

N^{os} 398651, 398878
Chambre de commerce et
d'industrie territoriale de la
Moselle

Chambre de commerce et
d'industrie territoriale de la
Meuse

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies
Séance du 19 octobre 2016
Lecture du 23 novembre 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 portée juridique des schémas directeurs régionaux ont été progressivement renforcés, selon des modalités sur lesquelles nous reviendront.

La CCIR de Lorraine a souhaité regrouper les 4 CCIT de sa région (Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse et Vosges) en une CCIT unique et elle a lancé une réflexion en ce sens dans le courant de l'année 2014. A cette fin elle a créé le 16 juin 2014 une commission chargée d'élaborer un schéma directeur régional qui acterait cette fusion. Elle était composée des 5 présidents des chambres concernées et d'un conseiller par CCIT.

Le processus a toutefois été ralenti par la perspective de la réforme territoriale et plus particulièrement du redécoupage régional. Celle-ci a finalement débouché, comme on le sait, sur la création de la région Grand Est à compter du 1^{er} janvier 2016. Ce redécoupage aura pour conséquence, en application de l'article L.711-6 du code de commerce, l'alignement du ressort territorial des CCIR sur les nouvelles limites régionales à l'occasion du renouvellement de leurs membres avant la fin de l'année 2016. La CCIR de Lorraine est donc elle-même appelée à fusionner avec ses consœurs d'Alsace et de Champagne-Ardenne.

Les CCIT de la Meuse et de la Moselle se sont opposées au projet de regroupement lancé par la CCIR de Lorraine, respectivement les 25 juin et 1^{er} juillet 2015. La CCIR de Lorraine a néanmoins adopté le 14 décembre 2015 un schéma directeur prévoyant la fusion.

Un arrêté du 4 avril 2016 du ministre de l'économie et de la secrétaire d'Etat chargée du commerce a approuvé ce schéma directeur et un décret n°3010-432 du 11 avril 2016 a créé la CCIT de Lorraine, dont le ressort est constitué des départements de la Meuse, de la Meurthe-et-Moselle, de la Moselle et des Vosges.

La CCIT de la Moselle a demandé au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du 4 avril 2016 approuvant le schéma directeur (n°398651) et d'en suspendre l'exécution. La requête en référé a été rejetée par une ordonnance n°398652 du JRCE du 14 avril 2016 au motif que l'intervention du décret du 11 avril 2016 privait d'effet une éventuelle suspension de l'arrêté. Les CCIT de la Meuse et de la Moselle ont demandé au Conseil d'Etat (n° 398878) d'annuler le décret et d'en suspendre l'exécution. Le JRCE a fait droit à cette dernière demande par une ordonnance n°398915 du 11 mai 2016. Il a estimé qu'un moyen de légalité externe relatif à la procédure d'adoption du schéma directeur était de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité du décret contesté.

2. Il importe tout d'abord de statuer sur votre compétence pour connaître des conclusions dirigées contre l'arrêté d'approbation du ministre.

Il s'agit d'un acte pris sur le fondement de l'article R. 711-39 du code de commerce, qui précise que le projet de schéma adopté par l'assemblée générale de la CCIR est d'abord transmis au préfet de région, accompagné d'un rapport qui justifie les choix effectués au regard des deux critères alternatifs prévus à l'article R. 711-36 : la circonscription d'une CCIT doit correspondre au moins à un département ou, à défaut, regrouper au moins 10 000 ressortissants. Le préfet transmet alors le projet, accompagné de son avis motivé, au « *ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie* ». C'est ensuite « *la publication au JORF de l'arrêté du ministre portant décision d'approbation* » qui donne sa force juridique au schéma directeur.

Nous sommes donc en présence d'un acte de tutelle sur la CCIR au sens de l'article R. 312-15 du code de justice administrative. A tout le moins d'un acte relatif « *à l'organisation ou au fonctionnement de toute collectivité publique autre que l'Etat* » au sens du même article. Ces décisions relèvent en principe de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège « *la collectivité ou l'organisme objet des décisions attaquées* ».

En l'espèce toutefois, les quatre CCIT objet du schéma régional ressortissent du tribunal administratif de Strasbourg pour la Moselle et du tribunal de Nancy pour les trois autres chambres : vous pourriez donc vous reconnaître compétents sur ce premier terrain.

Si vous considérez que la CCI de Lorraine est le seul organisme objet de l'arrêté attaqué, dans la mesure où c'est elle qui élabore le schéma directeur, comme l'a fait le tribunal administratif de Nancy saisi d'une demande de suspension par la CCI de la Meuse (ordonnance du 2 mai 2016, n°1600981), nous vous proposerions de vous reconnaître compétents au titre de la connexité. En effet, l'illégalité de l'arrêté attaqué déterminerait par voie de conséquence celle du décret.

3. Abordons la demande dirigée contre l'arrêté. Cinq des six moyens articulés seront facilement écartés.

3.1. Le premier est tiré de ce que la réalité de l'avis motivé du préfet de région, prévu à l'article R. 711-39, n'est pas établie. S'il est exact que cet avis ne figure pas au dossier, il est

bien visé par l'arrêté attaqué et nous vous proposons de vous en tenir à ce constat. Aucune disposition ne prévoyait sa transmission aux chambres concernées.

3.2. Il est ensuite soutenu que les éléments d'information fournis au cours de l'assemblée générale de la CCIR auraient été manifestement insuffisants pour que ses membres soient en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause.

Toutefois, la présentation *powerpoint* du projet de schéma directeur, projetée en séance, ainsi que le projet de schéma directeur lui-même, étaient parfaitement suffisants pour comprendre l'enjeu de la délibération. Contrairement à ce qui est allégué, la présentation *powerpoint* mentionnait bien la perte de la personnalité morale pour les CCIT regroupées. Quant à la circonstance qu'elle ait été élaborée antérieurement à la réforme territoriale, elle est par elle-même sans incidence sur la régularité de la procédure dès lors que son contenu était suffisant.

3.3. Un autre moyen de légalité externe nous semble inopérant par rapport à l'arrêté attaqué, mais il soulève une question que nous retrouverons par la suite.

A la date à laquelle le schéma directeur a été adopté par la CCIR, le 6^{ème} et avant-dernier alinéa de l'article L. 711-1 du code de commerce prévoyait que : « *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 (...)* ». A la même date, le 2° de l'article L. 711-8, il prévoyait que les CCIR : « *Etablissent (...) un schéma directeur qui définit le nombre et la circonscription des chambres territoriales (...)* ». Il résulte du rapprochement de ces dispositions que les CCIR avaient entièrement la main pour établir le schéma directeur régional, y compris pour y prévoir la réunion de certaines CCIT. Toutefois, cette réunion ne pouvait être mise en œuvre que si les CCIT concernées en prenaient l'initiative en formulant un souhait en ce sens. Une fois que le processus avait été lancé par les CCIT, il était irréversible dès lors que le schéma directeur avait été modifié pour tenir compte de ce souhait : CE, 7 octobre 2016, *CCI d'Alençon et autres*, n^{os}395311, 395732.

A la date de l'arrêté et du décret qui nous occupent aujourd'hui, ce cadre juridique avait été modifié sur deux points par la loi n° 2016-298 du 14 mars 2016 relative aux réseaux des CCI et des chambres de métiers et de l'artisanat. D'abord, le schéma directeur régional est désormais qualifié d'« *opposable* » au 2° de l'article L. 711-8. Ensuite, l'initiative des CCIT concernées n'est plus nécessaire au 6^{ème} alinéa de l'article L. 711-1 pour que les CCIR puissent prévoir leur réunion : « *A l'initiative de la chambre de commerce et d'industrie de région autre que la région d'Ile-de-France ou à leur propre initiative, des chambres de commerce et d'industrie territoriales peuvent être réunies en une seule chambre territoriale dans le cadre des schémas directeurs mentionnés au 2° du même article L. 711-8.* ». Il en résulte qu'un litige tel que celui qui vous est soumis aujourd'hui n'a plus lieu d'être dans ce nouveau cadre. En effet, non seulement les CCIR sont libres de prévoir la réunion de CCIT dans leurs schémas directeurs, ce qui était déjà le cas auparavant, mais en outre cette réunion peut être mise en œuvre à leur seule initiative, sans le consentement des CCIT concernées.

En l'espèce, la CCIT requérante soutient que c'est le droit antérieur à la loi du 14 mars 2016 qui est applicable, dès lors que le schéma directeur sur lequel le ministre et le Premier ministre ont fondé leurs décisions respectives est antérieur à cette loi.

Nous reviendrons sur ce raisonnement en examinant la légalité du décret. A ce stade, qui est celui du recours contre l'arrêté, nous nous bornerons à écarter le moyen comme inopérant. En effet, il ne résulte d'aucune disposition du code de commerce, antérieure ou postérieure à la loi du 14 mars 2016, que l'adoption du schéma régional était subordonnée à l'accord des CCI concernées par une fusion qu'il prévoirait. Seule la décision de regroupement elle-même, prise par décret, suppose un tel feu vert.

3.4. Enfin les deux moyens de légalité interne peuvent être facilement écartés.

Il est, d'une part, soutenu que le schéma directeur serait incohérent avec le nouveau découpage régional figurant à l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales, qui a fondu la région Lorraine dans le Grand Est.

Il est allégué, d'autre part, qu'il méconnaîtrait l'article 4 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 qui prévoit la mise en place d'une nouvelle CCIR correspondant au périmètre du Grand Est à compter des élections consulaires prévues avant la fin de l'année 2016 –les 20 octobre et 2 novembre prochains pour être précis.

Ces deux moyens nous semblent inopérants, les évolutions futures du périmètre de la CCIR sont sans incidence sur la légalité du schéma directeur à la date à laquelle il a été approuvé.

3.5. Nous revenons donc sur le moyen de légalité externe dont le JRCE a estimé qu'il était de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté attaqué. Il est soutenu que la délibération de l'assemblée générale du 14 décembre 2015 de la CCIR de Lorraine a été adoptée en méconnaissance de son règlement intérieur et plus généralement sans que ses membres aient reçu préalablement à la séance une information suffisante pour de se prononcer en connaissance de cause.

L'article R. 711-35 du code de commerce précise que le schéma directeur détermine le siège et la circonscription territoriale de chaque CCIT ainsi que, le cas échéant, les mêmes précisions pour les délégations locales de ces chambres. Nous ne revenons pas sur les deux critères alternatifs que doit remplir la délimitation de chaque circonscription territoriale conformément à l'article R. 711-36. Enfin l'article R. 711-38 prévoit que le projet de schéma est adopté par l'assemblée générale de la CCIR à la majorité des deux tiers de ses membres.

Par ailleurs, l'article R. 711-68 renvoie à un règlement intérieur adopté par chaque chambre consulaire, notamment : « *1° Les conditions de fonctionnement de leurs différentes instances, en particulier l'assemblée générale* ». En l'espèce, le règlement intérieur adopté par la CCIR de Lorraine le 13 janvier 2002 pose à la sous-section 2 de son chapitre 2 les règles suivantes.

a) Les convocations aux assemblées générales doivent être adressées aux membres élus et au préfet de région 15 jours avant la séance : le respect de ce point n'est pas contesté ici, la convocation a été adressée le 30 novembre pour une séance le 14 décembre.

b) La convocation comporte un ordre du jour arrêté par le président : c'était bien le cas également et cet ordre du jour comportait un point 7 intitulé : « *Projet de schéma directeur prévoyant la création d'une CCI unique* ». Il est soutenu que cet intitulé ne permettait pas aux

membres de l'assemblée générale de comprendre que le projet serait soumis au vote. Nous avons cependant un peu de mal à rallier ce point de vue.

En effet, l'ordre du jour précisait que ce point était inscrit « à la demande du président » de la CCIT de la Meuse. Celui-ci avait utilisé la faculté prévue au règlement intérieur, selon lequel : « Tout membre élu peut demander au président de faire inscrire un sujet à l'ordre du jour ». Le point 7 de l'ordre du jour devait donc être lu à la lumière de cette demande.

A cet égard, la lettre en date du 20 novembre 2015 du président de la CCIT de la Meuse, qui était jointe à la convocation, nous semble claire. Après s'être insurgé contre le projet de création d'une CCI unique, son auteur écrit : « Je considère en conséquence que tant que vous n'aurez pas soumis au vote de l'assemblée générale de la CCIRL le projet de schéma directeur prévoyant la création d'une CCI unique et que celui-ci n'aura pas obtenu la majorité des 2/3 prévue par le code de commerce, vous n'aurez aucune légitimité à le présenter comme l'unique projet lorrain ». Et d'ajouter : « Je vous demande (...) de bien vouloir inscrire à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale du mois de décembre 2015 le projet de schéma directeur prévoyant la création d'une CCI unique de telle sorte à clarifier définitivement la situation ».

Au vu de ces termes, nous pensons qu'aucune incertitude ne pouvait subsister sur l'objet des débats, dans l'esprit des destinataires de l'ordre du jour et de la demande du président de la CCIT de la Meuse. Quant à la circonstance que, le jour de la convocation de l'assemblée générale (30 novembre), le président de la CCIR de Lorraine avait par ailleurs invité les membres de la commission de rapprochement à une réunion fixée le 18 décembre 2015, dont l'ordre du jour n'était pas précisé, elle nous semble insuffisante pour jeter un trouble sérieux.

c) Le règlement intérieur comporte enfin une dernière disposition dont la méconnaissance est alléguée : « La convocation, l'ordre du jour, le dossier de séance, le projet de délibération, le projet de procès-verbal de la séance précédente sont communiqués aux membres (...) par tout moyen, y compris par voie dématérialisée ». Il est soutenu que ces dispositions imposeraient la communication préalable à la séance des différents documents dont elles dressent la liste.

Toutefois, telle n'est pas leur portée.

Le règlement distingue en effet clairement la question des délais de communication préalable, qui ne concernent que la convocation et l'ordre du jour, de la question des modalités de transmission de l'ensemble des documents utiles aux débats, convocation et ordre du jour inclus, qui constitue le seul objet de la disposition invoquée. La CCIT requérante ne peut donc se prévaloir de la méconnaissance du règlement intérieur sur ce point, car il ne prévoit aucun délai de mise à disposition préalable. On pourrait d'ailleurs soutenir en sens inverse que la communication « par tout moyen » implique la tolérance d'une certaine souplesse.

Cependant, même en l'absence de délai fixé par un texte, vous contrôlez de façon générale si les membres d'un organe collégial appelé à rendre un avis ou à prendre une décision ont reçu les documents en temps utile pour leur permettre d'exercer leur mission. Il en va par exemple ainsi pour les comités techniques paritaires : CE, 17 mai 2006, *Syndicat national CFTC des personnels du ministre chargé de l'agriculture*, n°274629, T. p. 700-924, ou pour les conseils municipaux : CE, 29 juin 1990, *Commune de Guitrancourt c/ M... et autres*, n°68743, T. p. 608-609. Vous avez jugé dans ce dernier cas qu'en se bornant à mettre à la disposition

des conseillers municipaux les projets de décisions et les documents qui les accompagnent au début de la séance au cours de laquelle ces projets doivent être soumis au vote et en refusant de les communiquer aux conseillers qui en font la demande avant la réunion du conseil, le maire porte atteinte aux droits et prérogatives de ces élus.

En l'espèce, toutefois, il n'est pas allégué que certains conseillers consulaires auraient demandé ces documents et qu'ils leur auraient été refusés. Et vous ne semblez pas censurer, par principe, la communication en séance des projets de délibérations soumis au vote d'un organe collégial et des documents explicatifs afférents.

En réalité, vous appréciez concrètement si de telles modalités de mise à disposition sont suffisantes pour permettre aux membres de l'organe concerné d'exercer leur mission. Vous prenez en considération principalement trois éléments : la portée juridique du vote, la complexité de la question objet de ce vote, enfin la connaissance que pouvaient en avoir les votants avant la séance. En l'espèce, il est bien évident que la portée de la délibération était grande puisqu'elle ouvrait la voie à la disparition des quatre CCIT existantes. En revanche, la prise en compte des deux autres critères plaide pour le caractère suffisant des modalités de mise à disposition de l'information.

En premier lieu, le schéma directeur – et le *powerpoint* qui n'en est que le décalque –, ainsi que la délibération, sont des documents très explicites et très simples. Le schéma comporte en tout et pour tout trois pages et trois lignes de texte, en interligne 1,5. Il se borne à prévoir le principe de la réunion des chambres, le siège et la dénomination de la nouvelle CCIT, le nombre de conseillers consulaires, la composition du bureau, la création de 4 délégations territoriales correspondant aux 4 départements, le principe d'un budget unique et les modalités d'entrée en vigueur du schéma. Quant à la délibération, hormis le rappel des textes applicables, elle se limite à approuver le schéma directeur qui lui est annexé.

En second lieu, nous sommes en présence d'un sujet qui était récurrent depuis 18 mois dans l'univers consulaire lorrain. Il donnait lieu, comme nous l'avons dit, aux travaux d'une « commission mixte de rapprochement en vue de la dissolution des 4 CCIT et de la CCIR et de la création concomitante d'un établissement unique avec délégations territoriales », créée par délibération de la CCIR en date du 16 juin 2014. Les quatre CCIT avaient déjà eu l'occasion de se prononcer sur ce projet – deux d'entre elles pour s'y opposer. Certes, les membres de l'assemblée générale de la CCIR ne sont pas membres des assemblées des CCIT, mais on a un peu de mal à concevoir qu'ils soient demeurés ignorants de ces enjeux, alors même que la CCIR est l'auteur et le promoteur du projet d'unification et qu'elle avait décidé la mise en place d'une commission *ad hoc*. A l'exception peut-être de la précision relative au nombre de conseillers consulaires, le projet de schéma directeur soumis au vote n'apportait aucun élément nouveau.

Ainsi, en l'absence de tout délai fixé par le règlement intérieur de la CCIR, nous vous proposons de considérer que dans les circonstances de l'espèce, les modalités de mise à disposition du projet schéma directeur ont permis aux élus consulaires d'exercer leur mission.

Vous rejetterez donc la requête n°398651 de la CCIT de la Moselle dirigée contre l'arrêté.

4. Venons-en à la requête n°398878 des CCIT de la Meuse et de la Moselle qui demande l'annulation du décret du 11 avril 2016. Elle vous retiendra moins longtemps.

4.1. Le moyen tiré de l'absence de contreseing du ministre des comptes publics et du secrétaire d'Etat en charge de la réforme de l'Etat sera écarté : aucun de ces ministres n'avait à prendre de mesure d'exécution du décret (CE, Ass., 27 avril 1962, S..., n°50032, p. 279).

4.2. Le moyen tiré de l'irrégularité de l'adoption de la délibération du 14 décembre 2015 sera également écarté pour les motifs que nous venons d'énoncer.

4.3. Quant au moyen tiré de ce que le décret méconnaîtrait les exigences du nouveau découpage régional figurant à l'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales, il sera écarté pour les mêmes raisons que précédemment.

4.4. Le seul moyen qui appelle un examen plus approfondi est tiré de ce que le décret méconnaîtrait les dispositions du 6^{ème} alinéa de l'article L. 711-1 du code du commerce dans leur rédaction applicable avant l'entrée en vigueur de la loi du 14 mars 2016. En effet, deux CCIT s'étaient opposées au regroupement. Or, comme nous l'avons déjà indiqué, une initiative de toutes les CCIT concernées était requise avant cette loi.

Le moyen revient donc à poser la question du droit applicable au décret du 11 avril 2016.

Le JRCE a pris position sur cette question, en citant l'article L. 711-1 du code du commerce dans sa version issue de la loi du 14 mars 2016. Et de fait, les nouvelles dispositions sont parfaitement claires et la loi dont elles sont issues ne comporte aucune disposition transitoire. Nous ne voyons donc aucune raison de considérer que celle-ci n'était pas d'application immédiate, ni de nous reporter aux travaux parlementaires pour en éclairer le sens.

Si toutefois vous décidiez de vous pencher sur ces travaux préparatoires, vous constateriez que la secrétaire d'Etat chargée du commerce avait pris position, en séance, sur l'entrée en vigueur d'une autre disposition de la loi, celle qui modifie le 2° de l'article L.711-8 du code de commerce pour conférer un caractère « *opposable* » aux schémas directeurs : « *la loi ne concerne que les schémas directeurs qui seront adoptés après sa publication. Elle ne confère pas de caractère opposable aux schémas adoptés antérieurement* » pour lesquels « *c'est le droit antérieur qui s'applique* » (JO Sénat, séance du 2 mars 2016, p. 3840).

Cet élément ne nous semble toutefois pas déterminant. En premier lieu, comme nous l'avons dit, parce que la loi est claire. En second lieu, car les travaux parlementaires, eux, ne le sont pas. En effet la prise de position ministérielle concerne le caractère opposable du schéma directeur, au 2° de l'article L. 711-8, tandis que l'accord préalable des CCIT à leur réunion résulte pour sa part du 6^{ème} alinéa de l'article L. 711-1 dont il n'est pas question.

Or, il s'agit de deux questions évidemment liées mais bien différentes. Ce n'est pas parce que le schéma directeur de la CCIR de Lorraine, adopté le 14 décembre 2015, n'a pas de caractère opposable, que le Premier ministre ne peut se fonder sur ce schéma, postérieurement à la loi du 14 mars 2016, pour décider une fusion à laquelle les CCIT ont entre-temps perdu le pouvoir de s'opposer.

Nous vous proposons donc d'écarter ce dernier moyen et de rejeter la seconde requête.

Tel est le sens de nos conclusions.