

N° 412562
Chambre de commerce et
d'industrie France et autres

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies
Séance du 12 octobre 2018
Lecture du 9 novembre 2018

- B

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics administratifs (TC, 17 novembre 2014, n° 3967) organisés en réseau, dont les compétences peuvent s'étendre à l'ensemble du territoire national, pour CCI France, à une région, pour les chambres de commerce et d'industrie de région, ou à un ou plusieurs départements, pour les chambres de commerce et d'industrie territoriales. Cette organisation résulte de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, qui est la dernière grande réforme de ces institutions anciennes, puisque les premières sont apparues au début du 17^{ème} siècle. Supprimées à la Révolution, elles ont été rétablies sous le consulat et si leur existence n'a plus été remise en cause, leurs attributions, initialement consultatives, ont évolué. Celles-ci sont aujourd'hui décrites par l'article L. 710-1 du code de commerce qui indique de manière générale que ces établissements ont chacun, « *en leur qualité de corps intermédiaire de l'Etat, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères* ». L'affaire qui vient d'être appelée vous conduira à dire si le principe de spécialité auquel ces établissements, comme tous les établissements publics, sont astreints, fait obstacle à ce qu'ils puissent légalement commercialiser des certificats de signature électronique pour les entreprises, voire même seulement en faire la promotion ou exercer dans le cadre de la production de ces certificats une activité de bureau d'enregistrement, autrement dit si ces activités entrent dans leurs missions.

La question est importante pour ces établissements qui se trouvent confrontés à une réduction des subventions publiques qu'ils doivent compenser par la recherche de ressources dans le secteur marchand, ce à quoi les incite fortement le Gouvernement. Elle l'est également et corrélativement pour les opérateurs économiques pour qui le développement d'activités marchandes par ces établissements est susceptible de faire concurrence. Ce qui explique l'action engagée par la société Support RGS, qui commercialise des certificats de signature électronique, pour empêcher les chambres de commerce et d'industrie de développer une activité dans ce domaine.

Celles-ci, plus exactement certaines d'entre elles, à savoir l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie, devenue CCI France et dix établissements à compétence territoriale, ont créé en septembre 2000 une association soumise à la loi de 1901 ayant pour objet social la commercialisation de certificats de signature électronique, dénommée ChamberSign France (CSF). Ces certificats sont des logiciels informatiques permettant de garantir l'identité de l'auteur d'un document informatique : la personne qui souhaite obtenir la délivrance d'un certificat de sa signature électronique en fait la demande au certificateur, en l'occurrence ChamberSign France, qui a reçu pour ce faire un agrément de la part de l'Agence nationale des systèmes d'information, et qui le délivre après avoir procédé à la vérification et à l'enregistrement de l'identité du demandeur. Cette activité de vérification et d'enregistrement, désignée sous le terme de « bureau d'enregistrement » peut être déléguée à un tiers de confiance, en l'espèce les CCI elles-mêmes, qui perçoivent à ce titre une rémunération de la part de ChamberSign France.

La société Support RGS, qui voit son activité directement concurrencée par celle de cette association, a demandé aux CCI concernées « de cesser toute action de promotion et de commercialisation de certificats de signature électronique ChamberSign » puis a saisi le TA de Paris de conclusions en annulation de leurs refus explicites ou implicites. Celui-ci y a fait droit, au motif que les activités de commercialisation et de promotion de certificats électroniques n'entraient, ni à titre principal, ni à titre complémentaire, dans les missions statutaires des CCI. La CAA de Paris, par un arrêt contre lequel les établissements fondateurs de l'association ChamberSign France se pourvoient en cassation, a confirmé ce jugement, estimant que ces activités de commercialisation, de promotion ou même de bureau d'enregistrement « ne sauraient constituer, ainsi que l'a jugé le TA, un complément normal de mission des CCI qui sont des établissements publics ayant pour mission de contribuer au développement économique des territoires et au soutien des entreprises dans leur création et leur développement ». Cette affirmation quelque peu elliptique ne lui paraissant peut-être pas suffisamment convaincante, elle a ajouté « qu'en outre, aussi légitime que soit la volonté des CCI d'accompagner les entreprises dans leur démarche de dématérialisation des procédures, il n'est pas contesté que l'initiative privée en matière de commercialisation des produits informatiques n'est en aucune manière défailante ».

Ces derniers motifs, compte tenu des termes « en outre » qui les introduisent, n'apparaissant pas déterminants dans le raisonnement de la cour, nous n'évoquerons pas les critiques qui leurs sont faites, afin de nous concentrer sur la question principale de la compétence des CCI, au regard de leur spécialité statutaire, pour exercer l'activité litigieuse de certification électronique.

Il ne sera pas nécessaire, dans le cadre du contrôle de cassation que vous devez effectuer de la réponse donnée par la cour à cette question, de lever l'ambiguïté dont sont volontairement empreints les motifs de l'arrêt quant à l'activité réellement exercée par les CCI en la matière.

Devant vous encore, les parties continuent de débattre, comme elles le faisaient devant les juges du fond, sur le point de savoir si les CCI ne sont que des bureaux d'enregistrement, comme elles le soutiennent, ou si elles exercent en réalité l'activité de commercialisation des certificats de signature électronique, comme le soutient la société Support RGS.

Formellement, les premières ont raison, car c'est bien l'association ChamberSign France qui est en relation commerciale avec les acquéreurs de certificats, les CCI n'intervenant que comme tiers de confiance pour vérifier leur identité. Force est cependant de constater, comme le fait valoir la seconde, que cette association a fort peu d'autonomie par rapport aux CCI qui l'ont créée, qui la président, dont les représentants forment le conseil d'administration, qui lui fournissent ses moyens matériels, notamment son siège qui se trouve dans les locaux de CCI France et une partie de son personnel. Le site internet de l'association et jusqu'à sa dénomination indiquent des liens étroits avec les Chambres de commerce et d'industrie, dont elle profite ainsi de la notoriété. Par ailleurs, il est exact que celles-ci font la promotion de ce certificateur. Il y a donc pour le moins une certaine confusion entretenue par les CCI entre elles et l'association qu'elles ont créé pour commercialiser les certificats, dont la personnalité juridique semble assez transparente (voyez, pour une telle qualification, votre décision du 21 mars 2007, *Cne de Boulogne-Billancourt*, n° 281796, au rec).

Dans ces circonstances, aucune dénaturation ne saurait être reprochée à la cour qui a choisi de retenir l'hypothèse de l'activité la plus ample, à savoir la commercialisation et la promotion des certificats ainsi que la vérification, les deux dernières n'étant pas contestées. C'est sur la compétence statutaire des CCI pour exercer cette activité, directement ou à travers une association, qu'elle s'est prononcée et c'est cette qualification juridique dont vous devrez vérifier l'exactitude. Telle nous semble en effet devoir être l'intensité de votre contrôle sur une question d'interprétation de la portée de dispositions législatives et réglementaires qui déterminent le champ de compétences d'établissements publics. Vous avez d'ailleurs déjà, bien que sous l'angle de l'erreur de droit, effectué un tel contrôle en confirmant une cour administrative d'appel qui avait jugé que la réalisation d'une opération d'aménagement n'entraîne pas dans la compétence d'une chambre de commerce et d'industrie (11 août 2009, *CCI de Valenciennes*, n° 300829, aux T).

Comme l'a souligné la Section des Travaux publics dans un avis du 7 juillet 1994 (n° 356089) à propos des établissements publics qu'étaient alors EDF et GDF, "le principe de spécialité ... signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. Il n'appartient pas à l'établissement d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités". Vous avez quelques années plus tard, dans une décision *société consortium français de localisation*, du 29 décembre 1999 (n° 185970, aux T) rappelé à votre tour que "le principe de spécialité qui régit cet établissement lui interdit d'exercer des activités étrangères à cette mission, sauf si ces activités constituent le complément normal de sa mission et sont directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci". Votre jurisprudence comporte de nombreux exemples d'activités que vous avez jugées étrangères aux missions de certains établissements publics, telle que l'exploitation d'un cinéma par un bureau de bienfaisance (13 décembre 1939, *Séguinaud*, p. 388), l'exploitation d'un service de distribution d'eau par un syndicat de communes qui n'avait été créé que pour en étudier le projet (23 octobre 1985, *Cne de Blaye-les-Mines*, p. 297) ou encore la maîtrise d'oeuvre d'une opération de construction d'un "foyer de jeunes" par une chambre d'agriculture (28 sept 1984, *Conseil régional de l'ordre des architectes de Bourgogne*, p. 309).

La spécialisation de la compétence de l'établissement est d'autant plus grande que la définition de ses missions par les dispositions qui l'instituent est précise. Or, à cet égard, la définition statutaire des missions des chambres de commerce et d'industrie a toujours été particulièrement vague, comme le notait déjà en 2001 le professeur Chapus dans son ouvrage de Droit administratif général (T 1, 15ème édition, n° 519) qui les donnait en exemple d'une définition large de la spécialité de l'établissement. Il indiquait que "les chambres de commerce ne sont pas cantonnées dans leur mission de représentation et défense des intérêts professionnels de leurs ressortissants. En vertu de leur statut (loi du 9 avril 1898), la possibilité d'exercer diverses activités en rapport avec le commerce et l'industrie leur est ouverte. Elles peuvent être autorisées à établir et exploiter des entrepôts, à organiser des expositions, à créer et gérer des écoles de commerce". La liste n'était déjà pas exhaustive.

Les dispositions décrivant actuellement les missions des CCI n'ont pas réduit leur champ de compétence, bien au contraire. Après la définition générale de leurs missions que nous avons citée au début de nos propos, l'article L. 710-1 indique que les CCI "*assurent l'interface entre les différents acteurs concernés*" et "*contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions*". Suivent sept catégories de missions très générales, parmi lesquelles, pour ne citer que celles qui peuvent recouvrir les activités litigieuses, les missions "*d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence*" (2°), "*d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production*" (3°) ou encore "*Les missions de nature marchande qui lui ont été confiées par une personne publique ou qui s'avèrent nécessaires pour l'accomplissement de ses autres missions*" (6°). L'article L. 711-3 prévoit qu'elles créent et gèrent des centres de formalités des entreprises (1°) et qu'elles peuvent "*gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions*" (3°). Enfin, l'article D. 711-10 du même code dispose qu'elles ont "*notamment une mission de service aux créateurs et repreneurs d'entreprises et aux entreprises industrielles, commerciales et de services de leur circonscription*".

Il ressort de ces dispositions que les missions ainsi dévolues aux CCI, outre qu'elles ne sont pas limitatives, portent aussi bien sur l'information et le conseil, la formation que sur des activités plus opérationnelles de soutien aux entreprises.

Or le développement et la commercialisation de certificats d'authentification de l'identité et de la signature des entreprises nous paraissent pouvoir sans grands efforts entrer dans le cadre d'une mission de soutien aux entreprises définie de manière aussi générale que le fait le code de commerce, ou, à tout le moins, si vous aviez une lecture plus restrictive que nous des dispositions que nous avons citées, être regardées comme un « complément normal » de cette mission. Il s'agit en effet d'accompagner les entreprises dans une phase de transition numérique qui présente des risques certains contre lesquels les services offerts par un prestataire public institutionnel constituent des garanties propres à rassurer les entreprises et, par conséquent, à les soutenir dans la généralisation d'un processus de dématérialisation des procédures auxquelles elles peuvent être parties. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple que vous

connaissez bien, les procédures de passation des marchés publics sont de plus en plus dématérialisées et nécessitent des signatures électroniques certifiées. L'Etat lui-même a d'ailleurs incité le développement de l'activité de certification électronique par les CCI dans le contrat d'objectif et de performance qu'il a conclu avec elles le 28 mai 2013. Si cette circonstance n'est évidemment pas une garantie de la légalité de leur action en ce domaine, elle révèle néanmoins l'intention des pouvoirs publics de voir ces établissements qu'ils ont créés pour soutenir l'activité industrielle et commerciale s'investir dans cette activité.

Ajoutons enfin que les CCI sont particulièrement bien placées pour au moins assurer une mission de certification et d'enregistrement puisqu'elles doivent "*créer et tenir à jour un fichier des entreprises de leur circonscription*" (art L. 711-3 et D. 711-67-4).

Toutes ces raisons nous conduisent donc à penser qu'en proposant aux entreprises des prestations commerciales de certification de leur signature électronique, les CCI n'ont pas excédé le champ d'une compétence statutaire très largement définie et qu'en jugeant le contraire, la CAA de Paris a inexactement qualifié les faits.

Ajoutons pour être complets qu'elle nous semble également avoir commis l'erreur de droit qui lui est reprochée en relevant, pour juger que la commercialisation des certificats de signature électronique ne saurait constituer un complément normal de l'activité des CCI, que cette commercialisation était destinée non seulement aux entreprises mais aussi aux collectivités territoriales ou aux professions réglementées. La reconnaissance d'une compétence complémentaire vise précisément à permettre à l'établissement d'exercer une activité aux marges de sa spécialité statutaire, qu'elle s'y trouve par son objet ou par ses destinataires.

EPCMNC : - Annulation de l'arrêt et au renvoi de l'affaire à la CAA de Paris ;
- Vous pourrez mettre à la charge de la société Support RGS le versement à l'ensemble des défenderesses d'une somme de 3 000 euros au titre des frais qu'elles ont exposés.