N° 395311, 395732
Chambre de commerce et d'industrie d'Alençon

MM. B… et L…

7ème et 2ème chambres réunies
Séance du 19 septembre 2016
Lecture du 7 octobre 2016

CONCLUSIONS

M. Olivier HENRARD, rapporteur public

1. Le législateur a tenté depuis une dizaine d'années de rationaliser la carte du réseau consulaire, notamment à travers la création des chambres de commerce et d'industrie de région et celle d'un schéma directeur qui définit le nombre et la circonscription des chambres territoriales. Le rôle des CCIR et la force juridique des schémas directeurs régionaux ont progressivement été renforcés, selon des modalités sur lesquelles nous reviendront.

Le présent litige résulte d'un changement de position de la CCI d'Alençon sur la question de sa fusion avec une autre CCI territoriale.

La CCI d'Alençon comptait un peu plus de 5 000 ressortissants et son périmètre territorial englobait 25 des 40 cantons du département de l'Orne.

Elle avait souhaité dans un premier temps, par une délibération de son assemblée générale du 2 avril 2012, se rapprocher de la CCI de l'Eure afin de créer une CCI territoriale unique. Les CCI de région de Basse-Normandie et de Haute-Normandie ont donc modifié leurs schémas directeurs respectifs les 6 et 7 juin 2013 afin de prévoir la création de cette nouvelle chambre dénommée Portes de Normandie dont le siège serait à Evreux.

A la suite toutefois d'un avis défavorable émis par le conseil départemental de l'Orne, la CCI d'Alençon s'est ravisée, par une nouvelle délibération du 28 septembre 2015.

Le Premier ministre est passé outre puisqu'un décret n° 2015-1641 du 11 décembre 2015 a procédé à la dissolution des CCI territoriales de l'Eure et d'Alençon et à la création concomitante de la chambre de commerce et d'industrie territoriale Portes de Normandie.

La CCI d'Alençon et le département de l'Orne vous en demandent l'annulation pour excès de pouvoir sous le n°395311, de même que deux élus consulaires, MM. B… et L…, sous le n°395732.

La seule véritable question que posent ces requêtes identiques est celle de savoir si le changement d'avis sur la fusion d'une CCI postérieurement à la modification du schéma directeur est de nature à faire obstacle à l'achèvement du processus.

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.

Une demande de suspension de l'exécution de ce décret, présentée par la CCI d'Alençon et le département de l'Orne, a été rejetée par une ordonnance du JRCE du 29 décembre 2015, n°395312, faute de moyen de nature à créer un doute sérieux.
2. Vous donnerez acte de son désistement à la CCI Portes de Normandie, qui vient aux droits de la CCI d'Alençon. Nous vous proposerons de rejeter les deux requêtes, sans qu'il soit donc besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par l'Etat, respectivement au département de l'Orne et aux deux élus consulaires.

3. Le premier et principal moyen des demandes est tiré de ce que décret méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 711-1 du code de commerce, que les requérants interprètent comme interdisant de procéder à la fusion de CCI territoriales qui s'y opposent à un moment quelconque du processus de rapprochement.

A la date du décret attaqué, l'article L. 711-1 du code de commerce – il s'agit de sa version issue de la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 – disposait à son premier alinéa : *« Les chambres de commerce et d'industrie territoriales sont créées par décret sur la base du schéma directeur mentionné au 2° de l'article L. 711-8. L'acte de création fixe la circonscription de la chambre et son siège ainsi que la chambre de commerce et d'industrie de région à laquelle elle est rattachée. Toute modification est opérée dans les mêmes formes.».*

Le 6ème et avant-dernier alinéa réglait la question de la fusion des CCI : *« Les chambres de commerce et d'industrie territoriales qui le souhaitent peuvent s'unir en une seule chambre dans le cadre des schémas directeurs mentionnés au 2° de l'article L. 711-8 ; elles peuvent disparaître au sein de la nouvelle chambre territoriale ou devenir des délégations de la chambre territoriale nouvellement formée et ne disposent alors plus du statut d'établissement public. Dans ce cas, elles déterminent conjointement la façon dont elles souhaitent mutualiser et exercer les fonctions normalement dévolues aux chambres territoriales. ».*

Quant au 2° de l'article L. 711-8, toujours dans sa rédaction applicable au décret attaqué, il prévoyait que les CCI de région *« Etablissent, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un schéma directeur qui définit le nombre et la circonscription des chambres territoriales et départementales d'Ile-de-France dans leur circonscription en tenant compte de l'organisation des collectivités territoriales en matière de développement et d'aménagement économique, ainsi que de la viabilité économique et de l'utilité pour leurs ressortissants des chambres territoriales ; ».*

Les requérants déduisent de ces dispositions que le schéma directeur est dépourvu d'effet contraignant et que la fusion de deux CCI requiert l'accord de ces dernières à tout moment.

A l'appui de cette thèse, on relèvera que le législateur a tout récemment cru nécessaire de renforcer les effets juridiques du schéma directeur. La loi n°2016-298 du 14 mars 2016 a complété le 2° de l'article L. 711-8 qui mentionne désormais un *« schéma directeur opposable »*. La même loi a également modifié l'avant-dernier alinéa de l'article L. 711-1 pour prévoir que la réunion de plusieurs CCI territoriales en une seule dans le cadre des schémas directeurs peut intervenir, soit à leur initiative, soit à celle de la CCI de région.

Autrement dit, que le consentement des chambres concernées n'est plus nécessaire, pas plus à l'initiative du processus qu'aux étapes suivantes de son déroulement.

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.

L'exposé des motifs de la loi du 14 mars 2016 est tout à fait clair quand à l'objectif poursuivi :

«Le processus d'évolution souhaité par une majorité d'élus consulaires représentant l'ensemble des chambres d'une même région peut être entravé sur le fondement des dispositions du code de commerce qui permettent aux chambres de commerce et d'industrie territoriales de refuser leur transformation ou leur fusion. L'article L. 711-1 du code de commerce prévoit en effet que seules les chambres qui le souhaitent peuvent fusionner (...). Il est donc proposé de modifier l'article L. 711-8-2 afin de préciser le caractère obligatoire du schéma directeur, le rendant opposable à tous les établissements concernés et de modifier les articles L. 711-1, qui fixe les modalités de création d'une CCI territoriale (...) ».

Ces éléments ne déterminent toutefois pas la solution de la question qui nous occupe : *quid* lorsqu'une CCI territoriale a bien, comme le prévoyait le 6ème alinéa de l'article L. 711-1, souhaité s'unir à une autre, mais qu'elle a changé d'avis après la modification du schéma directeur sur sa demande.

Les termes « *Les chambres de commerce et d'industrie territoriales qui le souhaitent »* alors en vigueur sont en effet susceptibles de deux interprétations :

- la première consiste à considérer que les mots *« qui le souhaitent »* réservaient aux CCI territoriales, non seulement le pouvoir d'initiative du projet de fusion, mais également un droit de veto qu'elles pouvaient exercer jusqu'à la dernière minute du processus – y compris après que le schéma directeur ait été modifié par les autorités compétentes pour y intégrer la fusion ;

- la seconde interprétation conduit à regarder ces termes comme réservant aux CCI territoriales l'initiative de la fusion, étant entendu que le processus leur échappait une fois que le schéma directeur avait été modifié par la CCI de région et le ministre de tutelle pour tenir compte de leur souhait initial.

Les travaux parlementaires de la loi du 23 juillet 2010 ne permettent pas de dégager la volonté du législateur sur ce point. Toutefois, la logique qui se dégage d'autres dispositions connexes nous semble aller dans le sens d'un effet-cliquet de la modification du schéma régional.

Ainsi l'article R. 711-37 prévoyait à la date du décret attaqué que *« La fusion est inscrite dans les schémas directeurs établis et adoptés par les chambres de région intéressées »*, comme si cette adoption constituait la dernière étape du processus décisionnel.

Quant à l'article L. 712-4 du même code, abrogé depuis par la loi du 14 mars 2016, il organisait un dispositif de sanction financière des CCI territoriales qui ne mettaient pas en œuvre le schéma directeur : *« Un établissement public du réseau des chambres de commerce et d'industrie de la région qui n'a pas délibéré favorablement pour mettre en œuvre le schéma directeur prévu à l'article L. 711-8 ou dont l'autorité compétente constate qu'il n'a pas respecté les dispositions prévues audit schéma ne peut contracter d'emprunts. ».*

Ce document revêtait donc déjà, sous l'empire de la loi du 23 juillet 2010, une certaine force contraignante.

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.

Ajoutons que retenir la première interprétation – celle du droit de veto des CCI territoriales à tout moment du processus – aboutirait à des conséquences absurdes compte tenu de l'état présent du droit résultant de la loi du 14 mars 2016.

En effet, comme nous l'avons dit plus haut, l'initiative de la fusion peut aujourd'hui être prise par la CCI de région et ne nécessite plus l'accord des CCI territoriales fusionnées. En l'espèce, les deux CCI de région concernées pourraient donc se passer de la demande et de l'accord de la CCI d'Alençon pour procéder à son regroupement avec la CCI de l'Eure.

En outre, la CCI d'Alençon ne pourrait subsister dans le cadre juridique actuel puisqu'elle ne répond plus aux critères de taille fixés à l'article R. 711-36 du code de commerce dans sa rédaction issue du décret n° 2015-840 du 8 juillet 2015 : *« la circonscription correspond au moins à un département ou, à défaut, dont le nombre de ressortissants mesuré par l'étude économique mentionnée à l'article R. 713-66, et qui a été remise au préfet en vue du dernier renouvellement général, est égal ou supérieur à 10 000 »*.

Nous vous proposons donc d'écarter le moyen en considérant que dans l'état du droit alors applicable, les CCI territoriales qui avaient pris l'initiative d'une fusion ne pouvaient plus s'y opposer après modification du schéma directeur pour tenir compte de leur souhait.

4. Vous écarterez plus rapidement les trois autres moyens des requêtes.

4.1. Il est d'abord soutenu que le décret serait irrégulier, faute de viser la délibération en date du 28 septembre 2015. En tout état de cause, l'omission des visas est sans influence sur la légalité d'un décret : CE, Sect., 28 juin 1974, *C*..., n° 79473, p. 376.

4.2. Il est ensuite soutenu que l'absence de visa de cette délibération, par laquelle la CCI d'Alençon décidait de revenir sur sa demande de rapprochement avec la CCI de l'Eure, révèlerait un détournement de pouvoir ou de procédure. Ce moyen sera écarté pour les mêmes raisons que le premier.

4.3. Enfin, le Premier ministre aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que la fusion porterait atteinte à l'égale représentation des intérêts des entreprises concernées.

Les requérants soulignent à cet égard que l'opération aurait pour conséquence de supprimer toute *« représentation consulaire autonome »* (sic) dans le département de l'Orne, partagé entre la nouvelle CCIT Portes de Normandie dont le siège est à Evreux et la CCIT Ouest Normandie dont le siège est à St-Lô (Manche). Ils sous-entendent donc que les entreprises du département de l'Orne auraient du bénéficier d'une CCI territoriale dont le ressort aurait coïncidé avec les limites du département.

Toutefois, selon le 2° de l'article L. 711-8, le nombre et la délimitation des CCI territoriales doivent tenir compte de *« l'organisation des collectivités territoriales en matière de développement et d'aménagement économique, ainsi que de la viabilité économique et de l'utilité pour leurs ressortissants des chambres territoriales »*. Le périmètre des collectivités n'est donc pas le seul critère.

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.

Les requérants ajoutent, sans assortir leur affirmation d'aucune précision, que le tissu économique et professionnel sera privé *« des interlocuteurs locaux adaptés à leur besoin »*.

Or, si le territoire de l'Orne sera partagé entre deux instances consulaires, le système de délégation territoriale prévu par l'avant-dernier alinéa de l'article L. 711-1 et les articles R. 711-18 à R. 711-21 du code de commerce permet de maintenir des interlocuteurs locaux *« lorsque, dans la circonscription d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale, l'existence de bassins d'activités économiques le rend nécessaire »*.

Une telle délégation sera justement créée dont le périmètre sera celui de l'ancienne CCI d'Alençon.

Vous écarterez donc également ce dernier moyen.

PCMNC :

- à ce qu'il soit donné acte du désistement de la CCI territoriale Portes de Normandie, requérante sous le numéro n°395311.

- au rejet de la requête du département de l'Orne sous le n° 395311 et de la requête n°395732.

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.