

# Le contrôle des sociétés anonymes de crédit immobilier



**YANN AGUILA**  
Commissaire du Gouvernement  
**Conseil d'État**

*Les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI), régies par les articles L. 422-4 du Code de la construction et de l'habitation, sont contrôlées par une "chambre syndicale" créée par la loi, qui en agréé les dirigeants. Le présent arrêt du Conseil d'État s'interroge, en la forme, sur l'impartialité de cet organisme, et au fond, sur l'exigence d'honorabilité du dirigeant mis en cause dans une décision de retrait d'agrément.*

## CONSEIL D'ÉTAT

**Statuant au contentieux av N<sup>os</sup> 270949, 270951**

**M. Fa et autres**

**M. Olivier Schrameck, rapporteur**

**M. Yann Aguila, commissaire du Gouvernement**

**Séance du 1<sup>er</sup> juin 2005 - Lecture du 27 juillet 2005**

**République Française au nom du peuple français**

**Le Conseil d'État statuant au contentieux**

**(section du contentieux, 6<sup>e</sup> et 1<sup>re</sup> sous-sections réunies)**

**Sur le rapport de la 6<sup>e</sup> sous-section de la section du contentieux**

Vu 1<sup>o</sup>) sous le n<sup>o</sup> 270949 la requête, enregistrée le 6 août 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée pour M. Pierre Fa, administrateur de la société de crédit immobilier des chemins de fer (SOCRIF), demeurant en cette qualité 7, rue Pierre-Levée à Paris (75011) et pour la Société de crédit immobilier des chemins de fer (SOCRIF), dont le siège social est 7 rue Pierre-Levée à Paris (75011), agissant par ses représentants légaux domiciliés en cette qualité au siège ; M. Fa et la SOCRIF demandent au Conseil d'État d'annuler la décision en date du 20 juillet 2004 par laquelle le comité exécutif de la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier a prononcé le retrait de l'agrément de M. Fa en qualité de président-directeur général de la SOCRIF ;

Vu 2<sup>o</sup>) sous le n<sup>o</sup> 270951 la requête, enregistrée le 6 août 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée pour M. Pierre Fa, administrateur de la société financière pour l'accession à la propriété (SOFIAP), demeurant en cette qualité 7, rue Pierre-Levée à Paris

(75011) et pour la Société financière d'accession à la propriété (SOFIAP), dont le siège social est 7, rue Pierre-Levée à Paris (75011), agissant par ses représentants légaux domiciliés en cette qualité au siège ; M. Fa et la SOFIAP demandent au Conseil d'État d'annuler la décision en date du 20 juillet 2004 par laquelle le comité exécutif de la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier a prononcé le retrait de l'agrément de M. Fa en qualité de président-directeur général de la SOFIAP ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le Code de la construction et de l'habitation et notamment son article L. 422-4-1 ;

Vu le Code de procédure pénale ;

Vu le décret n<sup>o</sup> 92-341 du 1<sup>er</sup> avril 1992 ;

Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Schrameck, conseiller d'État,
- les observations de la SCP Piwnica, Molinié, avocat de M. Fa, de la Société de crédit immobilier des chemins de fer, de la Société financière pour l'accession à la pro-

priété et de la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat de la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier,

- les conclusions de M. Yann Aguila, commissaire du Gouvernement ;

Considérant que les deux requêtes tendent à l'annulation de deux décisions du comité exécutif de la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier, en date du 20 juillet 2004, retirant à M. Fa les agréments qui lui avaient été antérieurement accordés pour assurer les fonctions de président-directeur général respectivement de la Société de crédit immobilier des chemins de fer (SOCRIF) et de la Société financière d'accession à la propriété (SOFIAP) ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier :

Considérant que les retraits d'agrément contestés ont été prononcés en application du quatrième alinéa de l'article L. 422-4-1 du Code de l'habitation et de la construction qui prévoit, d'une part, que les dirigeants des sociétés doivent être agréés par la chambre syndicale qui s'assure que ces dirigeants possèdent l'honorabilité nécessaire et l'expérience adéquate à leurs fonctions et que, d'autre part, lorsque les conditions d'honorabilité ne sont plus remplies, l'agrément est retiré ; que si en vertu du cinquième alinéa du même article, la chambre peut également prononcer des retraits d'agrément à titre de sanction disciplinaire, il n'a pas été fait application de ces dernières dispositions ; que dès lors les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la procédure disciplinaire n'a pas été respectée en l'absence de l'avis d'un comité d'audit dont l'intervention n'est prévue que dans le cadre d'une telle procédure ;

Considérant que M. Fa a été condamné par un jugement devenu définitif du tribunal correctionnel de Paris en date du 12 novembre 2003 pour des faits antérieurs à l'octroi de ses agréments obtenus en 1998 et de nature à mettre en cause gravement son honorabilité ; que nonobstant le jugement de ce tribunal en date du 22 mars 2004 selon lequel la condamnation ne serait pas inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire de l'intéressé, ces faits étaient susceptibles d'être pris en compte par le comité exécutif de la chambre, compétent pour en connaître en

vertu des statuts de celle-ci ; que le comité a eu connaissance du jugement intégral de condamnation auprès du Parquet au mois de juin 2004 ; que sa décision a été acquise à l'unanimité de ses onze membres présents ; que dès lors l'existence d'un différend de nature professionnelle opposant le président du comité aux deux sociétés en cause sur leur rattachement aux structures créées par la chambre, ayant donné lieu à un courrier par lequel ce président, ès qualités, avait rappelé à M. Fa les obligations auxquelles ces sociétés étaient tenues, n'est pas de nature à entacher d'irrégularité les décisions attaquées ; qu'eu égard aux faits retenus par le tribunal et ayant motivé les décisions du comité exécutif, les requérants ne sont pas non plus fondés à soutenir que celles-ci auraient été entachées d'erreur de qualification juridique ou de détournement de pouvoir ;

Sur les conclusions de la chambre syndicale des sociétés de crédit immobilier tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative et de mettre à la charge des requérants les sommes que la chambre demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

#### DÉCIDÉ

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes de M. Fa et de la Société de crédit immobilier des chemins de fer ainsi que de M. Fa et de la Société financière pour l'accession à la propriété sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions de la chambre syndicale des sociétés de crédit immobilier tendant à l'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Fa, à la Société de crédit immobilier des chemins de fer, à la Société financière pour l'accession à la propriété, à la chambre syndicale des sociétés de crédit immobilier, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

**270 949 - 270 951**

**M. Pierre Fa et SOCRIF**

**M. Olivier Schrameck, rapporteur**

**6<sup>e</sup> et 1<sup>re</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 1<sup>er</sup> juin 2005 - Lecture du 27 juillet 2005**

#### CONCLUSIONS

M. Yann Aguila, commissaire du Gouvernement

La présente affaire vous permettra de vous intéresser au régime juridique des Sociétés anonymes de crédit immobilier, lesquelles ont rarement fait l'objet de décisions du Conseil d'État.

Les Sociétés anonymes de crédit immobilier (les SACI), ne sont pas des organismes de crédit ordinaires. À

la fois sociétés de crédit et sociétés HLM, elles ont vocation à promouvoir l'accession à la propriété, d'une part en accordant des prêts à taux réduit et d'autre part en réalisant des opérations immobilières à vocation sociale.

Leur régime est fixé par les articles L. 422-4 et suivants du Code de la construction et de l'habitation, qui composent une section IV "Sociétés anonymes de crédit

immobilier". Le législateur a prévu que chaque SACI devait être affiliée à un réseau – le réseau Crédit Immobilier de France – dont l'organe central est une association, créée par la loi elle-même, et dénommée, en vertu de l'article L. 422-4-1 du Code de la construction et de l'habitation, "chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier".

Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 422-4-1 : "*Les dirigeants de chacun des établissements de crédits [...] doivent être agréés par la chambre syndicale, qui s'assure que ces dirigeants possèdent l'honorabilité nécessaire et l'expérience adéquate à leurs fonctions. Lorsque les conditions d'honorabilité ne sont plus remplies, l'agrément est retiré*".

M. Pierre Fa a été agréé en qualité de dirigeant de deux SACI par une décision du 10 septembre 1998 de la chambre syndicale :

- d'une part, la Société de crédit immobilier des Chemins de Fer (SOCRIF) – précisons que la SOCRIF est une filiale de la SNCF, qui en a fait l'instrument de la politique de logement de son personnel ;
- d'autre part, la Société financière pour l'accession à la propriété (SOFIAP), qui est la filiale financière de la SOCRIF.

Le 12 novembre 2003, M. Pierre Fa était condamné par la 11<sup>e</sup> chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris, dans le cadre de "l'affaire Elf", à une peine d'emprisonnement de neuf mois avec sursis, ainsi qu'à une amende de 40 000 euros, pour recel aggravé d'abus de biens sociaux.

Par deux décisions du 20 juillet 2004, la chambre syndicale des SACI – plus précisément, son comité exécutif – a retiré à l'unanimité les agréments de M. Fa en qualité de dirigeant de la SOCRIF et de la SOFIAP.

Ce sont les décisions attaquées, par deux requêtes qui sont toutes deux présentées à la fois par M. Fa, en son nom personnel, et par chacune des sociétés. En défense, la chambre syndicale excipe d'une irrecevabilité pour défaut d'intérêt pour agir de la SOCRIF et de la SOFIAP, mais, d'une part, il est naturel que les sociétés ne se désintéressent pas du sort de leurs dirigeants, d'autre part, les requêtes sont en tout état de cause recevable en tant qu'elles émanent de M. Fa.

Précisons que le juge des référés du Conseil d'État, par une ordonnance du 6 août 2004, a rejeté une demande de suspension sur le terrain du défaut d'urgence.

1°) Au titre de la légalité externe, il est d'abord soutenu que les décisions auraient dû être précédées de la consultation du comité d'audit.

Mais, cette consultation n'est prévue par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1992 relatif à la chambre syndicale des SACI que dans l'hypothèse d'une procédure disciplinaire. Certes, un retrait d'agrément peut également, dans certains cas, avoir le caractère d'une sanction, et il est d'ailleurs expressément mentionné au cinquième alinéa de l'article L. 422-4-1 qui donne la liste des sanctions disciplinaires pouvant être infligées, avec le blâme et l'avertissement.

Mais un retrait d'agrément peut aussi intervenir en dehors de tout contexte disciplinaire, lorsque les conditions au vu desquelles l'agrément avait été délivré ne sont plus remplies. Il n'a pas alors le caractère d'une sanction : le retrait n'est ici que la mesure symétrique à l'agrément.

Pour une application de cette distinction, qui vous est familière, à des agréments délivrés en matière financière, voyez : 23 mai 1997, Société Amérique Europe Asie, p. 196 ; 12 mars 1999, SA Jacqueline du Roure, p. 60.

Or, le retrait d'agrément litigieux n'est pas intervenu à titre de sanction disciplinaire, mais, comme le relève expressément son dispositif, au titre du quatrième alinéa de l'article L. 422-4-1. Certes, la condition qui n'est plus remplie peut prêter à confusion, puisque c'est l'honorabilité du dirigeant qui est ici en cause. Mais cette circonstance ne doit pas induire en erreur : lorsqu'on vérifie la condition d'honorabilité, il ne s'agit pas de punir un comportement passé, mais bien de prévenir pour l'avenir, tout risque de comportements futurs illicites, de manière à garantir la sécurité des opérations financières.

Le comité d'audit n'avait donc pas à être consulté puisque la décision contestée n'est pas une sanction.

2°) En second lieu, est invoquée la méconnaissance du principe d'impartialité.

Est ici mis en cause le comportement de M. Claude Sadoun, président du comité exécutif et signataire de la décision contestée.

Contrairement à ce que soutient la chambre syndicale en défense, le moyen est opérant : certes, lorsqu'il retire l'agrément pour défaut d'honorabilité, le comité exécutif n'est ni une autorité disciplinaire, ni une juridiction.

Mais le principe d'impartialité est un principe général du droit dont le respect s'impose à tout organisme administratif (7 juillet 1965, Fédération nationale des transporteurs routiers, p. 413). Comme l'indique le professeur Chapus dans son *Droit administratif général*, 14<sup>e</sup> édition, p. 1089 : "*La procédure n'est pas nécessairement viciée par la présence d'un membre de l'organisme qui a eu à connaître des questions à examiner [...]. La procédure sera, au contraire, viciée si a participé à la séance un membre de l'organisme personnellement intéressé aux questions examinées ou ayant adopté une position de nature à faire douter de son impartialité*". Voyez par exemple : 16 novembre 1998, Mme Bastard-Valentini, p. 414 ; 12 juillet 1969, Le Bris, p. 380.

En l'espèce, selon le requérant, M. Sadoun, président du comité exécutif, aurait témoigné d'une inimitié à l'encontre de M. Fa. Il est fait état d'une lettre que M. Sadoun a adressée à M. Fa le 24 juin 2004 et qui était relative à un autre conflit de nature professionnelle. Sans entrer dans le détail, la chambre syndicale souhaitait mettre en place un système informatique commun à l'ensemble des SACI, et les sociétés dirigées par M. Fa s'y opposaient, en se prévalant de leur autonomie de gestion. D'où la lettre du 24 juin, dans laquelle M. Sadoun indique – c'est la phrase dont se prévalent les requérants à l'appui du moyen tiré du manque d'impartialité – que "*L'organe central qu'il préside agirait avec la plus grande fermeté si la SOFIAP, persévérant dans la voie d'une dissidence qui menace désormais les intérêts du réseau tout entier, continuait à se placer délibérément en infraction avec la loi bancaire*".

Certes, la coïncidence de dates est regrettable, puisque cette lettre a été adressée à M. Fa la veille de la lettre lui annonçant sa convocation devant le comité exécutif du 20 juillet. Certes également, le ton de la lettre est relativement ferme et comminatoire. Mais il s'agissait d'un

différend d'ordre purement professionnel : l'objet du conflit relevait des compétences normales de la chambre syndicale et le ton employé ne trahit, nous semble-t-il, aucune inimitié personnelle de M. Sadoun à l'encontre de M. Fa. Même si l'on peut hésiter, le principe d'impartialité n'a donc pas été, selon nous, méconnu par la présence de M. Sadoun au sein du comité exécutif qui a eu à prendre la décision attaquée.

3°) Sur le fond, enfin, les moyens de légalité interne pourront être écartés facilement.

Il est soutenu que le retrait d'agrément serait entaché d'erreur manifestation d'appréciation.

a) Ce moyen pose d'abord la question de la nature de votre contrôle sur la condition d'honorabilité.

À vrai dire, nous n'avons pas trouvé de précédent fiché qui la tranche expressément. Mais vous avez déjà exercé implicitement un contrôle normal sur la condition d'honorabilité : par exemple : 16 février 2005, Société global financial service, n° 258 339. Votre jurisprudence est d'ailleurs relativement exigeante dans ce domaine, dans un souci de protection de la sécurité des marchés financiers : ainsi dans l'affaire précitée, vous avez estimé que, même en l'absence de certitudes, de simples doutes sur l'honorabilité, s'ils sont suffisamment étayés, peuvent suffire à justifier un refus d'agrément.

À notre sens, il est souhaitable que vous exerciez un contrôle normal sur cette condition. D'abord, il s'agit d'une condition légale, prévue par un texte, et même expressément mentionnée comme motif possible d'un retrait d'agrément. Ensuite, vous exercez déjà un contrôle normal sur les autres conditions prévues, à côté de la condition d'honorabilité, par les divers textes, souvent rédigés dans des termes similaires, relatif à l'agrément des organismes de crédit. Voyez par exemple, pour la condition tenant à l'expérience professionnelle, à propos des agréments délivrés par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Et il n'y a pas de raison d'exercer un contrôle d'une nature différente pour la condition tenant à l'honorabilité. Au contraire, d'une manière plus générale, vous exercez un contrôle plus approfondi lorsqu'est en cause une appréciation touchant à des qualités mettant en cause l'individu, notamment s'agissant de certains aspects de sa vie privée ou de sa moralité. Voyez : Section, 10 juin 1983, Mme Raoult, p 21 ; 3 décembre 2003, Golsenne, à mentionner aux tables). Et si, dans un cas particulier, vous vous êtes limités au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation - il s'agissait d'un motif tiré du manque de moralité d'un magistrat (Section, 30 décembre 2003, Mme Mocko, à publier au recueil) - c'était largement en raison de la marge de liberté d'appréciation que vous entendiez laisser à la Commission d'avancement, présidée par le Premier président de la Cour de cassation. Comme l'indiquait dans ses conclusions notre collègue Francis Lamy : *"Le degré de contrôle du juge ne doit pas découler des motifs de la décision attaquée, mais de la marge d'appréciation que vous laissez à son auteur"*.

S'agissant des décisions prises par la chambre syndicale des SACI, nous vous proposons donc d'exercer un contrôle étroit, notamment sur la condition d'honorabilité.

b) En l'espèce, nous n'avons pas de doute sur le fait que la condition d'honorabilité n'était plus remplie.

Les faits qui ont donné lieu à la condamnation de M. Pierre Fa dans le cadre de "l'affaire Elf" sont – brièvement résumés – les suivants. À la demande d'Alfred Sirven, M. Fa, alors directeur de l'audit du groupe Elf a procédé à l'ouverture, à son propre nom, d'un compte bancaire en Suisse, qui a servi à recueillir des fonds issus d'abus de pouvoir commis par M. Le Floch Prigent dans les contrats d'assurances du groupe. M. Fa a ouvert également un compte au nom de sa femme. Dix virements ont été portés sur ces comptes pour un montant de trois millions de dollars provenant d'un compte suisse d'Alfred Sirven alimenté par des commissions pétrolières. M. Fa a procédé à des retraits sur ces comptes au bénéfice de ce dernier, d'où le délit de recel, avec la circonstance aggravante de l'exercice dans un cadre professionnel. En outre, il a continué de percevoir des fonds des assurances provenant de ces comptes à une époque où il n'était plus salarié du groupe Elf.

Comme l'a estimé la chambre syndicale, les faits ainsi révélés par le jugement du tribunal correctionnel du 12 novembre 2003, qui est devenu définitif, et qui est donc revêtu de l'autorité de la chose jugée, sont de nature à mettre gravement en cause son honorabilité.

Certes, par un second jugement, en date du 22 mars 2004, le même tribunal a ordonné que la condamnation prononcée à l'encontre de M. Fa ne soit pas inscrite au bulletin n° 2 de son casier judiciaire. Mais cette circonstance, si elle entraîne, en vertu de l'article 775-1 du Code de procédure pénale, le relèvement des interdictions et incapacités résultant de plein droit de la condamnation, n'a aucune incidence sur l'appréciation de la condition d'honorabilité, qui est seule en cause dans la décision attaquée.

Certes, également, ces faits sont antérieurs à la date d'obtention de l'agrément par M. Fa, en 1998. Mais ils n'ont été révélés que postérieurement à la date de l'agrément. La chambre syndicale fait valoir qu'elle n'a eu connaissance de l'intégralité du jugement qu'en juin 2004. Au vu du jugement, elle donc pu légalement estimer que la condition d'honorabilité n'était plus garantie pour l'avenir.

Dans ces conditions, vous écarterez le moyen critiquant l'appréciation portée par la chambre syndicale. Enfin, pour les raisons déjà mentionnées, le détournement de pouvoir n'est pas établi.

Si vous nous avez suivis, vous pourrez faire droit à la demande de la chambre syndicale en mettant à la charge de M. Fa et des deux sociétés, parties perdantes, la somme de 3 500 euros dans chacune de ces instances, au titre des frais irrépétibles.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet des requêtes ;
- à ce que, dans chacune de ces instances, une somme de 3 500 euros soit mise à la charge des parties perdantes. ■