

Ns°375861 - 376094

**Syndicat des directeurs généraux des établissements
du réseau des chambres de commerce et d'industrie**

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies

Séance du 14 janvier 2015

Lecture du 30 janvier 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a réformé les chambres de commerce et d'industrie (CCI), en accentuant le rôle des chambres de commerce et d'industrie régionales (CCIR), au détriment des chambres départementales, rebaptisées chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT), qui sont désormais « rattachées », selon le terme qu'emploie la loi, aux CCIR.

En ce qui concerne les personnels administratifs, s'ils demeurent soumis à un statut spécifique, établi par une commission paritaire, en application de l'article 1^{er} d'une loi du 10 décembre 1952 (la loi n° 52-1311 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers), ce sont les CCIR qui deviennent l'employeur de l'ensemble du personnel des chambres, ceux travaillant au sein de CCIT étant mis à disposition de ces dernières (5° de l'article L. 711-8 du code de commerce), les CCIT ayant toutefois conservé la possibilité de se voir octroyer une délégation permanente pour recruter ses agents (art. L. 711-3 4). Le subtil équilibre résultant de la réforme témoigne des tensions et des réticences qu'une régionalisation plus ambitieuse à l'origine a pu susciter au sein des CCI.

Les dispositions réglementaires d'application de cette réforme, contenues dans le décret n° 2010-1463 du 1^{er} décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie, pris en Conseil d'Etat et en conseil des ministres, avaient d'ailleurs été attaquées devant vous par deux CCI aux conclusions desquelles il a été très partiellement donné satisfaction (CE, 7-2 SSR, 9 mai 2012 *CCI de l'Essonne et de Seine-et-Marne* n° 346339 aux Tables, censurant pour incompétence l'institution par le pouvoir réglementaire, sans base législative, un pouvoir de substitution d'action en cas de carence prolongée d'une CCI territoriale dans l'accomplissement de ses missions obligatoires).

Dans ce contexte, vous êtes saisi de deux litiges jumeaux par le syndicat des directeurs généraux des établissements du réseau des CCI : ils vous demandent l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte et l'annulation du refus de l'abroger.

Cet acte, ce n'est pas un décret, pas un arrêté, c'est une lettre.

Le syndicat s'émeut en effet de ce que le directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services du ministère de l'artisanat, du commerce et de l'industrie a, par une lettre du 27 août 2013, adressée au président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), établissement public « tête du réseau » des CCI¹ expliqué les conditions dans lesquelles, selon son analyse, devait s'opérer le transfert des directeurs généraux des CCIT aux CCIR et comment et par qui (directeur de la CCIR ou directeur de la CCIT) selon lui leur rémunération devait être fixée. Le syndicat souhaiterait que la rémunération soit établie au niveau local, le ministre estime que c'est u niveau régional qu'il revient d'exercer cette compétence.

Vous vous doutez que la première question que posent ces requêtes est celle de leur recevabilité

1. Vous ne pouvez être saisis que par voie de recours contre une décision, ce qui veut dire que vous ne connaissez que d'actes faisant grief, modifiant d'une façon ou d'une autre, l'état du droit ou l'action de l'administration.

Vous jugez ainsi de façon constante que ne sont pas attaques par la voie du REP les renseignements, informations, rappels de l'état du droit faits par l'administration à l'intention d'administrés demandeurs.

Vous rejetez comme irrecevables :

- le recours dirigé contre une lettre par laquelle un ministre s'est borné à faire connaître l'interprétation que devait à son avis recevoir une instruction émise par un autre ministre (CE, 25 mars 1964, *Sieur A...*, n° 57351, p. 203).
- celui dirigé contre une lettre par laquelle un préfet se borne à rappeler au mandataire des écoles privées du département la marge d'appréciation dont disposait, en vertu des textes en vigueur, le conseil général pour l'octroi des fonds scolaire et de la nécessité par suite de justifier les demandes d'allocations (CE, Section, 10 avril 1970, *Ministre de l'Education nationale c/ C...*, n° 77817, p. 242).
- celui dirigé contre une lettre par laquelle l'administration française a fait connaître au requérant que les dispositions d'un règlement communautaire ne laissent aux Etats membres aucune possibilité de dérogation, qui contient un simple rappel de la réglementation en vigueur (CE, Section, 10 juillet 1995, *Syndicat des embouteilleurs de France*, n° 124929, p. 301).

On peut ajouter que sont considérées comme des décisions ne faisant pas grief les réponses ministérielles aux questions parlementaires (CE, 11 février 1927, *Hermitte*, p. 186 ou en sorte Section 12 juin 1936 *Hitzel*, p. 641), ou celles faites en réponse à un collègue ou à un élu local (Ce 22 mai 1963, *Dame D...*, p. 321 et CE, 20 janvier 1950, *Blaise*, p. 837).

Certes, ainsi que le fait valoir le syndicat requérant, il est jugé par la décision de Section du 5 novembre 1993 *Le Courrier de l'Ouest*, p. 303 qu'une lettre par laquelle l'administration informe une association qu'elle ne remplit pas les conditions pour que les dons effectués à son profit ouvrent droit, pour leurs auteurs, à une réduction d'impôt et qu'elle

¹ Cf art L. 711-15

ne peut donc établir au profit de ceux-ci des reçus fiscaux leur permettant de bénéficier de cet avantage constitue une décision faisant grief à cette association. Mais cette configuration, outre qu'elle concerne le contentieux fiscal dans lequel la question des prises de position de l'administration fait souvent l'objet de règles et de jurisprudences spécifiques, est en tout état de cause fort différente du cas d'espèce puisqu'il s'agit d'une prise de position formelle de l'administration sur un cas individuel dont découle directement des conséquences, tout comme l'est l'hypothèse, également brandie en réplique, dans laquelle vous avez jugé qu'une compte-rendu de discussion était décisive (CE, Section, 7 octobre 1994 *Ville de Narbonne* p. 426).

Précisons en outre que, comme vous le savez, et comme vous le rappelle le syndicat requérant en réplique, vous ne vous arrêtez jamais aux apparences des actes, mais analysez l'effet réel et concret qu'ils ont. Ici, aucune difficulté. La lettre rappelle les textes applicables et rappelle que, en application de ces textes, les DG doivent être transférés puis mis à disposition de la CCIT qui les employait, puis précise que « conformément aux III et IV de l'article R. 711-32², et même si la CCIR a donné délégation à la CCIT pour recruter les agents de droit public nécessaires la rémunération fait partie de la situation statutaire des agents de droit public, qui est gérée par la CCIR, et les décisions en la matière sont signées par la CCIR, qui centralise la paie ».

On peut ajouter que quelques récentes nouveautés, intervenues sur des sujets connexes, nous semblent ne rien y changer.

Il est vrai que pour ce qui concerne le contentieux des circulaires, hypothèse dans laquelle nous ne sommes pas, vous avez, après votre jurisprudence *Duvignères*, et après quelques soubresauts jurisprudentiels, fixé votre jurisprudence en ce sens que les circulaires peuvent, si elles ont un caractère impératif, faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir quand bien même elles se bornent à rappeler la loi ou la réglementation en vigueur (voir CE 6 mars 2006, *Syndicat national des enseignants et artistes*, abandonnant le début de sédition qu'avait constitué en contentieux fiscal la décision CE 4 févr. 2004, *OPHLM de Seine-et-Marne*, req. n° 248647, Lebon T. p. 655).

Il n'en reste pas moins que, pour apprécier si une circulaire a ou non un caractère impératif, vous examinez si son auteur a, lui ou son service, la moindre compétence à exercer quant à la loi dont il rappelle les termes : vous rejetez ainsi comme irrecevables les

² Art. R. 711-32 : « ... III.-En application du 4° de l'article [L. 711-3](#), après y avoir été autorisé par délibération de l'assemblée générale de la chambre de commerce et d'industrie de région, pour une durée qui n'excède pas celle de la mandature, le président de cette dernière peut donner délégation au président d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou d'une chambre de commerce et d'industrie départementale d'Ile-de-France qui lui est rattachée pour procéder aux recrutements et à la gestion personnelle des agents de droit public sous statut nécessaires au bon accomplissement de leurs missions opérationnelles, sous réserve de respecter le plafond d'emploi fixé par la chambre de commerce et d'industrie de région et la masse salariale prévue dans le budget voté par cet établissement (...). / IV.-La gestion de la situation personnelle des personnels de droit public affectés à une chambre rattachée porte sur les domaines suivants : (...) / Les décisions relatives à la rémunération de ces personnels restent toutefois signées par la chambre de commerce et d'industrie de région qui centralise la paie. Il en va de même pour les notifications des sanctions les plus graves ».

conclusions dirigées contre une circulaire n'adressant à ses destinataires, qui ne sont pas chargés de l'application du texte qu'elle interprète, aucune instruction dans la mise en œuvre de leurs propres prérogatives (Ce, 26 mai 2009, *Syndicat national des personnels techniques et de travaux de l'équipement de la confédération générale du travail*, n° 306757, B). Il nous semble que ce qui est décisif pour l'appréciation du caractère impératif ou non d'un texte c'est le public auquel il s'adresse, le ton qu'il emploie et les compétences de ce dernier, bref en un mot, les enjeux de pouvoir qui sont sous-jacents. La circonstance qu'en l'espèce, le ministre exerce la tutelle sur les CCI ne nous semble pas suffisante pour considérer que la lecture que fait le ministre de la loi aurait un caractère impératif.

Autre nouveauté : concernant d'autres actes ne faisant pas grief, les avis et recommandations, vous avez récemment importé en quelque sorte le critère de l'impérativité en jugeant que si les prises de position et recommandations émis par l'autorité de la concurrence dans ses avis ne font en principe pas grief, « Il en irait toutefois différemment si elles revêtaient le caractère de dispositions générales et impératives ou de prescriptions individuelles dont l'Autorité pourrait ultérieurement censurer la méconnaissance. » CE, 11 octobre 2012, *société Casino Guichard-Perrachon*, n° 357193, p.361.

Mais ici, rien de cette logique ne peut être transposé. Même si l'on comprend l'avantage psychologique que confère, aux partisans d'une lecture de la loi, une prise de position ministérielle en ce sens, d'un point de vue juridique, cette prise de position ne change rien à l'état du droit. Nous vous invitons donc à rejeter les requêtes comme irrecevables : il n'y a là ni dispositions générales et impératives ni prescriptions individuelles dont le ministre pourrait sanctionner la méconnaissance.

De même, la circonstance que l'Etat exerce la tutelle des CCI est ici trop indirecte, et trop lointaine, vu le thème, pour que les termes de la lettre soient regardés comme ayant un caractère prescriptif en raison de ce contexte d'arrière-plan.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des requêtes pour irrecevabilité.