

N° 375341

Chambre de commerce et d'industrie régionale d'Aquitaine (CCIR)

7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 5 mai 2014

Lecture du 21 mai 2014

## CONCLUSIONS

### M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée est à notre connaissance le premier litige arrivant jusqu'à vous relatif aux nouvelles modalités de répartition des ressources fiscales des chambres de commerce et d'industrie, résultant de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Cette loi a inversé le schéma de distribution de la recette fiscale des chambres consulaires, qui était auparavant collecté par chaque chambre de commerce et d'industrie, qui en reversait une quote-part à la chambre régionale. Ces dernières, dont le rôle est renforcé, perçoivent désormais la part de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises et de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui revient au financement de ces établissements publics, en remplacement de la taxe professionnelle, puis, aux termes du 5° de l'article L. 711-8 du code de commerce, *« les répartissent entre les chambres de commerce et d'industrie territoriales ... qui leur sont rattachées, en conformité avec les schémas sectoriels, sous déduction de leur propre quote-part »*. Cette répartition est votée, au terme d'une procédure fixée par l'article R. 712-22-1 du même code, par l'assemblée générale de la chambre régionale *« sous la forme d'une annexe à son budget »*.

Cette importante réforme est entrée en vigueur en 2013, dans un contexte de restrictions budgétaires qui n'a pas épargné les chambres consulaires, qui ont vu progressivement décroître à partir de 2011 la part des recettes fiscales qui leur étaient affectées. Par deux délibérations du 21 novembre 2013, la CCI d'Aquitaine a d'une part décidé de la répartition de la ressource fiscale pour l'année 2014 entre les sept chambres de commerce et d'industrie de son ressort, d'autre part adopté son budget primitif auquel figure en annexe cette répartition. La CCI Pau Béarn s'est ainsi vue attribuer une somme de plus de 6 millions d'euros, la plus importante dotation après la CCI de Bordeaux. Cette somme étant cependant inférieure de près de 20 % à celle devant lui revenir au titre de l'année 2012, sur la base de laquelle elle avait construit son budget, la CCI Pau Béarn a contesté ces délibérations devant le TA de Bordeaux et a demandé la suspension de leur exécution. Par une ordonnance du 27 janvier 2014 contre laquelle la CCIR d'Aquitaine se pourvoit en cassation, le juge des référés du TA de Bordeaux a fait droit à ses demandes.

Contrairement à ce que soutient la CCI Pau Béarn en défense, la circonstance que la CCIR ait de nouveau délibéré, le 24 mars 2014, sur la répartition de la ressource fiscale entre les CCI de son ressort, ne prive pas d'objet le pourvoi en cassation, ces délibérations ayant été prises en exécution de l'injonction faite par l'ordonnance attaquée de délibérer de nouveau sur

1

*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.*

cette répartition dans un délai de deux mois (26 nov 2003, *Min de l'économie, des finances et de l'industrie c/M. T...*, n° 259120, aux T).

Le premier moyen de la CCIR d'Aquitaine ne nous retiendra pas longtemps. Elle fait valoir que le juge des référés aurait admis à tort l'intérêt pour agir de la CCI contre la délibération votant le budget primitif de la chambre régionale, cette délibération n'ayant selon elle pour effet que d'autoriser l'ordonnateur à procéder au recouvrement des recettes et à l'engagement des dépenses, la répartition de la recette fiscale résultant exclusivement de l'autre délibération du même jour.

Nous ne partageons pas cette analyse. L'article R. 712-22-1 du code de commerce, nous l'avons dit, dispose que la répartition de la ressource fiscale entre les CCI est votée par l'assemblée générale de la chambre régionale « *sous la forme d'une annexe à son budget* », matérialisant ainsi l'interdépendance des budgets territoriaux et régional, puisque la ressource globale doit être partagée entre les CCI et la CCIR. La délibération qui fixe cette répartition est donc celle qui arrête le budget primitif et son annexe et qui, dans la mesure où elle répartit la ressource fiscale, fait grief aux CCI. La délibération du même jour ayant le même objet se distingue-t-elle véritablement de cette dernière ? En principe, il devrait s'agir de la même délibération reprise en annexe, mais pour une raison qui nous échappe, les montants sont en l'occurrence très légèrement différents. Compte tenu des dispositions précitées, la répartition figurant en annexe du budget primitif est celle qu'il conviendrait de privilégier en cas de divergence.

Par conséquent, il ne fait à nos yeux aucun doute que les CCI ont intérêt à contester la délibération adoptant le budget primitif de la CCIR.

La CCIR d'Aquitaine critique aussi bien les motifs par lesquels le juge des référés a estimé que les moyens tirés du défaut d'information des membres de l'assemblée générale et de ce que la ressource fiscale n'avait pas été répartie en fonction du critère légal étaient propres à créer un doute sérieux quant à la légalité des délibérations, que ceux par lesquels il a jugé l'urgence établie.

Certains des moyens dirigés contre ces derniers nous paraissant clairement fondés, nous nous concentrerons sur eux.

Pour justifier d'une situation d'urgence à suspendre l'exécution des délibérations contestées, le juge des référés a suivi l'argumentation de la CCI Pau Béarn qui, comme nous l'avons dit, faisait valoir que sa dotation était en baisse d'environ 20 % par rapport à ce qu'elle escomptait au titre de l'année 2012. Il en déduit « qu'en raison même de l'ampleur de ce manque à percevoir qui n'est pas sérieusement contesté par la CCI Aquitaine, la CCI PAU-BEARN est fondée à soutenir que la répartition en litige affecte ses intérêts financiers de manière suffisamment grave et immédiate (...) ».

Nous pensons comme la requérante que ces motifs traduisent une méconnaissance du principe selon lequel l'urgence ne peut résulter que d'une appréciation concrète des effets de la décision contestée, comme le rappelle votre décision *Confédération nationale des radios libres* (Sect, 19 janvier 2001, n° 228815, p. 29). Vous avez ainsi jugé « qu'en se limitant à la seule prise en compte de la perte de chiffre d'affaires occasionnée par la résiliation du marché sans se référer aux autres éléments d'activité de l'entreprise, et notamment à son chiffre

d'affaires global, pour évaluer l'atteinte à sa situation financière, le juge des référés a commis une erreur de droit » (9 mai 2012, *Région Champagne-Ardenne*, n° 356209, aux T). Un préjudice financier, quel que soit son montant, ne peut donc caractériser par lui-même une situation d'urgence (voyez également Ord référé 17 mars 2004, *Sté TEVA classics*, n° 269410, aux T, s'agissant des conséquences d'un refus de délivrance d'une autorisation de mise sur le marché). Or, en déduisant une atteinte grave et immédiate aux intérêts financiers de la CCI Pau Béarn de la seule ampleur du manque à percevoir, sans avoir rapporté ce montant à son budget global, qui comporte d'autres ressources, et surtout sans avoir recherché quel en serait l'impact sur son fonctionnement et ses activités, le juge des référés nous paraît avoir méconnu ces principes.

Le motif surabondant retenu par le juge des référés tenant à ce que l'irrégularité de la répartition créerait des difficultés sérieuses affectant l'exécution des budgets de toutes les CCI territoriales est également, comme le soutient la requérante, entaché d'erreur de droit, l'urgence ne pouvant tenir à la seule nécessité de prévenir les conséquences d'une éventuelle annulation des décisions litigieuses (13 juin 2005, *Commune de Saint-Amand-les-Eaux*, n° 277296, au rec).

Nous vous proposons donc d'annuler l'ordonnance attaquée. L'application que vous ferez de ces principes en réglant l'affaire au fond vous conduira à rejeter la demande de la CCI Pau Béarn pour défaut d'urgence.

Précisons d'emblée que vous devrez vous en tenir à apprécier l'urgence au regard du préjudice invoqué par la CCI Pau Béarn, qui ne correspond peut-être pas au préjudice réel que lui cause l'illégalité qui, selon elle, entache la répartition décidée par la CCIR. Pour le savoir, il faudrait être en mesure de déterminer la répartition qui résulterait de l'application du critère légal de la conformité aux schémas sectoriels, ce qui est très loin d'être le cas en l'état de l'instruction.

Les schémas sectoriels sont, aux termes du 3° de l'article L. 711-8 du code de commerce, « destinés à encadrer les projets des chambres de commerce et d'industrie territoriales ». L'article D. 711-41 du même code développe le contenu de ces schémas, qui doivent indiquer les actions des chambres dans leurs grands domaines d'intervention et les moyens (établissements, infrastructures, équipements) mis à leur service. Le critère de répartition de la ressource fiscale en conformité avec les schémas sectoriels revient donc à faire référence à leurs besoins, ce qui est fort peu précis.

La CCI Pau Béarn soulevait un moyen, que le juge des référés avait retenu, tiré de ce que la clé de répartition retenue par la CCIR n'était pas fondée sur ces schémas sectoriels. Elle n'a probablement pas tort : comme la CCIR l'explique, elle a combiné deux critères tenant à la part historique de la ressource fiscale (pour 70 %) et à la « pesée économique actualisée » (30 %), lequel correspond à la moyenne des données suivantes : les bases de la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises ; l'effectif salarié du territoire ; le nombre d'entreprises du territoire. On peine à trouver dans ces critères la place des schémas sectoriels.

Mais la CCI Pau Béarn s'est bien gardée de proposer une autre répartition mieux fondée sur les schémas sectoriels. Elle évalue son préjudice par rapport à ce qu'elle avait perçu au titre de l'année 2012, comme si elle devait percevoir au moins la même somme.

Peut-être ses besoins, tels qu'ils ressortent des schémas sectoriels, n'ont-ils pas changé, mais la CCIR fait valoir que la ressource fiscale globale ayant diminué, une répartition selon le même pourcentage qu'en 2012, soit 17,9 %, n'aurait pas conduit à l'attribution de la même somme. Sa part dans la répartition globale (16,7 %) n'est d'ailleurs pas très éloignée de ce qu'elle était pour 2012.

Quoi qu'il en soit, à supposer même que l'on retienne son évaluation du manque à percevoir, soit 1 679 243 euros, cette somme ne représente qu'une faible part son budget prévisionnel global, qui s'élève à plus de 42 millions d'euros. La CCI Pau Béarn ne précise par ailleurs aucunement les actions que cette diminution de sa dotation l'empêcheraient de conduire, se limitant à des affirmations générales sur les difficultés qu'elle rencontrerait pour exécuter son budget prévisionnel avec 1 679 243 euros de moins. L'appréciation concrète de l'urgence à laquelle vous devez procéder vous conduira donc à rejeter sa demande.

EPCMNC : Annulation de l'ordonnance attaquée et au rejet de la demande de la CCI Pau Béarn présentée au juge des référés du TA de Bx. Partie perdante, la CCI Pau Béarn ne peut prétendre au remboursement des frais qu'elle a exposés dans cette instance. Vous pourrez en revanche mettre à sa charge le versement à la CCIR d'Aquitaine d'une somme de 4 500 euros au titre des frais qu'elle a exposés devant vous et devant le TA.