

N° 459362
CCI métropolitaine Aix-Marseille-Provence

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 6 juillet 2022
Décision du 20 juillet 2022

Conclusions

Mme Mireille LE CORRE, Rapporteure publique

Le pourvoi qui vient d’être appelé va vous permettre de trancher une question inédite, relative aux critères devant être pris en compte par les chambres de commerce et d’industrie de région pour répartir les ressources fiscales entre les chambres territoriales. Comment, en particulier, faire application de la notion de conformité de cette répartition aux schémas sectoriels définis au niveau régional ?

Au-delà de son intérêt théorique, cette question a une grande importance pratique pour le réseau consulaire.

1. Avant la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l’artisanat et aux services, les chambres territoriales encaissaient directement la ressource constituée de 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, prévues pour financer leur fonctionnement.

Depuis cette loi, ces ressources fiscales sont encaissées par les chambres régionales de commerce et d’industrie, qui en reversent une quote-part à chacune des chambres territoriales de leur réseau.

Par ailleurs, ce litige s’inscrit dans un contexte de diminution des ressources des chambres de commerce et d’industrie.

La CCIR PACA a soumis son budget primitif pour l’année 2016 au préfet de la région, qui l’a approuvé, sous réserve d’une révision de la méthode de répartition de la ressource fiscale dans un budget rectificatif, après avoir identifié un certain nombre de difficultés et de déséquilibres.

L’assemblée générale de la CCIR PACA a adopté une nouvelle proposition d’affectation de la ressource fiscale dans le cadre d’un budget rectificatif, lequel a été approuvé par une délibération du 13 octobre 2016.

Le TA de Marseille a fait droit à la demande de la CCI Marseille Provence (devenue Aix-Marseille-Provence) d'annuler cette délibération, mais la CAA de Marseille a annulé ce jugement et rejeté la demande de la CCI Marseille Provence, qui se pourvoit en cassation.

2. En application de l'article L. 710-1 du code de commerce, « (...) *Le réseau et, en son sein, chaque établissement contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général directement utiles à l'accomplissement de ses missions. (...)* ». Cet article précise notamment qu' « *A cet effet, chaque établissement du réseau peut assurer, par tous moyens (...) et dans le respect, le cas échéant, des schémas sectoriels qui lui sont applicables* » un certain nombre de missions qu'il énumère.

L'article L. 771-8 du code de commerce dans sa rédaction applicable au litige, prévoit les différentes modalités selon lesquelles les chambres de commerce et d'industrie de région « *encadrent et soutiennent* » les activités des chambres territoriales et départementales d'Ile-de-France qui leur sont rattachées. Son 4° dispose qu'elles « *Répartissent entre les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France qui leur sont rattachées, en conformité avec les schémas sectoriels, sous déduction de leur propre quote-part, le produit des impositions de toute nature qui leur sont affectées et transfèrent leur contribution à l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat* ».

Relevons, pour ne pas y revenir, que dans sa version actuelle, issue de la loi dite PACTE du 22 mai 2019, à la conformité de cette répartition de la ressource fiscale aux schémas sectoriels (qui étaient seuls cités, à l'origine, en 2010) ainsi qu'au schéma régional (qui a, quant à lui, été mentionné en 2016), a encore été ajoutée la conformité avec la convention d'objectifs et de moyens signée avec l'Etat. Et il a été précisé que cette répartition « *doit permettre à chaque chambre de commerce et d'industrie d'assurer ses missions de proximité* ». Autrement dit, d'un document de référence, on est passés à trois aujourd'hui. Le rapport 2018 de l'Inspection générale des finances sur les CCI soulignait pourtant que « *la multiplication et l'enchevêtrement des conventions et des schémas, qu'ils soient sectoriels ou directeurs* » se traduisait par « *des marges de liberté importantes laissées aux CCIT* ».

Par ailleurs, si cette disposition législative renvoie à un décret en Conseil d'Etat, celui-ci apporte peu d'éléments de précision supplémentaires. L'article R. 712-22-1, dans sa rédaction applicable au litige, prévoit seulement que « *La chambre de commerce et d'industrie de région répartit entre elle et les chambres de sa circonscription le produit des impositions de toute nature qui lui sont affectées par la loi* ». Les ajouts apportés ultérieurement à ces dispositions réglementaires n'apportent pas davantage de précisions.

Afin de déterminer la portée de la notion de conformité aux schémas sectoriels, encore faut-il cerner ce que sont ces schémas élaborés par les CCI de région. Les dispositions législatives les évoquent essentiellement s'agissant de leur procédure d'élaboration et de leur articulation

avec d'autres documents. Ainsi, ils sont adoptés par les CCIR (3° de l'article L. 711-8) et ils doivent être respectés par les CCI (L. 710-1) et les CCIL (L. 711-25).

En application de l'article R. 712-22-2, la CCIR vérifie que les budgets primitifs des CCIT respectent ces schémas. Ils ont donc une portée contraignante, que la cour a qualifiée de « caractère impératif ».

Leur contenu est quant à lui défini par l'article D. 711-41 du code de commerce. Celui-ci prévoit, dans sa version applicable au litige, qu'ils « *indiquent l'implantation de tous les établissements, infrastructures, équipements et services gérés par une ou plusieurs chambres de commerce et d'industrie territoriales, chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France et par la chambre de région dans chaque circonscription de la chambre de région concernée, dans les domaines suivants : 1° Gestion des équipements aéroportuaires et portuaires ; / 2° Formation et enseignement ; / 3° Aide à la création, à la transmission et au développement d'entreprises ; / 4° Développement durable./ Ils peuvent également concerner d'autres secteurs, et en particulier les secteurs du développement international, de l'intelligence économique, de la recherche et de l'innovation. (...)* ».

Ils doivent respecter les « *normes d'intervention prévues au 2° de l'article L. 711-16* » (c'est-à-dire adoptées par CCI France) et être « *en cohérence avec le schéma régional de développement économique, s'il a été adopté* ».

Enfin, « *Chaque schéma sectoriel est accompagné d'un rapport justifiant les choix effectués au regard du schéma régional de développement économique.* » Ce rapport fait également apparaître les objectifs poursuivis dans les domaines cités ainsi que les moyens mis en oeuvre.

Ceci étant précisé, comment interpréter la notion de « conformité » mentionnée à l'article L. 711-8 du code de commerce ?

Dans ses conclusions sur la décision CCI régionale d'Aquitaine (21 mai 2014, n° 375341, C), Gilles Pellissier souligne que « Le critère de répartition de la ressource fiscale en conformité avec les schémas sectoriels revient (...) à faire référence à leurs besoins, ce qui est fort peu précis ». S'il indiquait, en outre, peiner, dans le cas d'espèce qui lui était soumis, à trouver la place des schémas sectoriels dans les critères de répartition de la ressource utilisée, ce point n'a pas été abordé par votre décision, qui ne s'est prononcée que sur la condition d'urgence du référé en litige.

Hormis l'intention de renforcer le rôle de l'échelon régional du réseau consulaire, les travaux préparatoires ne nous sont pas, par ailleurs, d'un grand secours. La mention de la conformité aux schémas sectoriels est issue d'un amendement déposé par la députée Geneviève Fioraso lors de l'examen de la loi du 23 juillet 2010, dont l'exposé sommaire indiquait : « Cet amendement a pour objectif de souligner l'importance des schémas sectoriels dans la structuration de l'action des chambres de commerce et d'industrie, pour en renforcer l'efficacité ».

Bien que la finalité apparaisse ainsi d'ordre assez général, c'est toutefois bien le terme de conformité qui a été retenu, et non seulement celui de respect ou de compatibilité.

Trois séries d'éléments nous semblent, dans ce cadre, devoir être pris en compte.

Premièrement, il convient de donner une portée utile à la disposition législative. Certes, les dispositions réglementaires auxquelles elle renvoie ne précisent pas les modalités de la répartition comme la loi le laissait espérer, mais pour autant le terme de conformité voulu par le législateur est là et ne peut être minimisé. Les matières de l'urbanisme et de l'environnement vous ont conduit à clarifier les contours des notions de conformité ou de compatibilité, s'agissant des liens entre des documents d'urbanisme ou d'autorisation avec des schémas édictés à un échelon plus large.

S'agissant de la compatibilité, le Président Genevois, évoquant les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, indiquait dans ses conclusions sur la décision de Section du 17 décembre 1987 (Chambre d'agriculture de l'Indre, n° 38517), que votre jurisprudence tient compte à la fois de la vocation du document qui doit fixer des orientations fondamentales et de la souplesse qu'implique le recours fait par les textes à la notion de compatibilité.

Si l'on applique ces deux critères aux schémas sectoriels des CCI, la vocation du document est certes assez générale et ces documents ont, de fait, des contenus d'une densité variable, mais le législateur ne s'est pas contentée de la seule notion de compatibilité et vous ne pouvez pas, selon nous, en faire abstraction.

Deuxièmement, cette conformité concerne ici deux documents de nature très différente : un schéma sectoriel souvent assez « littéraire » d'une part, et un budget avec une répartition de la ressource précise d'autre part. Il ne s'agit donc pas seulement de respecter mais de mettre en œuvre ces schémas, en les traduisant en chiffres.

Troisièmement, l'idée générale voulue par une répartition conforme aux schémas est bien d'imposer une répartition qui soit fondée non pas sur la richesse économique d'un territoire et son activité (laquelle se traduit dans les ressources fiscales mobilisées, l'article 1600 du CGI montrant que cette ressource est liée à l'activité économique des entreprises du ressort), mais bien dans une réallocation de moyens mutualisés au bénéfice du financement d'actions et de missions à mener.

Nous vous proposons donc de juger que la répartition des ressources fiscales entre les chambres territoriales doit permettre la mise en œuvre des schémas sectoriels. En conséquence, s'il est loisible à une CCI de région de prendre en compte d'autres considérations que ces schémas dans son travail de répartition de la ressource, notamment l'importance économique relative des différents territoires ou les recettes qu'elles percevaient au cours des années précédentes, cette répartition doit assurer prioritairement un lien entre l'allocation des moyens et les missions devant être assurées par les chambres territoriales, en application de ces schémas.

3. En l'espèce, la CCIR PACA a adopté une clé de répartition fondée sur trois critères :

- la dite « pesée économique », c'est-à-dire la moyenne du nombre d'entreprises, du nombre de salariés et des bases de la cotisation foncière des entreprises (CFE), pour chaque CCI : ce premier critère est pris en compte à hauteur de 90 %,
- le nombre de formalités accompagnées dans les centres de formalités des entreprises, pour 5% ;
- le nombre de contrats d'apprentissage signés, également pour 5 %.

Selon la chambre régionale, cette répartition respecte l'exigence légale de conformité aux schémas sectoriels, essentiellement parce que le poids de chaque chambre résulterait des politiques menées dans le cadre des schémas sectoriels, ce qui n'est guère convaincant car cela nous semble aussi indirect qu'incertain.

Les chambres territoriales venant en soutien de la région fondent plutôt leur argumentation sur la faible densité juridique des schémas sectoriels. Ils seraient peu normatifs et inutiles pour établir un budget, et, au surplus, le système de répartition de la fiscalité affectée serait obsolète.

A l'inverse, la chambre requérante soutient que cette répartition ne tient aucun compte des schémas sectoriels, y compris après la mention leur faisant formellement référence dans le budget rectificatif, qualifiée de « cosmétique », ce que le maintien des taux précédemment prévus nous semble confirmer, malgré la mise en place d'un groupe de travail. En outre, elle met en exergue un rapport du Contrôle général économique et financier, établi en décembre 2017 sur la gestion de la CCIR, soulignant qu'une « répartition (...) visant à instaurer un « juste retour » des contributions de chaque circonscription consulaire vers les chambres territoriales, à savoir une dotation proportionnée à la capacité contributive de chaque territoire (...) n'est conforme ni à l'esprit, ni à la lettre du code de commerce ». Autrement dit, si la répartition conduisait à maintenir un statu quo de simple réattribution des sommes collectées sur le territoire de chaque chambre, l'objectif de mutualisation et de répartition tenant compte des objectifs, des missions et des besoins – plus que des ressources - serait quelque peu perdu de vue. Ce rapport estimait encore une telle répartition « à la fois non conforme au code de commerce et difficilement soutenable à moyen terme », et soulignait que « la pesée économique est une tâche lourde qui n'est pas susceptible d'être réalisée annuellement », engendrant un risque d'« obsolescence rapide ».

De part et d'autre, les arguments se placent ainsi sur un terrain de principe, sans véritablement confronter la répartition votée et le contenu des schémas sectoriels. Il vous est seulement dit que 7 schémas sectoriels régionaux ont été élaborés en l'espèce, mais les écritures n'entrent pas dans l'analyse de leur contenu.

La cour a retenu : « il ne ressort pas des pièces du dossier que la prise en compte de la pesée économique conduirait à une méconnaissance des schémas sectoriels existants ». Elle a ajouté

« Or, une telle non-conformité ne saurait résulter de la prise en compte, comme critère principal, du poids respectif des différents territoires en nombre de ressortissants, salariés et bases fiscales, ni même de l'absence de justification, par la délibération attaquée, de la prise en compte des schémas sectoriels ».

Le moyen principal du pourvoi revient en réalité à soulever une erreur de droit dans l'application par la cour de la notion de conformité.

En statuant comme elle l'a fait, elle s'est contentée de relever ce qu'elle a estimé être une absence de non-conformité. Or, l'absence de méconnaissance des schémas sectoriels ne saurait suffire à estimer que les critères retenus respectent les exigences légales, et assurent la conformité de la répartition aux schémas sectoriels, si vous nous suivez dans l'interprétation de la loi que nous proposons. La cour a donc, selon nous, commis une erreur de droit.

Nous vous proposons donc d'annuler l'arrêt. Vous pourrez régler l'affaire au fond, afin de délivrer un « mode d'emploi » utile, tout en veillant à conserver néanmoins une certaine souplesse au mécanisme, comme les textes le permettent.

Ainsi, il nous semble que la rédaction des dispositions applicables et le contenu des schémas sectoriels donnent une certaine marge de manœuvre aux CCIR. Il ne leur est pas interdit de tenir compte d'un critère telle que la pesée économique pour allouer une partie de la ressource fiscale. Mais ce critère ne peut être ni exclusif ni même tellement dominant qu'il en viendrait à neutraliser le caractère déterminant des schémas sectoriels pour l'affectation de la ressource.

Or, le taux de 90 % retenu en l'espèce ne nous paraît pas pouvoir permettre de respecter cette exigence.

Par ces motifs, nous concluons :

- A l'annulation des articles 2, 3 et 4 de l'arrêt attaqué
- Au rejet de la demande présentée par la CCIR PACA devant la CAA de Marseille
- A ce que la CCIR PACA verse à la CCIAMP la somme de 4 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA et au rejet des conclusions présentées au même titre à son encontre par la CCIR PACA et la CCIT du Var.