

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2011092/6-3

SYNDICAT CGT NOKIA VILLARCEAUX
SYNDICAT METALLURGIE LE-DE-FRANCE
CFE-CGC

M. Pény
Rapporteur

M. Abrahami
Rapporteur public

Audience du 9 juin 2022
Décision du 23 juin 2022

36-12-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris,

6^{ème} section – 3^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par un jugement avant-dire droit du 7 avril 2022, le tribunal a ordonné au ministre de l'économie, des finances et de la relance de lui communiquer, dans un délai de quinze jours, les lettres d'engagement conclues entre la société Nokia et le gouvernement français dans le cadre de l'acquisition de la société Alcatel-Lucent et de sa filiale Alcatel-Lucent Submarine Networks, avant de statuer sur les conclusions de la requête et des mémoires du syndicat CGT Nokia Villarceaux et du syndicat Métallurgie Ile-de-France CFE-CGC (SMIDEF), représentés par Me Klein, par lesquelles ils demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet de leur demande de communication de tout document définissant les engagements conclus entre le groupe Nokia et le ministre de l'économie, des finances et de la relance ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'économie, des finances et de la relance de communiquer au tribunal, de façon non contradictoire, tout document définissant les engagements pris par le groupe Nokia lors du rachat de la société Alcatel-Lucent en 2015 ;

3°) d'enjoindre au ministre de l'économie, des finances et de la relance de leur communiquer le ou les documents en cause, après occultation des éventuelles mentions non communicables identifiées, dans le délai d'un mois à compter de la lecture du jugement à intervenir, sous astreinte de 5 000 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le ministre de l'économie, des finances et de la relance a transmis des pièces, enregistrées le 29 avril 2022, qui n'ont pas été versées au contradictoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code monétaire et financier ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pény,
- les conclusions de M. Abrahimi, rapporteur public,
- et les observations de Me Raffoul, représentant le syndicat CGT Nokia Villarceaux et le syndicat Métallurgie Ile-de-France CFE-CGC.

Considérant ce qui suit :

1. En application de la réglementation relative au contrôle des investissements étrangers en France, prévue par les dispositions des articles L. 151-1 et suivants et R. 153-1 et suivants du code monétaire et financier, la société Nokia a sollicité l'autorisation du ministre de l'économie, des finances et de la relance, pour l'acquisition de société française Alcatel-Lucent par le biais d'une offre publique d'échange. Le 21 octobre 2015, au terme de la procédure de contrôle mise en œuvre afin de protéger les intérêts nationaux relatifs à l'ordre public, à la sécurité publique et à la défense nationale, le ministre a autorisé, sous conditions, l'acquisition par Nokia de la société française Alcatel-Lucent et de sa filiale Alcatel-Lucent Submarine Networks (ASN). Par courrier du 23 juillet 2019, le syndicat CGT Nokia Villarceaux et le syndicat Métallurgie Ile-de-France CFE-CGC (SMIDEF) ont demandé au ministre de l'économie de leur transmettre tout document définissant les engagements pris par Nokia en vue du rachat de la société Alcatel-Lucent et de sa filiale. Par un courrier du 20 septembre 2019, cette demande a été rejetée. Les syndicats requérants ont saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) le 29 août 2019, qui a rendu un avis le 20 février 2020. Par courrier recommandé transmis le 25 mars 2020, l'intersyndicale du groupe Nokia a réitéré, auprès du ministre, sa demande, qui a été implicitement rejetée. Par la présente requête, le syndicat CGT Nokia Villarceaux et le syndicat Métallurgie Ile-de-France CFE-CGC demandent l'annulation de la décision implicite de rejet de leur demande de communication des documents définissant les engagements conclus entre le groupe Nokia et le ministre de l'économie, des finances et de la relance dans le cadre du rachat de la société Alcatel-Lucent et de sa filiale ASN.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier, dans sa rédaction applicable à la date de l'autorisation délivrée à la société Nokia : « I. - Sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie les investissements étrangers dans une activité en France qui, même à titre occasionnel, participe à l'exercice de l'autorité publique ou relève de l'un des domaines suivants : a) Activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale ; b) Activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives. / Un décret en Conseil d'État définit la nature des activités ci-dessus. / II. - L'autorisation donnée peut être assortie le cas échéant de conditions visant à assurer que l'investissement projeté ne portera pas atteinte aux intérêts nationaux visés au I. / Le décret mentionné au I précise la nature des conditions dont peut être assortie l'autorisation. (...) ». Aux termes de l'article R. 153-3 de ce code : « Constitue un investissement au sens de la présente section le fait pour un investisseur : / 1° Soit d'acquérir le contrôle, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, d'une entreprise dont le siège social est établi en France. / 2° Soit d'acquérir tout ou partie d'une branche d'activité d'une entreprise dont le siège social est établi en France. ». Aux termes de l'article R. 153-4 de ce code : « Sont soumis à une procédure d'autorisation au sens de l'article L. 151-3, s'ils relèvent de l'article R. 153-3, les investissements réalisés dans les activités énumérées du 8° au 14° de l'article R. 153-2 par une personne physique ressortissante d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu une convention d'assistance administrative avec la France, en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale par une entreprise dont le siège social se situe dans l'un de ces mêmes États ou par une personne physique de nationalité française qui y est résidente. ». Aux termes de l'article R. 153-9 du même code : « Le ministre chargé de l'économie examine si la préservation des intérêts nationaux tels que définis par l'article L. 151-3 peut être obtenue en assortissant l'autorisation d'une ou plusieurs conditions. / Ces conditions portent principalement sur la préservation par l'investisseur de la pérennité des activités, des capacités industrielles, des capacités de recherche et de développement ou des savoir-faire associés, l'intégrité, la sécurité et de la continuité de l'approvisionnement, l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation d'un établissement, d'une installation ou d'un ouvrage d'importance vitale au sens des articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense ou des réseaux et services de transport ou de communications électroniques, la protection de la santé publique ou l'exécution des obligations contractuelles de l'entreprise dont le siège social est établi en France, comme titulaire ou sous-traitant dans le cadre de marchés publics ou de contrats intéressant l'ordre public, la sécurité publique, les intérêts de la défense nationale ou la recherche, la production ou le commerce en matière d'armes, de munitions, de poudres ou de substances explosives. (...) / Les conditions prévues au présent article sont fixées dans le respect du principe de proportionnalité. ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions. (...) ». Selon l'article L. 311-1 du même code : « Sous

réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre. ». Aux termes de l'article L. 311-5 de ce code : « Ne sont pas communicables : (...) / 2° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte : (...) / b) Au secret de la défense nationale ; / c) A la conduite de la politique extérieure de la France ; / d) A la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations (...) ». Et aux termes de l'article L. 311-6 de ce code : « Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : / 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence (...) ».

4. Le ministre a produit, dans le cadre d'une procédure hors contradictoire, les lettres d'engagement conclues le 21 octobre 2015 entre la société Nokia et le gouvernement français relatives à l'acquisition de la société Alcatel-Lucent et de sa filiale, la société Alcatel Submarine Networks (ASN).

5. Pour refuser la communication des documents sollicités par les syndicats requérants, le ministre fait valoir que les lettres d'engagement de la société Nokia auprès du gouvernement français, dans le cadre de la procédure d'acquisition de la société Alcatel-Lucent et de sa filiale, relèvent de la protection des intérêts protégés par les b) et d) de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration. Il ressort des lettres d'engagement transmises au tribunal que celles-ci contiennent des informations relatives à l'identification, la description et les conditions de fourniture des activités de l'entreprise qualifiées de sensibles, des informations relatives à un contrat du ministère de la défense, aux modalités de gouvernance et de suivi d'activités relatives au secteur de la défense nationale ou encore aux conditions demandant la mise en place de zones à régime restrictif et de zones protégées au sein des entités d'Alcatel, objets de l'investissement en cause. Ainsi que le fait valoir le ministre, ces informations relèvent des exceptions prévues au b) et d) de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration et ne peuvent, par suite, faire l'objet d'une communication auprès des syndicats requérants.

6. Toutefois, certaines informations figurant dans ces lettres d'engagement doivent être regardées comme correspondant à des engagements qui, ayant trait au maintien de capacités techniques et industrielles d'Alcatel-Lucent sur le sol français, implique nécessairement la localisation de main-d'œuvre en France. Si le ministre précise que la reconnaissance d'un droit de communication des engagements et conditions fixés aux investisseurs dans le cadre d'une procédure de contrôle des investissements étrangers serait susceptible de mettre en cause l'effectivité même du dispositif au motif que le gouvernement ne peut révéler publiquement les conditions fixées dans le cadre d'une telle procédure sans révéler la nature des activités sensibles qu'il entend protéger ni faire peser des risques sur ces activités, il ne démontre pas, ce faisant, en quoi la communication des engagements du groupe Nokia en faveur du maintien de l'emploi sur le territoire français serait, par elle-même, susceptible de révéler la nature des activités sensibles en cause ou de porter atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations. En outre, dans la mesure où

les deux syndicats requérants justifient de la qualité de représentants du personnel au sein du groupe Nokia, ils doivent être regardés comme relevant de la catégorie des personnes intéressées au sens des dispositions précitées du 1° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, de sorte que le ministre ne pouvait leur opposer le secret des affaires pour refuser la communication des informations demandées. Enfin, contrairement à ce que soutient le ministre, ces informations apparaissent dissociables de celles susceptibles de révéler la nature des activités qualifiées de sensibles de l'entreprise. Par suite, les informations sollicitées par les syndicats requérants ne peuvent être regardées comme relevant des exceptions prévues aux b) et d) de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration et le ministre ne peut s'opposer à leur communication.

7. Il résulte de ce qui précède que les syndicats requérants sont fondés à demander l'annulation de la décision implicite de rejet de leur demande de communication de tout document définissant les engagements conclus entre le groupe Nokia et le ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

8. Eu égard au motif d'annulation retenu, il y a lieu d'ordonner au ministre de communiquer aux syndicats requérants, dans un délai de deux mois à compter du présent jugement, les éléments mentionnés aux points B. 10, B. 12, B. 14 et B. 20 de la lettre d'engagement conclue le 21 octobre 2015 entre la société Nokia et le gouvernement français relative à l'acquisition de la société Alcatel-Lucent. Concernant le point B. 17 de cette lettre, les mentions suivant le terme « France » seront occultées. Concernant le point B. 18, les mentions suivant le terme « mondiaux » seront occultées. Concernant le point B. 19, les mentions suivant les termes « Activités Réseaux » seront occultées.

9. Il y a également lieu d'ordonner la communication des points B. 8, B. 9, B. 10, B. 12 et B. 13 de la lettre d'engagement conclue le 21 octobre 2015 entre la société Nokia et le gouvernement français relative à l'acquisition de la filiale, la société Alcatel Submarine Networks (ASN).

10. Les autres éléments des lettres d'engagement du 21 octobre 2015 ne devront pas être communiqués. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

11. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au titre des frais exposés par les syndicats requérants et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite de rejet de la demande de communication de tout document définissant les engagements conclus entre le groupe Nokia et gouvernement français est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, de communiquer aux syndicats requérants les éléments des lettres d'engagement conclue entre la société Nokia et le gouvernement français dans le cadre de l'acquisition de la société Alcatel-Lucent et de sa filiale Alcatel Submarine Networks, ainsi qu'il est défini aux points 8 à 10 du présent jugement.

Article 3 : L'État versera au syndicat CGT Nokia Villarceaux et au syndicat Métallurgie Ile-de-France CFE-CGC une somme globale de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au syndicat CGT Nokia Villarceaux, au syndicat Métallurgie Ile-de-France CFE-CGC et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré après l'audience 9 juin 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Versol, présidente,
Mme Troalen, première conseillère,
M. Pény, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 juin 2022.

Le rapporteur,

La présidente,

A. Pény

F. Versol

La greffière,

K. Bak-Piot

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.