**N°s 364280 364281 – 364282 et 364283**
**CCI de région des îles de Guadeloupe et autres**

**2ème et 7ème sous-sections réunies**

**Séance du 6 novembre 2013**
**Lecture du 27 novembre 2013-11-27**

**Inédit au Recueil.**

# CONCLUSIONS

## M. Xavier DOMINO, rapporteur public

La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a créé le statut de « grands ports maritimes » (GPM). Ce dispositif a été étendu aux départements d'outre-mer par la loi n° 2012-260 du 22 février 2012, qui a aligné le statut des quatre ports de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion sur celui des grands ports métropolitains. Des adaptations ont cependant été prévues, notamment quant à la composition du conseil de surveillance de ces ports.

A la suite de cette loi, cinq décrets sont intervenus :

- un décret d'ordre général, le décret n° 2012-1102 du 1er octobre 2012, relatif à l'organisation et au fonctionnement des grands ports maritimes de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion
- 4 décrets spécifiques du même jour ont institué les grand ports maritimes :
  - de la Guadeloupe (n° 2012-1103) ;
  - de la Martinique (n° 2012-1104) ;
  - de la Guyane (n° 2012-1105) ;
  - et de La Réunion (n° 2012-1106).

Chacune des CCI concernées a déposé devant le Conseil d'Etat une requête en excès de pouvoir et contre le décret d'ordre transversal, et contre le décret spécifique concernant le port de leur territoire.

Elles reprochent essentiellement au dispositif législatif et réglementaire ainsi mis en place d'avoir prévu, contrairement à ce qui est prévu pour la métropole, que la nomination des représentants élus au sein des CCI pour siéger au conseil de surveillance (trois pour chaque territoire) **intervienne après avis des collectivités territoriales et de leurs groupement**.



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Ce dispositif spécifique résulte de l'article L. 5312-7 du code des transports, tel qu'adapté par la loi de 2012 pour son application dans ces territoires par l'article L. 5713-1-1 du code des transports, selon une technique légistique d'ailleurs un peu maladroite. C'est donc logiquement que les requérantes ont déposé devant vous une QPC contre ces dernières dispositions, QPC que vous avez renvoyée par une décision du 22 février dernier.

Pa sa décision n°2013-313 QPC du 22 mai 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le 4° de l'article L. 57-1-1 du code transports, qui détermine toute la composition des conseils de surveillance des ports outre-mer. Il vous revient désormais de trancher les litiges.

Précisons d'une part que les conclusions des requêtes peuvent sans difficulté être analysées comme dirigées non pas contre les décrets dans leur ensemble, mais contre les seules dispositions relatives à la composition du conseil de surveillance, et d'autre part qu'une intervention a été présentée dans les quatre requêtes par l'association des CCI des outre-mer, intervention dont vous admettrez sans peine la recevabilité.

*

1- Vous pourrez en premier lieu écarter les moyens tirés de l'inconstitutionnalité des dispositions législatives que les requérants contestaient par le biais de la QPC en vous référant à la décision du Conseil constitutionnel.

2- Les requêtes soulèvent ensuite un moyen d'incompétence : selon elles, il ne pouvait revenir au pouvoir réglementaire de désigner les collectivités territoriales qui auraient un représentant, parmi les sièges non attribués par le législateur, au sein des conseils de surveillance des ports en cause.

Il faut rappeler brièvement le mécanisme en cascade ici contesté :

- pour ce qui concerne les représentants des collectivités territoriales au sein des conseils de surveillance, la loi elle-même n'a pas tout réglé. Le législateur s'est borné à prévoir :
  - un nombre de siège **total** pour les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements (4 ou 5 selon les cas, nombre supérieur à celui prévu pour les ports métropolitains)
  - et à prévoir une représentation minimale en réservant certains de ces sièges : au moins un représentant de région et un du département en Guadeloupe et à la Réunion, et au moins deux représentants des assemblées de Guyane et de Martinique respectivement dans chacun de ces territoires.
  - et il a renvoyé, par l'article L. 5312-18 du code, à des décrets d'application la détermination des modalités d'application de l'article L. 5312-7.



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

C'est donc au pouvoir réglementaire qu'est revenu le soin de préciser comment devaient se répartir les autres sièges réservés aux collectivités par la loi

- à cet égard, le décret transversal se borne à prévoir que les membres du conseil de surveillance doivent être élus par les organes délibérant de ces collectivités, et renvoie ensuite à chacun des décrets institutifs le soin de déterminer quelles sont les collectivités ou groupements appelés à procéder à une telle décision pour pourvoir les sièges laissés non attribués par le législateur
- chacun des 4 décrets attaqués procède ainsi, à son article 3, à une attribution. Par exemple, le décret concernant la Guadeloupe prévoit que des représentants des conseils municipaux de Baie-Mahault et de Basse-Terre et un représentant du conseil de la communauté d'agglomération de Sud Basse-Terre.

Ce que les CCI soutiennent, c'est qu'il incombait au législateur de procéder à cette répartition, et que le pouvoir réglementaire ne pouvait le faire sans entacher ses décrets d'incompétence.

On le voit, le moyen d'incompétence positive est l'autre face d'un procès d'incompétence négative que les requérantes auraient pu et même qu'ils auraient dû faire à la loi.

Or on rappelle que par sa décision QPC, le Conseil constitutionnel a déclaré le 4° de l'article L. 5312-7 tel que modifié par l'article L. 5713-1-1 du code des transports. Il ressort en outre des motifs de cette décision que le conseil constitutionnel a précisé que la particularité géographique des territoires concernés et l'importance qu'y ont les ports constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à permettre au législateur, de prévoir l'avis des collectivités sur les nominations de représentants des CCI mais aussi « de prévoir un nombre de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements plus élevé que pour le conseil de surveillance des ports de métropole ». Le Conseil constitutionnel n'a pas expressément validé le caractère partiel de la désignation par la loi des collectivités concernées, mais il n'a pas non plus relevé d'office une incompétence négative alors qu'il peut bien relever d'office une telle question, (voyez par exemple pour un tel cas la **décision n° 2013-336 QPC du 1er août 2013** *Société Natixis Asset Management (Participation des salariés aux résultats de l'entreprise)*, et alors que la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales invoquée ici est bien l'un des droits et libertés qui peut activer un tel moyen en vertu de la jurisprudence *Kimberly-Cark*. L'autorité qui s'attache à sa décision vous lierait donc, nous semble-t-il.

Mais vous n'aurez même pas besoin de faire mention de la décision du Conseil constitutionnel une seconde fois dans votre décision : vous pourrez écarter le moyen directement en jugeant que c'est le législateur qui a renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de désigner les communes ou établissements disposant de représentants au sien des



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

conseils de surveillance des ports. La loi, qui n'est pas contestée sur ce point par le biais d'une QPC, et qui ne pourrait d'ailleurs plus l'être à défaut de circonstance nouvelle depuis la décision du CC, fait ici écran.

**3. La requête soutient enfin que le pouvoir réglementaire aurait commis une erreur de droit en prévoyant un mécanisme d'avis « réputé émis » des collectivités territoriales à l'expiration d'un délai d'un mois**

La disposition critiquée se retrouve dans tous les décrets institutifs des grands ports. Elle prévoit que « A défaut de réponse dans le mois suivant la saisine, l'avis des collectivités territoriales dont une partie du territoire est située sur l'emprise du port) est « réputé émis ».

Le moyen est soulevé sous l'angle de l'erreur de droit mais le bon terrain pour appréhender le problème posé nous semble plutôt être celui, d'ordre public, de la compétence, sur lequel, pour le coup, le moyen est plus délicat. Deux questions se posent : d'une part, le pouvoir réglementaire pouvait-il sans dénaturer la volonté du législateur, prévoir un tel mécanisme, et d'autre part, la circonstance que l'avis en cause soit celui de collectivités territoriales change-t-il la donne en ce qui concerne la compétence du pouvoir réglementaire pour ce faire.

Sauf erreur de notre part, ces questions sont inédites dans votre jurisprudence.

De manière générale, il nous semble que le pouvoir réglementaire peut, pour l'application d'une loi instituant un avis, ou lorsqu'il prévoit lui-même un tel avis, prévoir un délai au terme du quel cet avis est réputé donné.

La jurisprudence, comme la pratique de vos sections administratives, admettent déjà qu'une autorité régulièrement saisie pour avis est réputé avoir donné ce dernier au bout d'un délai raisonnable : le fait de prévoir un avis, dans son principe même, implique consubstantiellement la nécessité de prévoir qu'au bout d'un certain temps, il soit réputé donné, afin d'éviter que l'administration consultative ne débouche sur une administration paralysée. Ce n'est pas de prévoir un délai mais c'est au contraire de conférer à une consultation une capacité de blocage qui dénaturerait la volonté du législateur. Il nous semble donc que le pouvoir réglementaire a compétence pour prévoir un tel délai. La seule réserve tient naturellement à ce que ce faisant, le pouvoir réglementaire ne saurait prévoir un délai exagérément restrictif qui conduirait à rendre en pratique impossible le recueil de l'avis prévu par le législateur ou à ce qu'il touche à d'autres domaines de compétence du législateur.

Le fait que l'avis ici en cause soit celui de collectivités territoriales devrait-il, à ce dernier titre, conduire à prévoir une exception au raisonnement général que nous venons de développer ? Nous ne le pensons pas, au moins en l'espèce. L'avis des collectivités territoriales que le législateur a pu, sans méconnaître la Constitution, prévoir pour les



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

ports ultra-marins alors qu'il n'est pas prévu pour les ports métropolitains ne répond à aucune garantie pour les collectivités territoriales, au contraire d'autres avis prévus comme par exemple celui des régions, que l'article 13 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 SRU a instauré à propos des projets de modification des modalités de fixation des redevances d'infrastructures ferroviaires dès lors que ces collectivités payent la redevance en question. Il en résulte qu'à notre sens, le fait que le pouvoir réglementaire ait prévu un délai au terme duquel cet avis est réputé émis (ni dans un sens ni dans l'autre d'ailleurs) n'affecte en rien la libre administration des collectivités territoriales.

Vous pourrez donc écarter le moyen soulevé et ne pas retenir d'office une incompétence.

Par ces motifs nous concluons, dans les quatre affaires :

- à l'admission de l'intervention de l'association des CCI des outre-mer ;
- et au rejet des requêtes.



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*