon Nora, La documentation française, Paris 1967
- L'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques, remis par M. Barbier de la Serre au Ministre de l'économie et des finances, La documentation française, Paris 2003
- Rapport au nom de la Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision, P. Douste-Blazy et M. Diefenbacher, La documentation française, Paris 2003
- Les établissements publics, Etude du Conseil d'État, EDCE, La documentation française, Paris 2009
- Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par le Vice-Président du Conseil d'État, remis au Président de la République le 26 janvier 2011, La documentation française, 2011
- Pour un renouveau démocratique, rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, La documentation française, 2012



III– Articles de doctrine

J. Sauvel, Les pouvoirs des commissaires du Gouvernement près les sociétés anonymes, JCP G 1949 II, 802

M. Vasseur, Une création de la pratique : Les censeurs dans les sociétés anonymes, Recueil Dalloz, 1974, chronique XIV p13

A. Bienvenu-Perrot, Des censeurs du XIX^{ème} siècle au gouvernement d'entreprise du XX^{ème} siècle, RTD com 2003, p. 449

