

Thèse de doctorat en droit public / octobre 2013

Université Panthéon-Assas

école doctorale Georges VEDEL, droit public interne,
sciences administratives et sciences politiques

Thèse de doctorat en droit public
soutenue le 6 décembre 2013

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ; monographie législative



Université Panthéon-Assas

Damien LEROY

Sous la direction de Gilles J. GUGLIELMI,
Professeur des Universités, Université Paris 2

Membres du jury :

Président : Stéphane BRACONNIER,

Professeur des Universités, Université Paris 2

Rapporteur : Stéphanie DAMAREY,

Maître de Conférences, HDR, Vice-Présidente de l'Université Lille 2

Rapporteur : Christophe SINNASSAMY,

Conseiller à la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, HDR

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Que soient remerciés ici Laurence WEIL et Stéphane DARMAISIN, respectivement professeur à l'Université Montpellier 1 et maître de conférences à l'Université de Nîmes, qui m'ont encouragé dès le début de mes travaux.

Je remercie l'équipe de Dalloz à laquelle je dois de précieuses indications documentaires, notamment Maître Brigitte CLAVAGNIER, Pascal REMILLIEUX, Pierre ALDROVANDI et Xavier DELPECH.

Je témoigne toute ma reconnaissance amicale à Johanne POIRIER, professeur de droit public à l'Université libre de Bruxelles, et à Bernard BLERO, membre du Conseil d'Etat belge, pour leur accueil et leurs conseils dans ma découverte de la législation et de la réglementation belge.

J'adresse mes plus sincères remerciements à la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes, et plus particulièrement Catherine ANDEVERT, Sophie GARGOT, Bernard MICHEL, ainsi que Jean-François NEYRAND, ancien directeur général.

Je prie les différents services de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ainsi que de l'Assemblée des chambres de métiers et de l'artisanat, notamment Abdoul-Karim FOFANA, Matthieu CLEMENCON, François ROBINE et Jack-Arthur DELMOTTE, de trouver ici l'expression de ma reconnaissance pour leur accueil chaleureux et l'intérêt qu'ils ont témoigné à l'égard de mon travail de recherche.

Que Marie SANTONJA trouve ici l'expression de ma plus sincère gratitude pour le dévouement et l'incalculable collaboration dont elle a fait preuve tout au long de ces années laborieuses.

J'adresse à Maître Jean-Michel SANTONJA mes sincères remerciements pour ses talents de traducteur.

A ma famille et mes amis, notamment Virginie D., Lydia G., Audrey J., Misha L., Bénédicte R., Chantal R., Suzanne S., Gilles A., Julien A., Mathieu G., Christophe H., Patrice H., Jérôme R., Jean S. pour la patience qu'ils ont consentie devant les changements d'humeur occasionnés par ce travail.

Je remercie enfin toutes les personnes que je n'ai pas citées dans ces modestes lignes mais qui s'y reconnaîtront sans nul doute.

« Lors de la récente réforme des chambres de commerce et d'industrie, on est passé à côté de la chance de créer une chambre économique regroupant le commerce, les métiers, l'industrie ... »¹.

André MARCON, Président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

¹ Sénat, *Rapport d'information n° 666 fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, 22/06/2011, tome 2, p. 185.

Résumé :

Tout au long de son histoire, le réseau des chambres de commerce et d'industrie s'est révélé être un acteur majeur du soutien aux entreprises et du développement économique de leur territoire. Conscient des profondes mutations de l'environnement des entreprises, il s'est engagé depuis plusieurs années dans un important mouvement de réformes qui a abouti à la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Censée rationaliser le fonctionnement du réseau des chambres de commerce et d'industrie, cette loi est le fruit d'un difficile compromis. La réforme reste « *au milieu du gué* », avec son lot de difficultés et d'incohérences. A l'heure de la modernisation de l'action publique, il semble que le réseau des chambres de commerce et d'industrie n'a pas souhaité s'attacher davantage à poursuivre plus en avant les concepts de mutualisation ou de fusion. Or, nombre de nos voisins européens ont déjà opté pour une stratégie de regroupement rationnel de ces structures consulaires - chambres de commerce et d'industrie, chambre de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture - en une seule et unique structure. Par conséquent, la présente thèse s'interroge légitimement sur la pertinence d'une telle réforme en demi-teinte.

Descripteurs : chambre de commerce et d'industrie, consulaire, réforme, mutualisation

Abstract :

Throughout its history, the network of the Chambers of commerce and industry has demonstrated its capacity to support the enterprises and the economic development of territories. Aware of the profound changes of their environment, the Chambers of commerce have been part of an important reforming process for years, completed with the passage of the Act of July 23, 2010 regarding Chambers of Commerce and Industry, Trade, Crafts and Services. Anyhow, the Act of July 23, 2010, expected to be rationalizing the functioning of the Chambers of commerce and industry network, is a compromise borne out of difficult and complex negotiations. The reform remains incomplete, with its share of difficulties and inconsistencies. At the time of the streamlining of global public policies, the fact that the consular network has been unwilling to pay greater attention to the concepts of mutualizing or merger could appear to be detrimental. Indeed, many of our European neighbors have already adopted a rational consolidation strategy of these consular structures - the Chambers of Commerce & Industry, the Chambers of Trades and Crafts and the Chambers of Agriculture - in a single structure. Therefore, it seems fair to question the relevancy of such an unachieved reform.

Keywords : chambers of commerce and industry, consular, reform, mutualizing

Principales abréviations

ACCIM	Association des chambres de commerce et d'industrie métropolitaines
ACFCI	Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
AJDA	Actualité juridique – droit administratif
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APCCI	Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie
APCMA	Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat
BJCP	Bulletin juridique des contrats publics
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
Cass. civ.	Cour de cassation, chambre civile
Cass. com.	Cour de cassation, chambre commerciale
Cass. crim.	Cour de cassation, chambre criminelle
Cass. soc.	Cour de cassation, chambre sociale
CC	Conseil constitutionnel
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCIFE	Chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger
CCIP	Chambre de commerce et d'industrie de Paris
CCIR	Chambre de commerce et d'industrie de région
CCIT	Chambre de commerce et d'industrie territoriale
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CE	Conseil d'Etat
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CFA	Centre de formation des apprentis
CFE	Centre de formalités des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJFI	Courrier juridique des finances et de l'industrie
CMA	Chambre de métiers et de l'artisanat
CNBA	Chambre nationale de la batellerie artisanale
CPL	Commission paritaire locale
CPN	Commission paritaire nationale
CRCI	Chambre régionale de commerce et d'industrie
EPA	Etablissement public administratif
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
IGF	Inspection générale des finances
JCPA	Jurisclasseur Périodique Administrations et collectivités territoriales
JORF	Journal officiel de la République française
JOAN	Journal officiel Assemblée Nationale
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPA	Les petites affiches
MAP	Modernisation de l'action publique
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
PME	Petites et moyennes entreprises
PLU	Plan local d'urbanisme
RCS	Registre du commerce et des sociétés
RDP	Revue de droit public
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RFFP	Revue de finances publiques
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RSI	Régime social des indépendants
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEML	Société d'économie mixte locale
SPL	Société publique locale
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
UCCIFE	Union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger
URSSAF	Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
TACFE	Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises
TACVAE	Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
TATP	Taxe additionnelle à la taxe professionnelle
TC	Tribunal des Conflits
TPE	Très petites entreprises

Sommaire

Introduction	19
Paragraphe 1. L'institution des chambres de commerce et d'industrie	21
I. Les chambres de commerce et d'industrie aux XVII ^e et XVIII ^e siècles : histoire d'une naissance	21
II. Les chambres de commerce et d'industrie aux XIX ^e et XX ^e siècles : histoire d'une consécration	25
Paragraphe 2. Les problématiques des chambres de commerce et d'industrie	29
I. La consécration du niveau régional	30
II. La lente réforme des chambres de commerce et d'industrie	33
Partie 1. La loi du 23 juillet 2010 : une tentative d'identification des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	41
Chapitre 1. Une tentative d'identification du statut des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	43
Section 1. La nature juridique controversée des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	43
Paragraphe 1. La recherche de la nature juridique des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	44
I. Le choix entre personne morale de droit privé et personne morale de droit public	44
A. Le décret du 3 septembre 1851 et la qualification d'établissement d'utilité publique	44
B. La jurisprudence du XX ^e siècle et la qualification d'établissement public administratif	48
II. La problématique du rattachement des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	52
A. La jurisprudence RETAIL et le refus de la qualification d'établissements publics nationaux	52
B. La jurisprudence CREPIN et la qualification d'établissements publics administratifs de l'Etat	55
Paragraphe 2. L'absence de consécration de la nature juridique des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	60
I. La qualification d'établissement public économique	61
A. La qualification d'établissement public économique : une qualification innovante	61
B. La qualification d'établissement public économique : une qualification sans fondement juridique	64

II. La loi du 23 juillet 2010 et la qualification d'établissement public de l'Etat _____	66
A. L'absence de précision sur le caractère « administratif » des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	67
B. Les chambres de commerce et d'industrie et la notion d'opérateur de l'Etat _____	68
Section 2. Les conséquences de la nature juridique des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	71
Paragraphe 1. L'exercice difficile de la tutelle sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	72
I. Une tutelle déficiente jusqu'à la loi du 23 juillet 2010 _____	72
A. Une dispersion des organismes de tutelle _____	72
B. L'absence de tutelle hiérarchique de l'Etat _____	74
II. Une tutelle « renforcée » depuis la loi du 23 juillet 2010 _____	76
A. Une autorité de tutelle aux pouvoirs renforcés _____	76
B. La possibilité pour l'autorité de tutelle de mettre en œuvre une tutelle renforcée _____	78
Paragraphe 2. La relative autonomie financière des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	81
I. L'application des concepts de personnalité morale et d'autonomie financière aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	81
A. La reconnaissance de la personnalité morale aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	82
B. Le nouveau dispositif fiscal depuis la loi du 23 juillet 2010 : la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie _____	84
II. La nécessité pour les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie de disposer de ressources financières variées _____	87
A. Les autres ressources financières des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	87
B. L'obligation de tenir une comptabilité analytique _____	89

Chapitre 2. Une tentative de clarification des missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____ 93

Section 1. La définition des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	93
Paragraphe 1. La difficile identification des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	94
I. La délicate distinction entre missions de service public et missions d'intérêt général _____	94
A. Le XIX ^e siècle : une première définition des missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	94
B. La loi du 2 août 2005 : une vaine tentative de clarification des missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	98

II. Le manque de précision de la loi du 23 juillet 2010 quant à la définition des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	101
A. Le maintien d'une certaine ambiguïté dans la définition des missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	102
B. La confirmation de la mission essentielle de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services	106
Paragraphe 2. La typologie des missions confiées aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie par la loi du 23 juillet 2010	109
I. Les missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en faveur des entreprises	110
A. Les centres de formalités des entreprises	110
B. Les dispositifs consulaires de formation	115
C. La pratique consulaire du micro-crédit	117
II. Les missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en faveur des territoires	123
A. La mission d'aménagement du territoire	124
B. L'appui des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie dans les pôles de compétitivité	126
Section 2. La réalisation des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	132
Paragraphe 1. Les modalités de la gestion interne de leurs services publics par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	133
I. L'offre de services des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	133
A. Le régime juridique applicable aux activités de service public à caractère administratif	133
B. Le régime juridique applicable aux activités de service public à caractère industriel et commercial	136
II. La réalisation des missions de service public	139
A. La gestion de leurs services publics par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	139
B. La possibilité pour les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie de recourir à la régie	141
Paragraphe 2. Les modalités d'externalisation de la gestion de leurs services publics par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	144
I. La soumission des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie aux règles de la commande publique	145
A. La spécificité des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie face aux règles de la commande publique	145

B. Les pratiques parfois irrégulières des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en matière de commande publique _____	151
II. L'encadrement strict de la participation d'un établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie à une structure de droit privé _____	156
A. La complémentarité de l'action des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie avec certaines associations _____	156
B. Les risques pour un établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie de participer à une association _____	160
C. La difficulté pour un établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie de participer à une société d'économie mixte _____	165
<i>Conclusion partielle</i> _____	171
<i>Partie 2. La loi du 23 juillet 2010 : une tentative de clarification du fonctionnement des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie</i> _____	173
Chapitre 1. Le fonctionnement des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en application de la loi du 23 juillet 2010 _____	175
Section 1. Le fonctionnement institutionnel des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	175
Paragraphe 1. La complexité de l'organisation territoriale des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	175
I. La spécificité du fonctionnement en réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	176
A. La notion de « réseau consulaire » _____	176
B. La composition du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	180
II. La répartition des compétences entre les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	188
A. Les fondements juridiques de la répartition des compétences entre les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	188
B. Les dispositions dérogatoires aux règles de répartition des compétences entre les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	195
Paragraphe 2. La spécificité du régime électoral des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	197
I. Les élections dans les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	198
A. L'évolution des règles électorales au fil des réformes _____	198
B. Les élections consulaires depuis la loi du 23 juillet 2010 _____	203
II. L'ambivalence de l' élu consulaire dans les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	206
A. Un élu consulaire représentant du monde économique _____	206
B. Un élu consulaire représentant des pouvoirs publics _____	208

Section 2. Le fonctionnement interne des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	210
Paragraphe 1. Un fonctionnement administratif analogue à celui d'une collectivité territoriale _____	211
I. Les services administratifs des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	211
A. Les services administratifs permanents _____	211
B. Le rôle central du directeur général _____	214
II. Les organes politiques des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	222
A. Le triangle institutionnel _____	222
B. Les commissions statutaires _____	228
Paragraphe 2. Un personnel administratif dépourvu de la qualité de fonctionnaire _____	232
I. Les particularités du statut du personnel des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	232
A. Un statut réglementaire encadré par une disposition légale _____	232
B. Un statut d'une particulière flexibilité _____	240
II. La remise en cause du statut du personnel des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	245
A. Une remise en cause pour intégrer la fonction publique _____	245
B. Une remise en cause pour intégrer le code du travail _____	247
C. L'hypothèse du recours à une question prioritaire de constitutionnalité _____	255
Chapitre 2. Les conditions d'une nouvelle évolution des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	259
Section 1. La difficile poursuite de la réforme du 23 juillet 2010 _____	259
Paragraphe 1. La place des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie dans le paysage institutionnel français _____	260
I. Le processus de régionalisation des autres réseaux consulaires français _____	260
A. Les établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat _____	260
B. Les établissements du réseau des chambres d'agriculture _____	267
II. Le contexte européen du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	269
A. Les différentes formes juridiques des chambres de commerce et d'industrie des pays membres de l'Union européenne _____	270
B. L'association Eurochambres _____	271
Paragraphe 2. La recherche de consolidation du réseau des chambres de commerce et d'industrie _____	273
I. Une meilleure contractualisation avec l'Etat _____	273
A. Le Pacte de confiance _____	273
B. Le contrat d'objectifs et de performance _____	277

II. Les possibilités de contractualisation entre établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	279
A. La nécessité de recourir à la mutualisation	280
B. La possibilité de constituer des groupements interconsulaires	282
Section 2. La nécessité de procéder à une nouvelle réforme des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	286
Paragraphe 1. La disparition du réseau des chambres de commerce et d'industrie	286
I. Les possibilités de transformation des chambres de commerce et d'industrie	286
A. Les hypothèses de mutation des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie	287
B. La transformation des chambres de commerce et d'industrie en agences	288
II. Les possibilités de transfert des compétences des chambres de commerce et d'industrie à d'autres organismes	293
A. Un transfert aux conseils régionaux	293
B. Un rapprochement avec le réseau des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire	296
Paragraphe 2. La création d'une chambre économique régionale	298
I. Les causes de la fusion des réseaux consulaires	299
A. Une fusion des réseaux consulaires largement débattue	299
B. Une fusion des réseaux consulaires déjà opérationnelle	303
II. Les modalités concrètes de la fusion des réseaux consulaires	305
A. Les conditions de la fusion des réseaux consulaires	305
B. Les impacts de la fusion des réseaux consulaires	308
Conclusion générale	313
Bibliographie	315
Table des annexes	345
Index	453

Introduction

« Le Roy ayant connu dans tous les temps de quelle importance il estoit au bien de l'Etat, de favoriser & de proteger le Commerce de ses Sujets, tant au dedans qu'au dehors du Royaume, Sa Majesté auroit à diverses fois donné à plusieurs Edits, Ordonnances, Declaration & Arrests, & fait plusieurs Reglemens utiles sur cette matiere. Mais les Guerres qui sont survenuës, & la multitude de soins indispensables dont Sa Majesté a esté occupée jusqu'à la conclusion de la dernière Paix, ne luy ayant pas permis de continuer cette même application ; & Sa Majesté voulant plus que jamais accorder une protection particulière au Commerce, marquer l'estime qu'Elle fait des bons Marchands & Negocians de son Royaume, leur faciliter les moyens de faire fleurir & d'étendre le Commerce : Sa Majesté a crû que rien ne seroit plus capable de produire cet effet que de former un Conseil de Commerce, uniquement attentif à connoistre & à procurer tout ce qui pourroit estre de plus avantageux au Commerce & aux Manufactures du Royaume.»²

Jean-François BERNARDIN, ancien Président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, s'étonne en 2004 de la diffusion d'un nouvel ouvrage relatif aux chambres de commerce et d'industrie. Selon lui, *« l'idée n'est pas neuve. De nombreux auteurs ont essayé, avec succès, de retracer l'histoire d'une institution vieille de deux siècles et dont les missions ont évolué au fil du temps. Mais l'idée est opportune ; les chambres de commerce et d'industrie, en effet, demeurent à la fois bien et mal connues.»³* Du point de vue des entreprises, le réseau consulaire ne semble pas toujours être perçu comme un atout, du fait de la complexité de certaines démarches, de l'enchevêtrement des niveaux d'intervention et du coût estimé trop élevé par rapport aux services rendus. Les entreprises attendent une lisibilité plus grande quant au rôle de chacun des acteurs d'aide au développement économique. Elles attendent également un service de proximité capable de répondre aux

² Arrest du Conseil d'Etat du Roy portant établissement d'un Conseil de Commerce du 29 juin 1700 ; cf. annexe 3, p. 449.

³ BERNARDIN Jean-François, *A quoi sert une chambre de commerce et d'industrie ?*, 2^e éd. (Paris : l'Archipel, 2004), p. 7.

spécificités locales de leur territoire d'implantation. Selon l'Etat et ses partenaires, les chambres de commerce et d'industrie ne constituent pas toujours un relais suffisamment efficace, compte tenu de l'hétérogénéité des choix de développement pour les infrastructures, de la stratégie de formation et d'apprentissage, et du manque de convergence de l'organisation des réseaux avec les schémas de déconcentration des services de l'Etat. Aujourd'hui encore, la littérature à ce sujet, pourtant abondante, ne permet pas d'appréhender sereinement l'analyse de ces institutions atypiques. Ces ouvrages scientifiques ainsi que les multiples rapports émanant des pouvoirs publics s'efforcent de démontrer le rôle primordial des chambres de commerce et d'industrie, aussi bien dans l'organisation du commerce en France que dans le paysage institutionnel de notre Etat.

Les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des dirigeants d'entreprise élus. Elles sont créées par un décret qui fixe notamment leurs circonscriptions et leurs sièges respectifs. Elles représentent les intérêts de l'industrie, du commerce et des services de leur circonscription auprès des pouvoirs publics. Elles ont une mission de service aux entreprises, contribuent au développement économique du territoire et peuvent créer ou gérer des établissements de nature et d'objet divers. Aussi, tout au long de leur histoire, elles se sont révélées être des acteurs majeurs du soutien aux entreprises et du développement économique de leurs territoires respectifs.

A ce jour, le réseau des chambres de commerce et d'industrie se compose de 126 chambres de commerce et d'industrie territoriales, de 27 chambres de commerce et d'industrie régionales, et d'une Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. L'activité de ce réseau est prolongée à l'international par 112 chambres françaises de commerce et d'industrie à l'étranger réparties dans 106 pays. Sur le plan financier, le budget consolidé global 2009 du réseau s'élève à 3,9 milliards d'euros. Les chambres de commerce et d'industrie forment chaque année 600 000 jeunes et adultes par an au sein de 500 établissements de formation, 100 000 étudiants dans 120 écoles supérieures. Elles gèrent seules ou en partenariat de nombreux équipements : aéroports, ports, plates-formes multimodales, complexes routiers, entrepôts ou parcs à vocation logistique, palais des congrès et parcs d'expositions, ponts routiers, etc.

Elles enregistrent également plus de 750 000 formalités liées à la création, la reprise, la transmission ou la cessation d'entreprise dans leurs centres de formalités des entreprises⁴.

A ce stade de notre présentation des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, il convient d'engager notre réflexion autour de deux notions essentielles. Dans un premier temps, nous étudierons l'institution des chambres de commerce et d'industrie (Paragraphe 1) ; dans un second temps, nous exposerons les problématiques des chambres de commerce et d'industrie (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'institution des chambres de commerce et d'industrie

« Depuis leur origine, les chambres de commerce sont nées d'un double besoin. De ce besoin qu'ont toujours ressenti les commerçants de se regrouper pour étudier les moyens de développer leur négoce, de défendre leurs intérêts, de faire valoir leurs droits. Mais [...] il est bien évident qu'un gouvernement qui veut poursuivre, en matière commerciale, une politique cohérente, se doit de bien connaître les réactions du monde du commerce à l'égard des lois et règlements qui le concernent. »⁵ C'est ainsi qu'André CONQUET, ancien directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie⁶, analyse les origines de ces institutions consulaires. Cette longue émergence de nos institutions modernes peut se découper en deux périodes historiques : XVII^e et XVIII^e siècles (I) et XIX^e et XX^e siècles (II).

I. Les chambres de commerce et d'industrie aux XVII^e et XVIII^e siècles : histoire d'une naissance

L'émergence de l'idée consulaire fait son apparition à la fin d'un XVI^e siècle marqué par les guerres de religion. En effet, « au sortir du Moyen Age, dominé par

⁴ Données de l'ACFCI, septembre 2011.

⁵ CONQUET André, *Si les chambres de commerce m'étaient contées...*, (Paris : APCCI, 1972), p. 8.

⁶ L'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie a été créée par un décret du 04/12/1964. Elle prend le nom d'« *Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie* » par le décret n° 91-739 du 18/07/1991, relatif aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires, JORF n° 178 du 01/08/1991, p. 10199.

une économie féodale, et à l'aube des temps modernes, au cours desquels l'unité du pays va se forger peu à peu, la France sort ruinée des guerres de religion. Henri IV y met fin par l'Edit de Nantes en 1598, ce qui va ouvrir la voie à la reconstruction de l'économie nationale. »⁷ Préalablement à la signature de l'Edit de Nantes, le Roi Henry IV réunit à Rouen en 1596 une assemblée de quatre-vingts notables élus par les provinces parmi lesquels une commission est créée afin de délibérer sur le « *faict du commerce* ». Cette assemblée est en outre l'occasion pour Barthélemy de LAFFEMAS, fait premier contrôleur général du commerce par le Roi, de faire prévaloir ses théories mercantilistes, érigées en système un demi-siècle plus tard par Jean-Baptiste COLBERT.

L'insécurité, sur mer comme sur terre, a fait périlcliter le commerce dans des proportions importantes. La ville et le port de Marseille n'ont pas été, dans la tourmente, mieux protégés que les autres villes du Royaume et il est alors devenu urgent de remettre de l'ordre dans les affaires commerciales aussi durement éprouvées. C'est pourquoi, par une délibération du 5 août 1599, le conseil de ville de Marseille désigne quatre *Députés du Commerce*⁸ dont la mission est de « *surveiller et prendre garde particulièrement aux affaires qui pourraient concerner le négoce ; tant pour le faire remettre en son premier état et splendeur que pour le maintenir, défendre et garder de toutes avanies, repréailles, concussions, saccagements, impositions indues et autres abus, malversations et préjudices soit des consuls⁹ ou particuliers de la nation, soit des corsaires ou autres* ». C'est alors que, dès le 15 avril 1600, l'institution est reconnue par des lettres patentes du Roi Henri IV.

⁷ PUAUX Pierre, *Les Chambres de commerce et d'industrie*, 2^e éd. (Paris : PUF, 1998), p. 12.

⁸ Les quatre Députés du Commerce devaient être « *dignes, suffisants, apparents et solvables* ». Les premiers à avoir accepté cette lourde responsabilité sont Antoine GRATIAN, Antoine HERMITTE, François d'AGDE et François PERRIN.

⁹ Issu du latin *consularis*, l'origine du mot « *consulaire* » remonte à la période romaine. A l'époque, le Consul était l'un des deux magistrats investis de l'autorité dans la République romaine. Les mots « *consul* » et « *consulaire* » font leur apparition en France au XIV^e siècle. Les Consuls désignent alors les magistrats municipaux du midi méditerranéen ayant acquis leur autonomie politique à l'égard du seigneur et qui exerçaient l'ensemble des pouvoirs détenus par le Consulat, à savoir le Conseil de Ville ; tandis que dans le Nord de la France les mêmes magistrats portent la dénomination d'« *Echevins* » et dans le Sud-Ouest de « *Capitouls* ». Ces magistrats apparaissent dans les villes où le commerce était florissant et où de nombreuses corporations interféraient dans l'élaboration des règles applicables aux transactions, moins favorables que celles du droit romain alors en vigueur dans le sud de la France. Progressivement, la connaissance des litiges en matière commerciale a été confiée à des juridictions particulières dont les magistrats furent nommés Juges-Consuls (le premier tribunal de commerce fut institué par Henri II à Toulouse en 1549). Aussi, investis du rôle de défendre les intérêts commerciaux, les juges consulaires firent preuve d'une certaine réticence lorsqu'apparurent les chambres de commerce. C'est la raison pour laquelle le Roi Louis XIV avait prévu que les marchands et négociants, pour élire leurs pairs, seraient assemblés devant les Prévôts, les Echevins ou les Juges-Consuls, selon les villes, et qu'une partie de ceux-ci siègeraient obligatoirement au sein des chambres de commerce.

Il faudra cependant attendre cinquante ans pour qu'elle soit élargie à douze personnes et qu'elle devienne véritablement indépendante.

Le Roi Louis XIV, sous l'influence de Jean-Baptiste COLBERT, installe en 1664 un « *Conseil du commerce* » au sein duquel dix-huit villes sont invitées à siéger, à raison de deux députés élus par les marchands pour chacune d'entre elles : ainsi se dessine déjà une préfiguration des actuelles élections consulaires. Ce Conseil du commerce joue un rôle important dans la préparation des règlements des manufactures, pourtant il est mis une première fois en sommeil. C'est par un arrêt du 29 juin 1700, après de nombreux échecs sous les appellations de « *Chambre du bureau du commerce* » ou bien encore de « *Chambre du commerce général* » que le Roi Louis XIV installe un « *Conseil général du commerce* » dont le rôle est d'instruire les affaires relatives au commerce et d'en faire le rapport au Roi. Y siègent des secrétaires d'Etat, deux conseillers et deux maîtres des requêtes, ainsi que douze des principaux marchands négociants du royaume représentant Paris, Rouen, Bordeaux, Lyon, Marseille, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne, et Dunkerque qui sont désignés librement par les corps de ville et les maîtres marchands négociants des cités.

Jean TOUBEAU, ancien Prévôt des marchands et échevins de la ville de Bourges, traduit parfaitement dans ses « *Institutes du droit consulaire ou la jurisprudence des marchands* », publiées en 1700, le besoin qu'ont les commerçants de se retrouver entre eux pour débattre de leurs affaires et de leurs problèmes communs : « *ces places et ces Assemblées ont été estimées si utiles et si nécessaires en France, que par les Etablissements du Change de Lyon, et des Bourses de Toulouse et de Rouen, en conformité desquelles sont établies les Juridictions consulaires, il est permis aux Marchands de s'assembler sur leurs places deux fois le jour, et toutes les fois que leur bon sens leur semblera, sans être sujets d'en demander permission au Roi, ni à aucun Juge.* »

Par un arrêt du 30 août 1701, le Roi ordonne la création de « *Chambres particulières de commerce* » dans les villes de Lyon, Rouen, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille et Bayonne. Ce projet n'aura pas de conséquence immédiate à Nantes et à Saint-Malo dont les juridictions font office

de chambres de commerce. En revanche, des chambres de commerce sont créées dans des villes ne figurant pas dans la liste d'origine, telles Amiens, Saint-Domingue et Port-au-Prince. Pour mieux cerner le fonctionnement de ces établissements particuliers, nous pouvons nous référer à l'arrêt du 20 juillet 1702 pour l'établissement d'une chambre particulière de commerce dans la ville de Lyon : celle-ci est « *composée du prévôt des marchands, d'un échevin négociant, d'un exconsul marchand, d'un marchand drapier, de deux banquiers, ou marchands de soie, d'un marchand épicier, d'un marchand toilier, d'un marchand mercier ou marchand de dorure, d'un marchand fabriquant de la communauté des marchands maîtres ouvriers en soie faisant fabriquer* ». Ces membres sont élus par un collège restreint : composé du prévôt des marchands et des échevins, assemblés avec quatre des principaux marchands députés : un de chaque corps de marchands, auxquels doivent se joindre par la suite les membres en charge et les anciens membres de la chambre particulière de commerce. Leur mission consiste à examiner et à délibérer sur les mémoires contenant les propositions ou les plaintes des négociants. Ils se doivent d'envoyer leurs conclusions au contrôleur général des finances lorsqu'ils estiment qu'une affaire est importante. Pour subvenir aux frais nécessaires de la chambre, une somme est prélevée sur les deniers de la ville et est remise par le receveur au trésorier¹⁰. Ce dernier est membre de la chambre et a été nommé ainsi par ses pairs. Les chambres de commerce ainsi formées ont continué à se développer jusqu'à la Révolution française.

Le décret du 14 juin 1791, dit « *loi Le Chapelier* », supprime toutes les corporations. Or, les chambres de commerce de l'Ancien Régime restent maintenues après qu'Isaac Le CHAPELIER se soit ainsi exprimé à l'Assemblée : « *J'ai entendu dire autour de moi qu'il faudrait faire une exception pour les chambres de commerce des villes. Certainement vous imaginez bien qu'aucun de nous n'entend empêcher les commerçants de causer ensemble de leurs affaires. Je propose donc d'insérer dans le procès-verbal une disposition ainsi conçue : l'Assemblée Nationale, considérant que le décret ne concerne point les chambres de commerce, a passé à l'ordre du jour.* » Toutefois, Pierre-Louis GOUDARD, député membre du « *Comité du commerce et de l'agriculture* » de l'Assemblée, présente à la séance du 27 septembre 1791 un rapport défavorable à leur maintien : « *toutes les chambres qui existent dans le Royaume,*

¹⁰ Il est intéressant de constater ici que le trésorier de la chambre particulière de commerce ne doit de comptes qu'à la chambre et que celle-ci n'est pas soumise au contrôle de la chambre des comptes.

sous quelque titre et dénomination qu'elles aient été créées ou formées, sont supprimées. »

II. Les chambres de commerce et d'industrie aux XIX^e et XX^e siècles : histoire d'une consécration

Il faudra patienter jusqu'au 13 juin 1802 pour que Jean-Antoine CHAPTAL, ministre de l'intérieur, transmette aux Consuls un rapport dans lequel il signale que « *les Places de Commerce réclamaient le rétablissement des Chambres de Commerce. [...] Ces institutions étaient sages : elles étaient populaires et conservatrices de tout ce qui peut intéresser la prospérité du Commerce. La Révolution les a détruites et avec elles ont disparu cette surveillance de chaque jour, ces leçons de l'expérience, ces conseils donnés pour l'intérêt de chacun et ces moyens féconds d'amélioration qui naissent de la connaissance des besoins et des ressources de chaque localité.* » Dans ses mémoires, Jean-Antoine CHAPTAL présente les chambres de commerce comme « *des foyers de lumière [destinés à] éclairer le gouvernement sur l'état et les besoins de l'industrie* ». Se confirme ici ce double rôle des chambres, soucieuses de la prospérité nationale et du développement local de leur circonscription. Se dessine également leur vocation à la fois commerciale et industrielle¹¹.

Par un arrêté du 24 décembre 1802, le Premier Consul rétablit les chambres de commerce dissoutes et en crée de nouvelles. Elles seront vingt-deux chambres réparties sur le territoire : Amiens, Anvers, Avignon, Bayonne, Bordeaux, Bruxelles, Carcassonne, Dunkerque, Genève, Le Havre, Lille, Lyon, Marseille, Mayence, Montpellier, Nantes, Nîmes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Tours, et Turin. Un « *conseil général de commerce* », organisme national, est constitué. Il est composé de quinze membres choisis par le Premier Consul parmi les quarante-quatre personnalités désignées par les chambres. Les chambres de Paris et de Saint-Malo sont, elles, créées par un arrêté spécial du 25 février 1803. Des textes ultérieurs instituent les chambres d'Orléans, Lorient, Dieppe, Nice et Metz.

¹¹ C'est aussi sous le Consulat que sont créées les « *chambres consultatives des arts et manufactures* » qui ne disposent pourtant d'aucune autonomie et tomberont assez vite en désuétude, même s'il faudra attendre 1950 pour que leur disparition soit formalisée.

Bien que la création des chambres de commerce se banalise et que s'affirme de plus en plus leur rôle, il reste intéressant de constater que Napoléon I^{er} n'a pas forcément une grande estime de ces institutions. En effet, Joseph FOUCHÉ, alors ministre de l'intérieur, communique une doléance des commerçants de Paris à l'Empereur qui, en réponse, retourne ces quelques mots datés du 28 juillet 1809 : « *J'ai reçu ce fatras que vous m'avez envoyé sur le commerce des blés et qui est tout à fait ridicule. C'est un bavardage d'économiste. Pour ce qui me regarde, je vous prie de ne pas m'envoyer de pareilles balivernes. Je n'ai pas besoin de radotage ni de leçons de M. DUPONT de NEMOURS et de quelques négociants. Nous n'avons pas besoin des leçons des chambres de commerce. Des conversations avec quelques négociants instruits peuvent être utiles, mais les délibérés des chambres sont toujours inutiles et de graves inconvénients. La chambre de commerce ne sait rien et ne bavarde que de préceptes. N'agitez pas l'esprit du commerce par de folles et intempestives discussions. Ils bavardent beaucoup et ne diront rien qui vaille : ils n'ont même pas les premières notions de la question.* »

Au cours du XIX^e siècle, plusieurs réformes successives précisent progressivement le statut de ces établissements en substituant aux usages locaux des règles nationales uniformes. Sous la Restauration et la monarchie de Juillet, une nouvelle série de vingt-six chambres voit le jour dont trois en Outre-mer. De nombreuses autres chambres sont créées sous la Deuxième République, le Second Empire et la Troisième République. Aussi, lorsqu'est adoptée la loi du 9 avril 1898 sur les chambres de commerce, il en existe 116 en métropole et 7 en Outre-mer. Selon Pierre PUAUX, « *cette loi marque un virage déterminant dans l'histoire de l'institution consulaire dans la mesure où, traitant de sa nature, de ses attributions et de son organisation administrative, notamment dans les domaines budgétaire et financier, elle consacre son émancipation définitive* »¹². Cette loi fondamentale a même été qualifiée de « *charte des chambres de commerce et d'industrie* ». Complétée par la loi du 19 février 1908, elle instaure l'élection de leurs membres au suffrage universel par catégorie de commerçants et d'industriels, leur reconnaissant également une très large compétence.

¹² PUAUX Pierre, *Les Chambres de commerce et d'industrie*, 2^e éd. (Paris : PUF, 1998), p. 16.

Le XX^e siècle voit la création des régions économiques¹³ à l'origine des actuelles chambres de commerce et d'industrie de région. Le statut des chambres est toutefois profondément modifié pendant les années de l'Occupation, notamment par une loi du 7 avril 1944¹⁴. Cependant, la loi de 1898 sera remise en vigueur tout d'abord par l'ordonnance du 8 juillet 1944 sur le statut provisoire des chambres de commerce, puis par l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur le rétablissement de la légalité républicaine¹⁵. Le texte fondateur de 1898 est également complété par la loi du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres des métiers¹⁶.

Il est important de noter que les chambres de commerce et d'industrie disposent d'une dénomination légale protégée. La protection de cette dénomination résulte de la loi du 12 novembre 1956 selon laquelle l'appellation « *chambre de commerce* » ainsi que plusieurs mots qui lui sont associés, tel que « *consulaire* », est réservée « *aux seuls établissements publics constitués dans les conditions prévues par les lois en vigueur* »¹⁷. Cette loi prévoit toutefois certaines dérogations accordées à titre précaire par arrêtés signés du ministre chargé du commerce et des autres ministres intéressés. Selon l'article 2 de ce texte, « *ces dérogations ne peuvent intervenir que pour tenir compte, à titre exceptionnel, de certaines situations préexistantes ou pour assurer le maintien ou favoriser la création d'associations groupant des intérêts commerciaux étrangers en France ou français à l'étranger ou des intérêts commerciaux français et étrangers associés, dans la mesure où les groupements ont été officiellement agréés par les autorités des pays intéressés.* »

¹³ Suite à une circulaire du ministère du commerce du 25 août 1917, un arrêté ministériel du 5 avril 1919 institua des groupements économiques régionaux dits « *régions CLEMENTEL* ». Ces « *régions économiques* » regroupaient des chambres de commerce, à leur volonté, sur le territoire de la métropole. Les chambres de commerce étaient libres d'adhérer à la région de leur choix et d'en changer librement. Les 17 régions prévues initialement furent bientôt portées à 21, et administrées par un Comité régional composé de deux délégués par chambres, auxquels étaient adjoints les préfets et sous-préfets qui avaient voix consultative. Elles étaient à géométrie variable : par exemple, la III^e (devenue VI^e) région économique (Rennes) devait regrouper les chambres de commerce des Côtes-du-Nord, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan. La chambre de commerce de Lorient (Morbihan), quant à elle, préféra rejoindre la V^e région (Nantes).

¹⁴ Loi du 07/04/1944 relative aux chambres de commerce et d'industrie, JORF du 21/04/1944, p. 1129 : « *les chambres de commerce et d'industrie ont pour mission d'ordre interprofessionnel de renseigner leurs ressortissants sur la législation et sur les diverses réglementations applicables à leurs activités* ». Cette loi a supprimé les élections dans ces chambres consulaires qui seront rétablies par l'ordonnance n° 45-1850 du 18/08/1945.

¹⁵ Ord. n° 45-2596 du 02/11/45 additionnelle à l'ordonnance du 09/04/1944 sur le rétablissement de la légalité.

¹⁶ Loi n° 52-1311 des 10/12/1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres des métiers, JORF du 11/12/1952, p. 11412.

¹⁷ Loi n° 56-1119 du 12/11/1956 réglementant l'usage des dénominations « *chambre de commerce* », « *chambre de commerce et d'industrie* », « *chambre de métiers* » et « *chambre d'agriculture* », JORF du 13/11/1956, p. 10815.

Depuis le décret du 19 mai 1960, la dénomination exacte est « *chambre de commerce et d'industrie* » et non plus « *chambre de commerce* »¹⁸. Malgré ces dispositions, il arrive que le législateur tente encore d'utiliser cette dénomination afin de valoriser la création d'une structure. En l'espèce, par une proposition de loi du 5 juillet 2011, un groupe de sénateurs a proposé la création d'une « *chambre consulaire de la vie associative* » dans le département de La Réunion¹⁹.

D'autres dispositions successives contribuent au développement de ces institutions jusqu'à la réforme de juillet 2010. Parmi celles-ci, certaines se révèlent d'une particulière importance, comme : le décret du 4 décembre 1964 portant création d'une Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie afin de représenter l'institution consulaire au plan national et international²⁰ ; le décret du 3 octobre 1972 relatif aux groupements interconsulaires dont la vocation est de défendre les intérêts spéciaux et communs de plusieurs chambres²¹ ; la loi du 16 juillet 1987 relative aux juridictions commerciales et au mode de d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie²², modifiée par la loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement juridique, économique et social²³ ; et enfin le décret du 18 juillet 1991 relatif aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires²⁴, modifié par un décret du 21 juin 2004²⁵.

¹⁸ Décret n° 60-466 du 19/05/1960 relatif à la dénomination des chambres de commerce : « *chambre de commerce et d'industrie* », JORF du 20/05/1960, p. 4573.

¹⁹ Sénat, proposition de loi n° 707 du 05/07/2011 portant création d'une chambre consulaire de la vie associative dans le département de La Réunion.

²⁰ Décret n° 64-1200 du 04/12/1964 portant création d'une Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie, JORF du 05/12/1965, p. 10835. Cette institution deviendra ultérieurement l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.

²¹ Décret n° 72-950 du 03/10/1972 relatif aux groupements interconsulaires, JORF du 20/10/1972, p. 11016.

²² Loi n° 87-550 du 16/07/1987 relative aux juridictions commerciales et au mode de d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie, JORF du 19/07/1987, p. 8071.

²³ Loi n° 89-1008 du 31/12/1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement juridique, économique et social, JORF du 02/01/1990, p. 9.

²⁴ Décret n° 91-739 du 18/07/1991 relatif aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires, JORF n° 178 du 01/08/1991, p. 10199.

²⁵ Décret n° 2004-576 du 21/06/2004 modifiant le décret n° 91-739 du 18/07/1991 relatif aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires, JORF n° 178 du 01/08/1991, p. 10199.

L'ordonnance du 18 septembre 2000²⁶ abroge, quant à elle, les dispositions de valeur législative relatives aux chambres de commerce et d'industrie pour être intégrées, à droit constant, dans le titre I^{er} « *des chambres de commerce et d'industrie* » du livre VII « *De l'organisation du commerce* » du code de commerce.

Les ordonnances du 12 novembre 2003²⁷ et du 15 avril 2004²⁸ viennent également modifier les règles applicables aux élections dans les chambres de commerce et d'industrie. La loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises²⁹, quant à elle, procède à une profonde réécriture du titre I^{er} du livre VII du code de commerce afin de clarifier les missions des chambres de commerce et d'industrie par échelon territorial et de rationaliser l'organisation consulaire. Le député Charles de COURSON la qualifie de « *vaine tentative de clarification des missions des chambres de commerce et d'industrie* »³⁰. Cette loi se pose en précurseur de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services³¹.

Paragraphe 2. Les problématiques des chambres de commerce et d'industrie

Comme nous l'avons vu précédemment, le réseau des chambres de commerce et d'industrie s'est révélé être, tout au long de son histoire, un acteur majeur du soutien aux entreprises et du développement économique territorial. Conscient des profondes mutations de l'environnement des entreprises, il s'est engagé depuis plusieurs années dans un important mouvement de réformes³² qui a abouti à la loi du 23 juillet 2010 relative aux

²⁶ Ord. n° 2000-912 du 18/09/2000 relative à la partie législative du code de commerce, JORF n° 219 du 21/09/2000 p. 14783.

²⁷ Ord. n° 2003-1067 du 12/11/2003 relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce, JORF n° 262 du 13/11/2003 p. 19323.

²⁸ Ord. n° 2004-328 du 15/04/2004 relative à l'élection des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce, JORF n° 91 du 17/04/2004, p. 7080.

²⁹ Loi n° 2005-882 du 02/08/2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, JORF n° 179 du 03/08/2005, p. 12639.

³⁰ Assemblée Nationale, *Avis n° 2374 présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (n° 1889)*, 25/02/2010, p. 12.

³¹ Loi n° 2010-853 du 23/07/2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, JORF n° 0169 du 24/07/2010, p. 13650.

³² Sur la notion de réforme de l'Etat, voir GOUIFFES Pierre-François, *Réformes : mission impossible ?* (Paris : La documentation Française, n° 5322, 2010) ; MORDACQ Frank, *La réforme de l'Etat par l'audit* (Paris : LGDJ 2009) ; Assemblée Nationale, *Rapport d'information n° 2706 fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'Etat*, 07/07/2010 ; Sénat, *Rapport n° 387 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et*

réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Toutefois, cette nouvelle réforme des chambres de commerce et d'industrie apporte son lot de difficultés et d'incohérences. Nous concentrerons nos propos sur le processus de consécration du niveau régional (I) et sur la présentation de la lente réforme des chambres de commerce et d'industrie (II).

I. La consécration du niveau régional

Par la loi du 27 février 2002³³, des compétences nouvelles, qui appartenaient jusque-là à l'Etat, sont transférées de manière expérimentale aux régions : protection du patrimoine ; développement des ports maritimes et des aéroports ; mise en œuvre d'un plan régional pour la qualité de l'air et classement des réserves naturelles régionales, deux compétences nouvelles dans un domaine resté à l'écart des lois de décentralisation de 1983, à savoir l'environnement. La conduite par l'Etat de la décentralisation³⁴ place la région comme collectivité territoriale de référence. Huit ans après la réforme constitutionnelle de 2003³⁵, la région, collectivité hautement paradoxale, doit devenir le partenaire privilégié de l'Etat dans ce contexte de relance économique. Selon Hervé GROUD, « *face à l'ampleur des menaces financières, l'Etat a récemment injecté des sommes considérables dans le système bancaire [...]. Il se met en mesure d'intervenir dans l'économie réelle, afin d'éviter que ne s'effondrent trop brutalement certains secteurs dangereusement fragilisés. Les régions ne risquent-elles pas - elles aussi - d'être appelées à la rescousse tant par les entreprises que par l'Etat ? La simple lecture du code général des collectivités territoriales (art. L. 1511-2 et suivants ; art. L. 4211-1) confirme, en effet, leurs responsabilités premières en la matière.* »³⁶

d'administration générale sur le projet de loi de modernisation des institutions de la V^e République, 11/06/2008 ; TRONQUOY Philippe (dir.), *La réforme de l'Etat* (Paris : La documentation française, n° 346, 2008) ; MAURY Suzanne, *La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ?*, AJDA 2008.1366 ; BOUVIER Michel, *Réformes : la culture de la performance n'est pas incompatible avec la diversité institutionnelle*, RFFP, n° 105, février 2009, p. 5.

³³ Loi n° 2002-276 du 27/02/2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28/02/2002, p. 3808.

³⁴ Voir FAURE Bertrand, *Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ?*, AJDA 2009.859 ; VERPEAUX Michel, *Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010*, AJDA 2011.74.

³⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28/03/2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n° 75 du 29/03/2003, p. 5568.

³⁶ GROUD Hervé, *Relance économique : les régions partenaires de l'Etat ?*, AJDA 2008.2305. Voir Cour des comptes, *La conduite par l'Etat de la décentralisation*, octobre 2009, p. 113.

Suite à la loi du 13 août 2004³⁷, la région apparaît comme la collectivité bénéficiant des transferts les plus importants³⁸. Dans le domaine du développement économique, la région est compétente en matière de planification, de programmation des équipements et d'aménagement du territoire : gestion des aides directes ou indirectes aux entreprises pour les inciter à s'implanter sur le territoire régional, les départements et les communes pouvant participer à leur financement dans le cadre de conventions passées avec la région ; rôle majeur dans l'élaboration et l'exécution de la partie régionale du contrat de plan ; gestion des transports régionaux de voyageurs, notamment ferroviaires, et participation au financement des infrastructures, comme la construction de nouvelles lignes de trains à grande vitesse. La région est également compétente dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle : mise en œuvre des actions de formation professionnelle continue et d'apprentissage, ce qui inclut l'insertion des jeunes en difficulté et les formations en alternance ; construction, entretien et fonctionnement des lycées d'enseignement général et des lycées et établissements d'enseignement agricole.

Aujourd'hui, une nouvelle étape de la décentralisation a été discutée au Parlement, s'agissant du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles³⁹. Ce texte, qui s'inscrit dans la continuité des états généraux de la démocratie territoriale organisés au Sénat en octobre 2012, est le premier des trois projets de loi du Gouvernement pour réformer la décentralisation. Deux autres projets de loi doivent en effet le compléter : le premier est relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, le second au développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. Présenté en Conseil des ministres le 10 avril 2013 par le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, le projet de loi a été adopté en première lecture, avec modification, par le Sénat le 6 juin 2013 et en première lecture, avec modification, par l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013. Le projet de loi vise à rétablir la clause générale de compétence pour les régions et départements qui devait disparaître en 2015. Le texte prévoit de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en

³⁷ Loi n° 2004-809 du 13/08/2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n° 190 du 17/08/2004, p. 14545.

³⁸ Voir PONTIER Jean-Marie, *Les nouvelles compétences de la région*, AJDA 2004.1968.

³⁹ Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, texte n° 495, enregistré à la présidence du Sénat le 10/04/2013.

instaurant des chefs de file : la région pour le développement économique, les aides aux entreprises et les transports (le Sénat a ajouté la biodiversité, la transition énergétique, l'agenda 21) ; le département pour l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale ; les communes pour la mobilité durable et la qualité de l'air. Le texte institue au niveau régional une conférence territoriale de l'action publique qui établira un pacte de gouvernance territoriale. Par ailleurs, le projet de loi crée un nouveau statut pour les métropoles afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville⁴⁰.

Parallèlement à la réforme territoriale, la réforme consulaire consacre la régionalisation qui représente le juste échelon pour la conduite des stratégies de développement économique. A ce titre, la régionalisation doit permettre aux chambres de commerce et d'industrie de mutualiser un certain nombre de services et de compétences. Renforcer la cohérence et l'efficacité des réseaux consulaires en donnant à l'échelon régional des compétences et des moyens plus consistants résume assez bien la philosophie de la réforme adoptée par la loi du 23 juillet 2010. Il s'agit de réorganiser le paysage consulaire pour plus d'efficacité et de rationalité, en poursuivant un mouvement engagé il y a plusieurs années. Rappelons, à cette occasion, que le renforcement de l'échelon régional des réseaux consulaires est déjà préfiguré par la loi en faveur des petites et moyennes entreprises du 2 août 2005. Cette loi, pour la première fois, organise les chambres de commerce et d'industrie en réseau. Par ailleurs, deux décrets relatifs aux chambres de métiers et de l'artisanat⁴¹, adoptés en septembre 2004, vont dans le sens d'une clarification des missions des différents échelons du réseau et d'une affirmation du niveau régional. Cependant, ces différents textes n'ont pas eu les résultats escomptés, sans doute parce qu'ils ne mettent pas en place les mécanismes d'incitation à la fusion ou à la mutualisation des moyens sur lesquels la régionalisation aurait pu s'appuyer.

⁴⁰ Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille devraient avoir un statut particulier.

⁴¹ Décret n° 2004-1164 du 02/11/2004 portant diverses dispositions relatives au fonctionnement des chambres de métiers et de l'artisanat, JORF n° 257 du 04/11/2004, p. 18620 ; décret n° 2004-1165 du 02/11/2004 relatif aux chambres régionales de métiers et de l'artisanat, JORF n° 257 du 04/11/2004, p. 18623.

Gérard CORNU, dans son rapport sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, affirme que la réforme des réseaux consulaires ne peut être dissociée de la réforme des collectivités territoriales en cours : *« il est ainsi nécessaire d'être attentif à la cohérence de ces deux mouvements de rationalisation et de modernisation qui vont de pair. C'est à ce titre d'ailleurs que la région – dont les compétences économiques sont de plus en plus vastes – devient l'échelon central du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Par ailleurs, la question des chambres métropolitaines, dont le statut a été utilement introduit à l'Assemblée Nationale, préfigure la place qui leur sera conférée par la réforme des collectivités territoriales à venir et permettra d'apporter, si nécessaire, de la souplesse à l'organisation des actions du réseau. »*⁴²

La réflexion sur le statut des métropoles est donc également au centre des préoccupations du réseau des chambres de commerce et d'industrie, et ce depuis plusieurs années. En mars 2007, plusieurs chambres de commerce et d'industrie métropolitaines avaient décidé de créer l'« *association des chambres de commerce et d'industrie métropolitaines* » dont l'objet, au-delà de la promotion du fait métropolitain en France, est de conforter la dimension européenne et internationale des métropoles qu'elle représente au profit des entreprises. La première étape engagée par cette association a été la réalisation de l'étude relative aux grandes métropoles, aux coopérations métropolitaines et au développement économique territorial : *« les métropoles sont des locomotives de la croissance de leur territoire alimentées par leurs propres ressources mais aussi par les coopérations qu'elles sont capables d'initier et d'animer à l'échelle internationale comme à l'échelle nationale. »*⁴³

II. La lente réforme des chambres de commerce et d'industrie

De nombreux rapports mettent en évidence les forces et les faiblesses du réseau des chambres de commerce et d'industrie en proposant des pistes de réforme.

⁴² Sénat, *Rapport n° 507 fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 27/05/2010, p. 23.

⁴³ ACCIM, *Les grandes métropoles, les coopérations métropolitaines et le développement économique territorial*, avril 2010.

Nous pouvons citer l'avis du Conseil économique et social relatif à l'avenir des chambres de commerce et d'industrie du 4 avril 2001⁴⁴ ainsi que le rapport d'enquête sur les chambres de commerce et d'industrie de l'Inspection générale des finances de mai 2009. La Cour des comptes a également examiné les conditions dans lesquelles s'exerce la tutelle des chambres de commerce et d'industrie entre 1999 et 2005. Il s'agit d'une période significative durant laquelle cette tutelle est alors partagée entre l'échelon ministériel et l'échelon déconcentré de l'Etat⁴⁵.

Face à l'aggravation de la situation économique et à la volonté des pouvoirs publics d'entreprendre la révision générale des politiques publiques, les chambres de commerce et d'industrie décident de s'engager dans une réorganisation profonde de leur réseau, ayant l'ambition de renforcer les échelons régionaux et national de leur organisation tout en maintenant la nécessaire proximité avec les entreprises de leur territoire respectif. C'est ainsi que *« très naturellement, le réseau des chambres de commerce et d'industrie s'est coulé dans les décisions portées par le Président de la République et le Premier ministre et prises par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008. »*⁴⁶ Le Conseil de modernisation des politiques publiques décide alors qu'*« en vue d'améliorer le service rendu, les réseaux consulaires, comme l'ensemble des structures publiques, doivent participer à l'effort de rationalisation, de mutualisation des fonctions supports, de réduction de la dispersion des structures. Ces dernières seront incitées à proposer des réformes d'organisation et de fonctionnement pour améliorer leur efficacité et le service rendu aux entreprises. Ces économies se traduiront par une diminution de la charge correspondante sur ces dernières. En l'absence de projets ambitieux et après concertation avec celles-ci, le Gouvernement prendra les dispositions pour*

⁴⁴ CES, Avis n° 2001-06 fait au nom de la section activités productives, recherche et technologie sur l'avenir des chambres de commerce et d'industrie, 04/04/2001.

⁴⁵ Dans son référé du 6 janvier 2006, la Cour a constaté que l'exercice de cette tutelle était déficient : le cadre juridique et financier était incertain, les missions de la tutelle n'étaient pas définies ; la tutelle n'avait guère de prise sur les grands enjeux, notamment financiers, du réseau consulaire. La quinzaine de textes réglementaires, adoptée entre 2006 et 2008 pour l'application de la loi du 02/08/2005, a modifié le cadre dans lequel s'exerce la tutelle sur les CCI. C'est donc dans ce contexte nouveau que la Cour a examiné en 2009 les suites données aux recommandations de son précédent contrôle : *« La Cour a constaté que les réformes de la tutelle, faites entre 2005 et 2008, avaient pris en compte bon nombre des observations convergentes de la juridiction et des autres corps de contrôle mais des difficultés de diverses natures empêchent que l'exercice de la tutelle des CCI tire profit de la réforme engagée depuis 2005. »*, Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009* (Paris : La Documentation française, 2009), p. 159.

⁴⁶ NOVELLI Hervé, 19/11/2008, JOAN du 20/11/2008, n° 102, p. 7547.

rationaliser le réseau des Chambres de Commerce et d'Industrie et des Chambres des Métiers et de l'Artisanat. »⁴⁷

Dans le contexte de la révision générale des politiques publiques⁴⁸, le Gouvernement décide d'inciter les réseaux des chambres consulaires - chambres de métiers et de l'artisanat et chambres de commerce et d'industrie - à optimiser leur organisation administrative, le but étant de diminuer la charge pesant sur les entreprises tout en améliorant les services qui leur sont rendus. Ayant pris en considération le souhait des chambres de commerce et d'industrie de démontrer par leur réactivité et leur détermination leur capacité à garder l'initiative de cette réforme, le Gouvernement confie à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie le soin de produire un document de travail qui servira de base à l'élaboration d'un projet de loi. Les chambres sont ainsi invitées, comme l'ensemble des structures publiques, à proposer des réformes d'organisation et de fonctionnement. C'est dans ce contexte et sous l'influence croisée de la crise économique, de la révision générale des politiques publiques et de la réforme des chambres de commerce et d'industrie qu'en décembre 2008 se clôturent les « états généraux des chambres de commerce et d'industrie », réalisant ainsi la synthèse de six mois de travaux menés précédemment en régions.

Lors de cet événement, le Premier ministre indique alors que « *les chambres de commerce et d'industrie, partenaires essentiels des pouvoirs publics, doivent jouer tout leur rôle dans la réforme de notre pays et même être en tête de la bataille contre la crise.* » Dans ce contexte, les chambres de commerce et d'industrie sont, comme tous les services de l'Etat, appelées à poursuivre leur réforme. En effet, elles répondront d'autant mieux aux attentes des entreprises et des pouvoirs publics qu'elles seront modernisées, plus réactives, plus à l'écoute, plus soucieuses du

⁴⁷ Conseil de modernisation des politiques publiques, Partie I, décisions du CMPP du 04/04/2008, *La politique de développement des entreprises*, p. 2.

⁴⁸ Voir Assemblée Nationale, *Rapport d'information n° 4019 fait par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP)*, 01/12/2011 ; MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, 7^e éd. (Paris : PUF, 2008). Par ailleurs, la modernisation de l'action publique (MAP), qui succède à la révision générale des politiques publiques, incite le Gouvernement à adopter de nouvelles mesures visant à réduire la dépense publique dont les aides aux entreprises et les aides à l'export. Les ressources des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie devraient ainsi être diminuées de 270 millions d'euros en 2014. Le Gouvernement envisage également de fédérer les principaux acteurs dont les chambres de commerce et d'industrie sous l'appellation « *France International* », et à terme d'opérer un rapprochement entre le réseau consulaire et Ubifrance (3^e comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, 17/07/2013).

service rendu. La réforme ainsi lancée s'inscrit dans un processus continu sur plusieurs années et s'engage dans la rationalisation des organisations avec la poursuite du mouvement de rapprochement des chambres infra-départementales, la simplification des procédures et l'amélioration des services rendus aux entreprises, avec notamment la mise en œuvre de guichets uniques. « *La réforme des structures permettra ensuite d'optimiser la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de simplification et des prestations nécessaires à toutes les entreprises, sur tout le territoire, tout en tenant compte des spécificités et besoins locaux.* »⁴⁹

Avant de statuer sur la nouvelle organisation des chambres de commerce et d'industrie, les élus consulaires choisissent de réfléchir aux nouvelles missions des chambres. Il s'agit de renforcer l'attractivité des territoires, partant du constat que la compétitivité des entreprises est directement liée à celle des territoires et de repenser la place de l'entreprise et de l'entrepreneur dans la société. A ces enjeux s'ajoutent deux missions que sont d'une part le développement de la formation afin de répondre aux besoins des entreprises et, d'autre part, redonner une place d'importance à l'industrie. Les débats menés au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie permettent d'adopter, le 25 novembre 2008, une motion de synthèse présentant les grandes orientations de la réforme à venir.

Le Gouvernement veille à ce que la réforme soit menée en concertation avec tous les acteurs, dans l'intérêt des entreprises et dans le respect de la spécificité des territoires. Elaboré à l'issue d'une large consultation au sein du réseau consulaire, le document cadre contenant les modalités détaillées de la réforme est adopté par l'assemblée générale de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie le 14 avril 2009. La régionalisation du réseau est ainsi mise en œuvre. Les futures chambres de commerce et d'industrie de région doivent ainsi devenir les interlocutrices privilégiées des collectivités territoriales et favoriser la mutualisation d'un certain nombre d'actions menées par les futures chambres territoriales tout en tenant compte des enjeux de proximité. Les votes obtenus en assemblée générale illustrent la persistance d'intérêts divergents. La motion de synthèse de novembre 2008 approuvée par 108 voix contre 58 par l'assemblée générale de l'Assemblée des

⁴⁹ Etude d'impact au projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, juin 2009, p. 5.

chambres françaises de commerce et d'industrie ; et le document cadre de la réforme, quant à lui, adopté par 98 voix contre 59 et 12 abstentions, soit 58 % des votants et un pourcentage inférieur à la majorité qualifiée des deux tiers le démontrent.

Le 17 juillet 2009, une première proposition de loi relative à la modernisation du réseau des chambres de commerce est déposée au Sénat⁵⁰. Elle vise à favoriser une meilleure rationalisation de l'organisation du réseau des chambres de commerce et à encourager une plus grande mutualisation de ses moyens afin de parvenir à une réduction des prélèvements obligatoires sur les entreprises qui contribuent au financement de ces structures publiques. Cette proposition de loi ne fera pourtant l'objet d'aucune suite, étant entendu que le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, adopté en Conseil des ministres le 29 juillet 2009, sera désormais aux ordres du jour de l'Assemblée nationale des 23 et 24 mars 2010 pour son examen en commission des affaires économiques et des 6 au 8 avril 2010 pour sa discussion au sein même de l'hémicycle⁵¹. Cette loi réformant le réseau des chambres de commerce et d'industrie fut adoptée le 23 juillet 2010.

La réforme des réseaux consulaires adoptée par la loi du 23 juillet 2010 renforce l'échelon national et les échelons régionaux tout en mutualisant les structures, en adaptant les missions au service des entreprises et en mettant en place une fiscalité unique régionale, sans abandonner la proximité territoriale des chambres de commerce, essence même de leur légitimité. Elle améliore la qualité et l'homogénéité des services rendus aux entreprises de leurs territoires par le réseau des chambres de commerce et d'industrie en réduisant la pression fiscale exercée sur les entreprises.

La réforme doit homogénéiser le réseau des chambres de commerce et d'industrie avec une plus grande capacité de mutualisation et de développement de nouveaux services. Les anciennes chambres de commerce et d'industrie, auparavant dites « *locales* » sont désormais dites « *territoriales* », et deviennent ainsi des

⁵⁰ Sénat, proposition de loi n° 565 relative à la modernisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie, enregistrée à la Présidence du Sénat le 17/07/2009.

⁵¹ ASTAIX Anthony, *La réforme du réseau consulaire sur les rails*, Dalloz, 13/05/2010, n° 19, p. 1143.

établissements publics « *rattachés* » aux chambres de commerce et d'industrie de région. Cette mutation permet, d'une part, de maintenir la personnalité morale pour les chambres de commerce et d'industrie territoriales et, d'autre part, d'instaurer la création d'une certaine hiérarchisation avec mutualisation des moyens humains et financiers. La gestion des concessions, quant à elle, reste assurée par les chambres territoriales qui peuvent de même continuer à travailler directement avec les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et le département de leur circonscription. Cela induit une collaboration plus efficace avec les partenaires de l'échelon régional au service des entreprises. Enfin, une plus grande solidarité doit être développée au niveau régional entre les chambres de commerce et d'industrie territoriales, grandes ou petites, situées sur un territoire dynamique ou fragile.

Monsieur François PATRIAT, Président de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, interroge André MARCON, Président actuel de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, selon ces termes : « *votre point de vue nous intéresse d'autant plus que les chambres de commerce et d'industrie sont également engagées dans un processus de réforme. En quelque sorte, vous faites votre propre RGPP. Une comparaison entre ces deux mouvements menés en parallèle paraît donc d'autant plus instructive.* » En réponse, André MARCON précise que « *la réforme des chambres de commerce et d'industrie a en effet été accomplie, comme la RGPP, en vue de pouvoir dégager des économies. Elle n'a pas été simple à mener mais elle répond à une forte contrainte qui va peser sur les recettes des chambres dans les années à venir. Comme chacun le sait, une fusion n'est jamais facile à réaliser. Celle des chambres a suscité beaucoup de débats, mais la réorganisation est en cours. La RGPP représente pour nous un élément positif dans la mesure où elle vise à restructurer et à réorganiser efficacement les services de l'Etat. La question qu'elle pose réside dans le maintien du niveau de service de la part de l'Etat dans un contexte de réduction des moyens. De notre point de vue, cette réforme souffre d'un manque de lisibilité, notamment concernant les partenaires qui sont désormais amenés à dialoguer avec les chambres de commerce et d'industrie. D'une manière générale, on peut regretter une certaine perte de la culture commune qui faisait jusqu'à présent la force des services de*

l'Etat. [...] Au total, la RGPP doit encore réaliser des progrès pour une plus grande efficacité au niveau territorial. Ces difficultés sont d'ailleurs très comparables à celles rencontrées dans le cadre de la réforme des chambres de commerce et d'industrie et de la mise en place des chambres de commerce et d'industrie territoriales prochainement rattachées à la région. »⁵²

Cependant, censée rationaliser le fonctionnement du réseau des chambres de commerce et d'industrie, cette loi est le fruit d'un difficile compromis et la réforme reste « *au milieu du gué* », avec son lot de difficultés et d'incohérences. Les chambres de commerce et d'industrie de région exercent l'ensemble des missions du réseau des chambres de commerce et d'industrie, sous réserve de celles confiées aux chambres de commerce et d'industrie territoriales, ces dernières étant des établissements publics rattachés aux chambres de commerce et d'industrie de région. A l'heure de la modernisation de l'action publique⁵³, il semble que le réseau des chambres de commerce et d'industrie n'a pas souhaité s'attacher davantage à poursuivre plus en avant les concepts de mutualisation ou de fusion. Or, nombre de nos voisins européens ont déjà opté pour un regroupement rationnel de ces structures consulaires - chambres de commerce et d'industrie, chambre de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture - en une seule et unique structure. Par conséquent, la présente thèse s'interroge légitimement sur la pertinence d'une telle réforme en demi-teinte.

Comme le souligne Jean-François MERLET, « *Le caractère pleinement normatif d'une loi se mesure sans doute à la manière dont elle est ou non appliquée.* »⁵⁴ Cependant il est intéressant d'ajouter que cela peut également se mesurer à la manière dont le législateur a conçu la loi. En effet, au-delà de l'esprit de la loi, si la lettre même de ce texte est incomplète, comment la loi peut-elle revêtir un caractère pleinement normatif ? En d'autres termes, la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a-t-elle permis la rationalisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie ?

⁵² Sénat, *Rapport d'information n° 666 fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, 22/06/2011, tome II, p. 183.

⁵³ La modernisation de l'action publique (MAP) porte des réformes structurelles, c'est-à-dire qu'elle vise à établir de nouveaux équilibres au sein de notre société. Elle engage le choc de simplification annoncé par le Président de la République le 28 mars 2013.

⁵⁴ MERLET Jean-François, *Une grande loi de la Troisième République : la loi du 1^{er} juillet 1901*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 2, 2000, p. 16.

Pour répondre à cette problématique législative, nous avons décidé de procéder à une étude de la loi du 23 juillet 2010 tant dans son bilan que dans son projet d'amélioration. Différentes méthodes peuvent être retenues dans le cadre d'une monographie législative, comme par exemple l'analyse du « signifiant », se bornant à l'étude des mots de la norme ou encore l'analyse du « signifié », étudiant l'application et l'interprétation faites des dispositions de la norme. En effet, « *L'histoire normative d'une loi ne se trouve pas seulement inscrite dans son texte ou dans les travaux parlementaires, jurisprudentiels ou doctrinaux y afférents. L'histoire du contexte normatif revêt une importance aussi grande que le texte. [...] Il faut tenter de rendre compte des changements directs connus du texte comme des interactions indirectes dues à l'apparition ou à la modification d'autres régimes juridiques.* »⁵⁵ L'analyse de la loi du 23 juillet 2010 ne saurait se limiter à l'étude chronologique de cette norme. En effet, l'étude textuelle de cette loi vient compléter notre réflexion, ainsi que l'étude de son application. Ainsi, l'analyse de cette norme se traduit par une étude des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, objets de ladite loi, et par une étude d'autres normes qui peuvent interférer sur le régime juridique de la loi étudiée. Enfin, la présente monographie législative ne saurait être complète sans que nous ne prenions soin de réfléchir à la possible évolution de la loi du 23 juillet 2010. C'est pourquoi nous proposons, *in fine*, un projet de loi relatif à la fusion des réseaux consulaires.

La présente thèse est structurée en deux parties qui analysent les effets de la modernisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie selon le plan suivant :

- Partie 1. La loi du 23 juillet 2010 : une tentative d'identification des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie
- Partie 2. La loi du 23 juillet 2010 : une tentative de clarification du fonctionnement des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

⁵⁵ MERLET Jean-François, *Une grande loi de la Troisième République : la loi du 1^{er} juillet 1901*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 2, 2000, p. 20.

Partie 1. La loi du 23 juillet 2010 : une tentative d'identification des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont toujours eu à subir un manque d'identification, aussi bien sur le plan juridique que sur le plan politique. En effet, la nature juridique de ces établissements consulaires est controversée, oscillant entre établissements d'utilité publique, établissements publics administratifs ou bien encore établissements publics économiques. Les missions des chambres de commerce et d'industrie n'échappent pas à ce manque de définition. En effet, malgré l'application du principe de spécialité inhérent à la qualité d'établissement public, les compagnies consulaires cherchent dans la jurisprudence les limites de leurs pouvoirs d'intervention dans les missions de service public ou d'intérêt général qui leurs sont dévolues par le code de commerce.

La loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, pourtant le fruit d'un long processus de concertation de l'ensemble des acteurs de l'environnement des chambres de commerce et d'industrie, n'apporte pas réellement de clarification sur ces compagnies consulaires atypiques. Malgré ce texte d'une particulière importance, il reste encore aujourd'hui toujours difficile d'identifier les chambres de commerce et d'industrie. Pourtant, la réforme de 2010 a tenté d'identifier le statut des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie (Chapitre 1) ainsi que leurs missions (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. UNE TENTATIVE D'IDENTIFICATION DU STATUT DES ÉTABLISSEMENTS DU RÉSEAU DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

La loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services réforme le réseau des chambres de commerce et d'industrie et celui des chambres de métiers et de l'artisanat. Toutefois, cette réforme importante des compagnies consulaires ne rend pas plus facile l'identification des chambres de commerce et d'industrie. En effet, la définition de la nature juridique des chambres de commerce et d'industrie demeure controversée (Section 1). Toutefois, nous concluons que les chambres de commerce et d'industrie, et plus généralement l'ensemble des établissements des réseaux consulaires, sont des établissements publics administratifs de l'Etat, ce qui entraîne de nombreuses conséquences (Section 2).

Section 1. La nature juridique controversée des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La nature juridique des chambres de commerce et d'industrie a toujours fait l'objet d'un vif débat. « *Il ne s'agit pas, en effet, d'une de ces disputes byzantines, relatives au sexe des anges, comme seuls savent parfois en provoquer les juristes, sans toujours y apporter au demeurant de réponse univoque.* »⁵⁶ Mais, pour Pierre PUAUX, la question est fondamentale car les conséquences sont multiples et loin d'être négligeables. Nous analyserons, dans un premier temps, la recherche de la nature juridique des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie (Paragraphe 1), puis, dans un second temps, nous étudierons l'absence de consécration formelle de cette nature juridique (Paragraphe 2).

⁵⁶ PUAUX Pierre, *Les chambres de commerce et d'industrie*, 2^e éd. (Paris : Puf, 1998), p. 18.

Paragraphe 1. La recherche de la nature juridique des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les chambres de commerce et d'industrie ont souffert, dès leur origine, d'une ambiguïté que les réformes successives n'ont que partiellement résolue. En effet, leur statut juridique a longtemps posé nombre d'interrogations. Il a d'abord fallu résoudre la difficulté de classer les compagnies consulaires soit parmi les personnes morales de droit privé, soit parmi les personnes morale de droit public (I). Ensuite, une fois fait le choix d'intégrer les chambres de commerce et d'industrie parmi les personnes morales de droit public, s'est posée la problématique du rattachement de ces établissements (II).

I. Le choix entre personne morale de droit privé et personne morale de droit public

Le décret du 3 septembre 1851 a, initialement, qualifié les compagnies consulaires d'établissement d'utilité publique relevant de la catégorie des personnes morales de droit privé (A). Toutefois, la jurisprudence, aussi bien administrative, judiciaire ou constitutionnelle, a unanimement reconnu la qualification d'établissements publics administratifs aux chambres de commerce et d'industrie (B).

A. Le décret du 3 septembre 1851 et la qualification d'établissement d'utilité publique

Dans son rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, la député Catherine VAUTRIN dresse un panorama des différentes qualifications juridiques qui ont été données aux chambres de commerce et d'industrie⁵⁷ tout au long de leur histoire. Tant le législateur que les juridictions de

⁵⁷ Assemblée Nationale, *Rapport n° 2388 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (n° 1889)*, 24/03/2010, p. 13.

l'ordre judiciaire et administratif ont tenté de trouver une qualification juridique aux chambres de commerce et d'industrie.

Tout d'abord, l'article 19 du décret du 3 septembre 1851 qualifie les chambres de commerce d'« établissements d'utilité publique », c'est-à-dire de « *personne morale de droit privé* »⁵⁸. De prime abord, cette qualification juridique peut surprendre, compte tenu des principaux caractères dont sont dotées les chambres de commerce, et des missions qui leur sont assignées⁵⁹. D'ailleurs, selon le Conseil d'Etat, « *les associations reconnues d'utilité publique se rattachent à la forme plus ancienne « d'association », c'est-à-dire aux « établissements d'utilité publique », qui plongent leurs racines dans le droit français ancien, jusqu'au Moyen-Âge. En effet, le droit en vigueur à cette époque reposait sur l'idée, reprise du droit romain, que la personne morale est une fiction qui ne peut exister et agir qu'en vertu d'une autorisation de l'Etat, cette personne pouvant être supprimée à tout moment par celui qui l'a créée. [...] La justification économique de ce régime était la méfiance à l'égard des biens dits de « mainmorte », sa justification politique, la méfiance du souverain à l'égard des « corps intermédiaires » quels qu'ils soient et en particulier des congrégations.* »⁶⁰

De plus, par un arrêt *Caisse d'épargne de Caen* du 5 mars 1856, la Cour de cassation a nettement distingué les établissements publics - personnes publiques faisant partie intégrante de l'administration - des établissements d'utilité publique. Selon René CHAPUS, « *dans la pratique, c'est relativement à des institutions dont l'activité est d'intérêt général que, dans le silence ou l'obscurité des textes, se pose la question de savoir si elles sont ou non des institutions publiques. En cas de réponse affirmative, elles apparaîtront (en règle générale) comme des établissements publics ; au cas contraire, elles seront désignées comme étant des « établissements d'utilité publique »* ».⁶¹ A la lumière de cette définition, il semblerait que les chambres de commerce n'entrent pas dans la catégorie des établissements publics.

⁵⁸ Voir GRIDEL Jean-Pierre, *La personne morale en droit français*, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 42, avril 1990, p. 495.

⁵⁹ En effet, la notion d'établissement d'utilité publique n'est pas encore bien délimitée à cette époque, mais elle semble être destinée à des organismes privés qui se voient confier une mission de service public.

⁶⁰ CE, *Les associations reconnues d'utilité publique*, étude adoptée le 25/10/2000 (Paris : La Documentation française, 2000), p. 9.

⁶¹ CHAPUS René, *Droit administratif général*, tome 1, 6^e éd. (Paris : Montchrestien, 2001), p. 184.

Cependant, en application de sa jurisprudence relative au Mont-de-Piété de Paris⁶², la Cour de cassation qualifie également les chambres de commerce d'« établissements publics », c'est-à-dire des personnes morales de droit public, par un arrêt du 28 octobre 1885⁶³. Selon les recommandations de Félix VOISIN, conseiller à la Cour de cassation, les chambres de commerce et d'industrie « se trouvent ainsi directement rattachées d'une façon intime à l'organisation administrative de la France, ce qui est le caractère distinctif des établissements publics ». Dans son rapport, le conseiller relève notamment que les compétences dévolues aux chambres de commerce sont « incontestablement des attributions qui les associent de très près à l'administration des intérêts commerciaux, industriels et financiers du pays » et qu'elles sont « incontestablement traitées comme de véritables corps administratifs ».

En outre, la loi du 9 avril 1898 en son article 1^{er} définit de manière précise ce que sont les chambres de commerce. En effet, confirmant la jurisprudence précitée, le texte dispose que « les chambres de commerce sont auprès des pouvoirs publics les organes des intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription. Elles sont des établissements publics. » Cette requalification ainsi opérée par la jurisprudence entraîne de nombreuses conséquences, elles-mêmes issues de la définition que donne le Conseil d'Etat des établissements publics.

Il convient de noter également que le Conseil d'Etat rappelle que, « pour familière qu'elle nous soit devenue, la notion d'établissement public ne repose pas sur des fondements juridiques clairement établis. Le terme, consacré par ses premières mentions dans le code civil en 1804⁶⁴ et dans la loi de finances pour 1813, est progressivement apparu dans les décennies suivant la Révolution française. »⁶⁵ La doctrine retient différents critères de définition. Jean-Paul VALETTE, dans son manuel de droit des services publics, développe l'idée selon laquelle « la notion

⁶² Cass. civ., 03/04/1878. Le Mont-de-Piété de Paris avait été qualifié d'établissement d'utilité publique par la loi du 24 juin 1852.

⁶³ Cass. civ., 28/10/1885, *Dalloz* 1885, p. 397.

⁶⁴ Code civ. (version en vigueur au 25/03/1804), art. 2227 : « L'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer. ».

⁶⁵ CE, *Les établissements publics*, étude adoptée le 15/10/2009 (Paris : La Documentation française, 2010), p. 13. Voir CE, *Rapport public annuel 1971, Rapport public annuel 1987*.

d'établissement public, forgée à la fin du XIX^e siècle, s'appuie sur la personnalité morale de droit public et la mission de service public. Ce mode de gestion l'a emporté historiquement sur la régie directe car il permet l'autonomie et l'indépendance des organisations. Il assure son fonctionnement parfois assez proche des entreprises privées et allège les structures de l'administration centrale. »⁶⁶ Maurice HAURIOU propose de définir l'établissement public comme « *un service public spécial personnifié* »⁶⁷, Léon DUGUIT comme « *un service public patrimonialisé* »⁶⁸ et Léon MICHOU D comme « *un service public doué de personnalité* »⁶⁹. L'établissement public a donc longtemps été défini comme la gestion d'un service public par une personne morale de droit public. Cependant, cette affirmation est contestable car il s'est avéré qu'un établissement public ne gère pas automatiquement un service public et que la différenciation des établissements depuis le début de XX^e siècle a obscurci les typologies. Comme l'explique Jean-Paul VALETTE, « *le législateur a pu qualifier d'établissement public des entreprises très proches des entreprises privées avant la politique de privatisation lancée en 1986 sans qu'elles participent au service public [...] tels que les Charbonnages de France ou les Houillères de bassin.* »⁷⁰

Pour Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, « *présentés traditionnellement comme des services publics personnalisés, ce qu'ils n'ont cependant jamais été intégralement, les établissements publics constituent un cadre privilégié pour l'exercice d'activités de service public. Compris en ce sens, ils ne constituent finalement qu'une des modalités de création, par l'Etat ou par les collectivités territoriales, des services publics qui leur incombent.* »⁷¹ Les établissements publics sont donc ainsi, pour ces auteurs, « *un procédé de gestion du service public*⁷², au même titre que la gestion directe ou la gestion déléguée, dont ils ne constituent au demeurant qu'une modalité très particulière. »

⁶⁶ VALETTE Jean-Paul, *Droit des services publics* (Paris : Ellipses, 2006), p. 174.

⁶⁷ HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e éd. (Paris : Sirey, 1933), p. 280.

⁶⁸ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, 3^e éd. (Paris, E. de BOCARD, 1927), p. 61 : « *Beaucoup de services publics ont été heureusement régionalisés comme les services d'assistance. Beaucoup seront patrimonialisés.* »

⁶⁹ MICHOU D Léon, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, vol. I (Paris : F. PICHON et DURAND-AUZIAS, 1906), p. 380.

⁷⁰ VALETTE Jean-Paul, *Droit des services publics* (Paris : Ellipses, 2006), p. 177.

⁷¹ GUGLIELMI Gilles, KOUBI Geneviève, *Droit du service public*, 3^e éd. (Paris : Montchrestien, 2011), p. 231.

⁷² BEROUJON François, *Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics*, RFDA 2008, p. 26.

Malgré ces différences doctrinales, nous pouvons incontestablement établir que les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics depuis 1898. Néanmoins, cette qualification reste critiquée par une partie de la doctrine. C'est en ce sens que Jean-Luc ALLEMAND estime dans sa thèse de doctorat relative à la notion de chambre de commerce et d'industrie en droit français que « *les grands ouvrages classiques de droit administratif comprennent pour la plupart, à la rubrique « établissements publics », des développements présentant les particularités juridiques des chambres de commerce et d'industrie, et il n'est pas rare de lire que la qualification légale n'est pas adaptée à l'institution.* »⁷³

Pourtant, le Conseil d'Etat reconnaît que, « *personne morale de droit public à vocation spéciale créée par une autre personne publique, l'établissement public dispose, du fait même de son statut, d'un certain nombre d'avantages et de sujétions qui font sa spécificité.* »⁷⁴ D'ailleurs, cette loi fondatrice de 1898 confère à elle seule un certain nombre de caractéristiques propres aux chambres de commerce. Elles ont une personnalité morale propre ; elles bénéficient de l'autonomie administrative ; elles sont soumises au principe de spécialité ; elles possèdent un domaine public propre ; elles ne peuvent se voir appliquer les voies d'exécution forcée ; leurs fonds ont le caractère de deniers publics, et enfin, elles sont soumises à certains contrôles et placées sous la tutelle des pouvoirs publics auxquels elles sont rattachées.

B. La jurisprudence du XX^e siècle et la qualification d'établissement public administratif

La question de la nature juridique des chambres de commerce et d'industrie semble donc fluctuante depuis l'apparition de ces établissements dans le paysage institutionnel français. Finalement, il apparaît que la jurisprudence a de toute évidence tranché la question en faveur de la qualification d'établissement public administratif. Selon Pierre PUAUX, « *en vertu d'une jurisprudence ancienne, constante et tellement abondante qu'il est superflu d'en rappeler ici les références (si*

⁷³ ALLEMAND Jean-Luc, *La notion de chambre de commerce et d'industrie en droit français*, thèse pour le doctorat en droit public, Université Lyon 3, 1988, p. 17.

⁷⁴ CE, *Les établissements publics*, étude adoptée le 15/10/2009 (Paris : La Documentation française, 2010), p. 14.

ce n'est pour rappeler qu'elle émane unanimement du Conseil constitutionnel⁷⁵, du Tribunal des Conflits⁷⁶, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation⁷⁷), les chambres de commerce et d'industrie ont toujours été classées parmi les établissements publics administratifs, même si leur spécialité, pour limitée qu'elle soit au domaine économique, n'en recouvre pas moins [...] un champ d'activités particulièrement vaste. »⁷⁸ Sans pour autant dresser un inventaire « à la Prévert », il est néanmoins utile de revenir sur quelques-unes des références rappelées ci-dessus.

A l'occasion de l'analyse de la constitutionnalité de la loi de finances pour 1987, le Conseil constitutionnel a indiqué que les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics administratifs selon la formulation suivante : *« considérant qu'en vertu de l'article 34, la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; que, s'il ne s'ensuit pas que la loi doive fixer elle-même le taux de chaque impôt, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement public à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses. »⁷⁹*

Plus récemment, confirmant une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel s'est prononcé dans le même sens dans sa décision relative à la situation du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Bastia au regard du régime des incompatibilités parlementaires : *« considérant [...] qu'en vertu de l'article 2 de cette loi, les chambres de commerce et d'industrie sont instituées par décret en Conseil d'Etat, « sur la proposition du ministre chargé de la tutelle administrative desdites chambres » ; que, conformément à l'article 17 de ladite loi, elles correspondent directement avec les ministres et transmettent, chaque année, au ministre du commerce un compte rendu général de leurs travaux ; que le règlement relatif à leur organisation et à leur fonctionnement, adopté par les chambres de commerce et d'industrie conformément à l'article 49 du décret du 18 juillet 1991*

⁷⁵ CC, 30/12/1987, décision n° 87-239 DC.

⁷⁶ TC, 13/12/1976, *Malaval*. TC, 23/01/1978, *Marchand* ; TC, 28/05/1979, *Gaudin* ; TC, 18/12/1995, décision n° 02.989, *Préfet de la région d'Île-de-France, Préfet de Paris et Institut de formation pour les entreprises de la région parisienne c/CCI Paris*, Rec. CE, p. 700.

⁷⁷ Cass., 28/01/1982, *Cohen-Legrès* ; Cass., 20/06/1984, *Sieurin*.

⁷⁸ PUAUX Pierre, *Les Chambres de commerce et d'industrie*, 2^e éd. (Paris : PUF, 1998), p. 20.

⁷⁹ CC, 30/12/1987, décision n° 87-239 DC.

susvisé, doit être homologué par l'autorité préfectorale conformément aux dispositions combinées de l'article 50 du même décret et du décret du 19 décembre 1997 susvisé ; qu'en vertu de l'article 54 de ce décret, leur budget primitif et leurs budgets rectificatifs sont approuvés par le ministre de tutelle ; qu'enfin, aux termes de l'article 22 de la loi du 9 avril 1898 susvisée : « Les chambres de commerce et d'industrie peuvent être autorisées par arrêté du ministre de l'industrie à contracter des emprunts » ; qu'il ressort de l'ensemble de ces dispositions que les chambres de commerce et d'industrie ont le caractère d'établissements publics de l'Etat. »⁸⁰

Concernant le Tribunal des Conflits, ce dernier partage le raisonnement du Conseil constitutionnel. Cela se détermine dans le choix de la juridiction compétente pour statuer sur un litige relatif à la désignation des représentants syndicaux à la chambre de commerce et d'industrie de Marseille. En l'espèce, le Tribunal des Conflits a considéré dans un arrêt du 13 décembre 1976 que *« les services industriels et commerciaux des chambres de commerce ne sont pas dotés de la personnalité morale ; que, pour l'application des dispositions législatives ou réglementaires relatives à la désignation des délégués syndicaux, la chambre de commerce et d'industrie de Marseille doit être regardée comme constituant une seule entreprise ; qu'en regard à la nature administrative de cet établissement public et malgré la circonstance que certains de ses agents soient liés à elle par des contrats de droit privé, un litige relatif à la désignation de délégués syndicaux relève de la compétence de la juridiction administrative. »*⁸¹ En effet, il peut arriver que des établissements publics gèrent à la fois des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux. Ils sont alors qualifiés d'établissements *« à double visage »*⁸². La qualification de la structure dépend de l'activité principale exercée ou du moins celle qui correspond à la raison d'être de l'établissement. Elle n'exclut pas, en effet, que l'établissement puisse exercer des activités de caractère différent. Il convient toutefois de rappeler que le respect du principe de spécialité, auquel sont soumis ces établissements, fait en principe obstacle à la création d'activités n'entrant

⁸⁰ CC, 28/01/1999, décision n° 98-17 I.

⁸¹ TC, 13/12/1976, req. n° 02042.

⁸² Voir KERMORGANT Martine, *Le « double visage » des établissements publics industriels et commerciaux : comment reconnaître la juridiction compétente ?* note sous CAA Versailles, 03/11/2011, *Société Eurobarges c/. VNF*, req. n° 10VE01236, AJDA 2012.803.

pas dans leur champ de compétences⁸³. La jurisprudence admet cependant l'exercice d'activités connexes à l'objet principal expressément confié à l'établissement et défini dans ses statuts.

La Cour de cassation a, quant à elle, statué en ce sens à plusieurs reprises. Tel est le cas dans un arrêt du 28 janvier 1982 dans lequel elle indique « *qu'après avoir observé que ne peuvent être invoqués en l'espèce les articles L. 116-1 et suivants du code du travail, lesquels ne contiennent aucune disposition d'où il résulterait que le personnel des centres de formation d'apprentis soit soumis à un régime de droit privé, la Cour d'appel, constatant que Monique X. dépendait de la chambre de commerce et d'industrie de Granville, établissement public à caractère administratif, et participait de ce fait au service public dont ladite chambre avait la charge, a, à bon droit, considéré que le présent litige relevait de la compétence de la juridiction administrative.* »⁸⁴ Il en est de même dans un arrêt du 20 juin 1984 selon lequel la Cour estime « *qu'en statuant ainsi, alors qu'il résultait de leurs constatations que Monsieur X., engagé par une chambre de commerce et d'industrie, établissement public à caractère administratif, avait été chargé des fonctions d'animateur de stages dans la section « Préparation à la retraite », de sorte qu'il avait participé directement au fonctionnement d'un service public, et que les stipulations particulières du contrat ne pouvaient déroger aux dispositions d'ordre public régissant la répartition des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires, les juges d'appel ont violé les textes susvisés.* »⁸⁵

Enfin, il est intéressant de noter que la Cour des comptes, quant à elle, a qualifié les chambres de métiers d' « *établissements publics administratifs gérés par des élus et soumis à la tutelle de l'Etat* »⁸⁶ dans son rapport public annuel de 1993.

⁸³ CE, 13/12/1939, *Séguinaud*, Rec. CE, p. 588 ; D.H., 1940, p. 79.

⁸⁴ Cass. Soc, 28/01/1982, n° 80-40088.

⁸⁵ Cass. Soc., 20/06/1984, n° 82-15852.

⁸⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 1993* (Paris : La Documentation française, 1994), p. 177.

II. La problématique du rattachement des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le Conseil d'Etat, au gré de ses jurisprudences, a affiné la qualification juridique des chambres consulaires. La haute juridiction, dans son arrêt RETAIL, a d'abord conclu que les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie n'étaient pas des établissements publics nationaux pour ensuite affirmer dans son arrêt CREPIN que ces organismes devaient être qualifiés d'établissements publics administratifs de l'Etat (B).

A. La jurisprudence RETAIL et le refus de la qualification d'établissements publics nationaux

En s'appuyant sur le fait que les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics administratifs dont les activités s'exercent sans limitation territoriale préétablie, une partie de la doctrine a élaboré une théorie particulièrement intéressante. En effet, si les chambres de commerce et d'industrie ne sont ni nationales, ni locales, contrairement aux autres établissements publics, elles n'ont aucune autorité de rattachement et constituent donc une catégorie d'établissements publics *sui generis*.

Le Conseil d'Etat précise, par un arrêt du 21 février 1936, *Sieur RETAIL*, que les chambres de commerce « *sont des établissements publics, mais non des établissements publics nationaux* »⁸⁷. Une partie de la doctrine en a donc déduit que les chambres consulaires ne sont pas rattachées à une collectivité publique. Jean-Pierre THERON estime d'ailleurs que « *pour la plupart des auteurs, l'utilisation intensive voire abusive de l'établissement public a ôté à celui-ci toute cohérence. Toute définition conceptuelle est inutile ou superflue. Renonçant à une définition synthétique, la majorité des auteurs cherche à recenser les éléments épars qui caractérisent l'ensemble des établissements publics.* »⁸⁸ Dominique MORENO, quant à elle, estime que le courant jurisprudentiel initial, qui considère les chambres

⁸⁷ CE, 21/02/1936, *Sieur Retail*, req. n° 43949.

⁸⁸ THERON Jean-Pierre, *Juris-classeur administratif*, fascicule 135 : « *Etablissements publics* ». Voir du même auteur, *Recherche sur la notion d'établissement public*, thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse 1 (Paris : LGDJ, 1976).

de commerce et d'industrie comme des établissements publics administratifs *sui generis* sans rattachement, s'explique par la diversité de leurs attributions. Cette diversité se serait opposée à un rattachement à l'Etat ou à une collectivité locale, les organismes consulaires auraient donc constitué une « *exception prétorienne au principe du rattachement à une collectivité publique qui, comme le principe de spécialité, gouverne le droit des établissements publics.* »⁸⁹ Toutefois, dans son avis du 26 septembre 1940, le Conseil d'Etat considère que les chambres de commerce sont assimilables aux établissements publics départementaux et communaux pour l'application du décret du 29 juillet 1939, créant un fonds national de compensation.

Opérant une démarche d'analyse au cas par cas, par un avis du 18 juillet 1950, le Conseil d'Etat considère que les chambres de commerce ne sont pas assimilables aux établissements publics départementaux et communaux pour l'application de la législation sur les dommages de guerre. C'est ainsi que, dans le même avis, le Conseil d'Etat considère que « *les chambres de commerce exercent leur activité, telle qu'elle est définie en particulier par la loi du 9 avril 1898, tantôt dans le cadre local défini par leur circonscription, tantôt sur le plan régional où les a placées la création des régions économiques entre lesquelles elles sont réparties, tantôt à l'échelon national, notamment lorsqu'elles sont appelées à entreprendre des travaux ou à gérer des services qui intéressent la nation tout entière ; que la variété de ces attributions s'oppose à ce que les chambres de commerce trouvent place dans une classification des établissements publics en établissements nationaux, départementaux et communaux ; que c'est par une interprétation particulière de chacune des dispositions législatives ou réglementaires visant ces divers établissements, sans mentionner expressément les chambres de commerce, qu'il convient de rechercher si lesdites dispositions leur sont applicables et, dans l'affirmative, à quelle catégorie elles doivent être assimilées dans le cas spécial envisagé.* »

Dans un rapport public thématique de 1971 portant sur la réforme des établissements publics, le Conseil d'Etat a admis que « *certaines établissements ne peuvent être rattachés à aucune collectivité territoriale. La jurisprudence l'admet depuis longtemps pour les chambres de commerce. C'est reconnaître qu'il existe des*

⁸⁹ MORENO Dominique, *De la nature juridique des chambres de commerce et d'industrie et de l'application du code des marchés publics*, note sous CE, 13/01/1995, *Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne*, LPA, 20/07/1995, n° 58.

établissements fondés sur l'existence de groupes humains et qui ne se laissent pas réduire aux distinctions administratives et territoriales actuelles. »⁹⁰ Cette analyse sera d'ailleurs confirmée par le Conseil d'Etat dans son rapport sur le statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie établi en décembre 1990 : « *les chambres ne sont ni des établissements publics nationaux de l'Etat, ni des établissements dépendant des collectivités locales* »⁹¹.

Dans son arrêt *LEOUZON* du 27 juin 1986, le Conseil d'Etat a considéré, à l'occasion d'un litige opposant une chambre à un de ses agents, « *qu'en vertu des dispositions de la loi du 9 avril 1898, les chambres de commerce sont des établissements publics administratifs ; qu'il suit de là que leurs agents ont la qualité d'agent public ; qu'eu égard à la nature du lien juridique qui les unit à l'établissement public employeur, les agents de droit public sont exclus du champ d'application des dispositions du titre IV du code du travail consacré au droit syndical et notamment de l'article L. 412-15 ; que, dès lors, le moyen tiré par le requérant de l'absence d'autorisation de l'inspecteur du travail doit être écarté.* »⁹² Cette solution a été confirmée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Syndicat général F.O. du personnel des chambres de commerce et d'industrie* du 8 avril 1987, en considérant que « *les membres du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie, qui sont unis à ces établissements publics administratifs par un lien de droit public, ne sont pas soumis aux dispositions du code du travail ; que, par suite, le syndicat général de Force ouvrière du personnel des chambres de commerce et d'industrie n'est en tout état de cause pas fondé à soutenir qu'auraient été méconnues les dispositions des articles 2 et 5 de l'ordonnance n° 82-271 du 26 mars 1982 modifiant les articles L. 212-4-2 et L. 212-4-5 du code du travail.* »⁹³

⁹⁰ CE, *La réforme des établissements publics*, 15 janvier 1971, p. 95.

⁹¹ Rapport de Monsieur BANDET, conseiller d'Etat, sur CE, 25/06/1990, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Oise*.

⁹² CE, 27/06/1986, *Leouzon*, req. n° 28242.

⁹³ CE, 08/04/1987, *Syndicat général F.O. du personnel des chambres de commerce et d'industrie*, req. n° 55667.

B. La jurisprudence CREPIN et la qualification d'établissements publics administratifs de l'Etat

Le Conseil d'Etat a ainsi considéré, pendant plus de cinquante ans, que les chambres de commerce et d'industrie étaient des établissements publics *sui generis*. Jusqu'alors, et en vertu d'une tradition ancienne et jamais démentie, les chambres de commerce et d'industrie sont considérées comme des établissements publics (loi du 9 avril 1898) ; des établissements publics administratifs⁹⁴ ; des établissements publics administratifs compétents pour gérer des services publics tant administratifs (établissement d'enseignement technique ou commercial) qu'industriels et commerciaux (docks, aéroports).

La nature juridique des chambres de commerce et d'industrie se caractériserait par quatre éléments : un régime juridique assez particulier, dont les bases demeurent souvent législatives et qui concernent des domaines très importants (élection des organes de direction, régime financier et fiscal, personnel administratif, etc.) ; une vocation propre, qui n'est pas seulement celle de gérer des services publics divers mais aussi de faire connaître aux pouvoirs publics l'opinion et les avis du monde de l'industrie et du commerce ; une absence de rattachement à la catégorie⁹⁵ des établissements publics de l'Etat (ou établissements publics nationaux) ; le fait que, pour autant, les chambres de commerce et d'industrie ne sont pas des établissements publics locaux, et encore moins des assemblées délibérantes des collectivités territoriales au sens de l'article 34 de la Constitution.

C'est ainsi que Jacques MOREAU, dans un avis sur l'éventuel rattachement des chambres de commerce et d'industrie à la « classe » des établissements publics administratifs de l'Etat, conclut sur la nature juridique des chambres de commerce : « *Au total, la situation des chambres de commerce et d'industrie est singulière, ambiguë peut-être, mais surtout profondément originale. L'autonomie dont elles bénéficient doit se concilier avec la tutelle de l'Etat ; elle s'enracine dans l'histoire, explique qu'elles ne constituent pas des « administrations » et qu'elles expriment une*

⁹⁴ CC, 30/12/1987, n° 87-239 DC.

⁹⁵ Il ne faut pas confondre le mot « catégorie » avec le terme les « catégories » d'établissements publics visées par l'article 34 de la Constitution.

*certaine forme de décentralisation (fonctionnelle, et non territoriale) face à l'Etat centralisé, et que l'on appelle couramment la « représentativité des intérêts » ».*⁹⁶

Un contentieux disciplinaire opposant un agent d'une chambre d'agriculture, Monsieur CREPIN⁹⁷, à son employeur public pose la question de l'applicabilité de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires aux agents des chambres d'agriculture et plus globalement aux agents des chambres consulaires. Profitant de ces faits d'espèce, le Conseil d'Etat va longuement analyser la nature juridique des institutions consulaires.

Le commissaire du gouvernement LAMY, dans ses conclusions sur cet arrêt du 29 novembre 1991⁹⁸, démontre que l'interprétation selon laquelle les chambres de commerce et d'industrie ne seraient rattachées à aucune collectivité publique est contestable et « *paraît confondre deux notions distinctes. La première est celle du champ de compétence géographique de l'établissement, la seconde est celle de la collectivité de rattachement de l'établissement public considéré. Les chambres consulaires départementales ont, comme leur statut le prévoit, une compétence départementale mais comme tous les autres établissements publics, elles sont nécessairement rattachées à une personne publique, celle qui les a créées, les contrôle, et auprès de laquelle elles exercent leur mission. Dans le silence de la loi, vous admettez qu'elles sont des établissements publics de l'Etat. Créées par l'Etat, c'est sous son contrôle qu'elles exercent leur mission. Enfin dans une étude de 1985 consacrée aux établissements publics nationaux, publiée à la documentation française, la section du rapport et des études classait les chambres départementales d'agriculture, de commerce et de métiers parmi les établissements publics nationaux.* » Selon l'arrêt CREPIN, les chambres d'agriculture sont donc des établissements publics administratifs de l'Etat. Se pose alors la question de la

⁹⁶ MOREAU Jacques, *Avis sur l'éventuel rattachement des chambres de commerce et d'industrie à la classe des établissements publics administratifs de l'Etat (en réponse à une demande de consultation formulée par lettre du directeur général de la CCIP)*, 26/08/1992.

⁹⁷ CE, 29/11/1991, *Crépin*, req. n° 86346.

⁹⁸ LAMY Francis, *Le particularisme du statut du personnel des chambres d'agriculture*, conclusions sur CE, 29/11/1991, *Crépin*, req. n° 86346, RFDA 1992. 884.

conséquence de cette qualification juridique des chambres d'agriculture pour les autres chambres consulaires françaises⁹⁹.

Concernant les chambres de commerce et d'industrie, le ministre délégué à l'industrie et au commerce extérieur a donc saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'avis portant notamment sur le point suivant : *« les compagnies consulaires doivent-elles continuer à être considérées comme des établissements publics à caractère sui generis et, dans l'affirmative, comme exclues du champ d'application des textes qui visent, non pas les établissements publics en général, mais exclusivement les établissements publics de l'Etat ? »* Les termes mêmes des motifs introductifs à cette demande d'avis laissent présager que le Conseil d'Etat rend *« un arrêt important (CREPIN / chambre d'agriculture des Ardennes du 29/11/1991) en ce qu'il est susceptible d'être interprété comme un revirement de jurisprudence »*. Le ministre en déduit, d'une part, que *« les compagnies consulaires pourraient être considérées désormais comme des établissements publics de l'Etat et non plus comme des établissements publics « sui generis », au moins pour ce qui est du statut de leurs personnels administratifs »*, d'autre part et en conséquence, que *« ces derniers bénéficieraient implicitement du statut des agents de l'Etat (loi du 13 juillet 1983), dès lors que le statut particulier aux compagnies consulaires ne leur a pas été étendu. »* Il souligne enfin que *« ces questions sont primordiales puisqu'elles touchent au statut même des compagnies consulaires, à un moment où a été engagée une réforme d'envergure sur la gestion des chambres de commerce et d'industrie et, en particulier, sur leurs règles budgétaires et comptables (cf. décret du 10 juillet 1991 et arrêtés d'application). »*

Le libellé de ces questions ainsi que les explications qui les précèdent appellent plusieurs remarques. Tout d'abord, le ministre tient pour acquis que les compagnies consulaires ont toujours été considérées, jusqu'à cet instant, comme des

⁹⁹ Maître Michel COSSA relève dans ses observations pour l'ACFCI sur la demande d'avis n° 351 654 qu' *« il convient liminairement de distinguer l'autorité de chose jugée de l'arrêt Crépin, qui est seule susceptible de s'imposer à la section des finances, de sa portée dans un système prétorien. Seules ont l'autorité absolue de la chose jugée les décisions des juridictions administratives prononçant une annulation pour excès de pouvoir. [...] Or, abstraction faite de conclusions à fin d'annulation d'une sanction sans intérêt en l'espèce, l'arrêt Crépin statue sur un litige de plein contentieux entre M. Crépin et la chambre d'agriculture des Ardennes. Il n'a donc que l'autorité relative de la chose jugée qui suppose une identité de parties, d'objet et de causes. Il n'y a donc à ce titre aucune force contraignante pour la section des finances. Et ce d'autant plus que l'on verra que les chambres de commerce et d'industrie ne peuvent être complètement assimilées aux chambres d'agriculture, notamment en ce qu'elles jouissent d'une plus grande autonomie que celles-ci. »*

établissements *sui generis*, de telle sorte que l'arrêt CREPIN constituerait un revirement de jurisprudence. De plus, le ministre s'interroge essentiellement sur le statut applicable à l'ensemble du personnel administratif des chambres consulaires.

En réponse à cette demande, le Conseil d'Etat considère dans son avis du 16 juin 1992¹⁰⁰ que les chambres de commerce et d'industrie ne sont pas des établissements « *sui generis* » mais qu'elles relèvent, comme les chambres d'agriculture¹⁰¹, de la catégorie des établissements publics administratifs. Les chambres consulaires n'entrent donc pas dans la catégorie des établissements publics à caractère industriel et commercial, car l'exercice d'une activité économique n'est pas obligatoire pour elles. Toutefois, il s'agit d'une catégorie très spécifique d'établissements publics dont les organes dirigeants sont élus et dont l'objet est de représenter librement les intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription auprès des pouvoirs publics.

En l'espèce, pour le Conseil d'Etat, « *il résulte de la décision de la section du contentieux du Conseil d'Etat n° 86 346 M. Crépin en date du 29 novembre 1991 que les chambres d'agriculture sont des établissements publics administratifs de l'Etat ; or pour l'application de cette jurisprudence, les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics de même nature que les chambres d'agriculture. Dans ces conditions, les textes visant d'une manière générale l'ensemble des établissements publics administratifs de l'Etat, devraient en principe s'appliquer à ces chambres. Toutefois, de tels textes ne sauraient s'appliquer de plein droit dans les cas suivants : il existe des dispositions dérogatoires expresses, comme cela a été le cas dans la décision CREPIN, où la loi de 1952 faisait obstacle à l'application des lois des 13 juillet 1983 et 11 janvier 1984 ; même en l'absence de telles dérogations expresses, les chambres de commerce et d'industrie doivent être regardées comme exclues du champ d'application des textes généraux concernant les établissements publics administratifs de l'Etat si ces textes ne sont pas conciliables avec les principes résultant de la loi du 9 avril 1898 ; il s'agit en effet d'une catégorie très spécifique d'établissements publics, dont les organes dirigeants sont élus et dont l'objet est de représenter librement les intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription auprès des pouvoirs publics ; le fait qu'ils soient rattachés à l'Etat,*

¹⁰⁰ CE, 16/06/1992, avis n° 351.654.

¹⁰¹ Cela vaut également pour les chambres de métiers et de l'artisanat.

dès lors que tout établissement public doit être techniquement rattaché à une personne morale, n'implique en lui-même aucune subordination ; enfin, en admettant même que les dispositions des textes généraux ne soient pas directement contraires aux principes de la loi du 9 avril 1898, les chambres de commerce et d'industrie peuvent être regardées comme exclues de leur champ d'application si, en raison des règles propres d'organisation et de fonctionnement des chambres, ces nouveaux textes ne peuvent entrer en vigueur à leur égard qu'en vertu de modalités spécifiques d'application. »¹⁰²

Toutefois, concernant l'appréciation de la portée de l'arrêt CREPIN, Maître Michel COSSA, dans ses observations pour l'Assemblée permanente des chambres françaises de commerce et d'industrie sur la demande du présent avis, considère que « si l'on se tient à ce que l'arrêt [CREPIN] décide, il est strictement conforme au droit antérieur, tant sur le régime juridique que sur la nature juridique des compagnies consulaires. Ce n'est qu'au regard des conclusions de M. LAMY que cet arrêt est susceptible d'être interprété comme constituant une remise en cause implicite de leur nature juridique d'établissement public « sui generis », mais il s'agit alors d'un véritable revirement qui ouvre en toutes matières une inopportune ère d'incertitudes préjudiciables au bon fonctionnement des compagnies consulaires et porteuses tant d'une inflation de textes législatifs et réglementaires spécifiques que d'une multiplication des recours contentieux. »

Il est à noter que les conclusions du commissaire du gouvernement LAMY sur l'arrêt CREPIN ont été critiquées tant dans les observations de Maître Michel COSSA que dans l'analyse de Jacques MOREAU. Selon ce dernier, « la démonstration effectuée par le commissaire du gouvernement repose sur une évidence, une pétition de principe, et deux arguments dont seul le second semble pertinent. » Il a été reproché au commissaire du gouvernement de baser sa démonstration sur l'évidence selon laquelle tout établissement public, en raison de sa nature même et de la spécialisation qui lui est propre, est soumis à la tutelle de l'Etat. Les chambres de commerce et d'industrie sont donc soumises à la tutelle exercée sur elles par les autorités de l'Etat. Mais il ne serait pas rigoureux d'en déduire que cette tutelle fait présager le rattachement. En effet, avant les réformes de décentralisation de 1982,

¹⁰² CE, 16/06/1992, avis n° 351.654.

tous les établissements publics locaux étaient soumis à la tutelle de l'Etat et cette donnée ne faisait aucunement obstacle à leur rattachement aux communes ou aux départements¹⁰³. Telle semble d'ailleurs être l'opinion du Conseil d'Etat dans l'avis du 16 juin 1992¹⁰⁴, lorsqu'il précise que : « *le fait qu'ils soient rattachés à l'Etat [...] n'implique en lui-même aucune subordination* ». Il constate ainsi que « tutelle » et « rattachement » semblent être deux réalités distinctes qui ne peuvent pas être confondues. Le commissaire LAMY fait reposer son argumentation sur une affirmation selon laquelle « *tous les établissements publics sont par ailleurs, nécessairement, établissements de l'Etat ou d'une ou de plusieurs collectivités locales et il en va de même pour les chambres consulaires* ». Cette affirmation est reprise, sans pour autant avoir été démontrée, par le Conseil d'Etat dans l'avis du 16 juin 1992 : « *tout établissement public doit être techniquement rattaché à une personne morale* ».

Jean-Claude DOUENCE démontre au contraire que le rattachement n'est pas un élément consubstantiel de la définition de l'établissement public, sauf pour les auteurs qui confondent tutelle et rattachement. La doctrine moderne semble plus circonspecte en se bornant à constater qu'« *en principe* », les établissements publics sont rattachés à l'Etat ou aux collectivités territoriales. Cependant, tout principe laisse la possibilité d'exceptions. Notons enfin que pendant plus de cinquante ans, cette absence de rattachement des chambres de commerce et d'industrie exprimait l'originalité de ces institutions.

Paragraphe 2. L'absence de consécration de la nature juridique des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La loi du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier donne aux chambres de commerce et d'industrie une nouvelle qualification pour le moins inattendue, à savoir la qualification d'établissements publics économiques (I). Cependant, la loi du 23 juillet 2010 revient sur cette qualification et

¹⁰³ DOUENCE Jean-Claude, *Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale : le cas des établissements publics locaux*, AJDA 1971.4.

¹⁰⁴ CE, 16/06/1992, avis n° 351.654.

confirme que les chambres de commerce et d'industrie demeurent des établissements publics de l'Etat, sans pour autant reconnaître le caractère administratif de leurs activités (II).

I. La qualification d'établissement public économique

La qualification d'établissements publics économiques des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie est une qualification innovante (A) car le législateur crée à cette occasion une nouvelle catégorie d'établissements publics. Cependant, cette qualification est sans fondement juridique (B).

A. La qualification d'établissement public économique : une qualification innovante

L'article 84 de la loi du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier¹⁰⁵ qualifie les chambres de commerce et d'industrie d'établissements publics économiques. Cet article est issu d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée Nationale qui crée ainsi la notion d'établissement public économique, et confère cette qualité aux trois catégories d'assemblées consulaires. Présentant le contenu de cet article additionnel, le rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée Nationale a, paradoxalement, souligné lui-même l'absence presque totale de portée juridique du texte. Le rapport de la commission des finances du Sénat propose, quant à lui, la suppression de cette disposition, après en avoir démontré son inutilité¹⁰⁶.

En effet, ce rapport souligne que le concept d'établissement public économique est totalement inopérant au regard du partage des établissements publics entre établissements publics administratifs et établissements publics industriels et commerciaux. Ce partage permet de déterminer d'une part les structures dont l'activité relève pour l'essentiel du contentieux administratif, et d'autre part celles

¹⁰⁵ Loi n° 94-679 du 08/08/1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, JORF n° 184 du 10/08/1994, p. 11668.

¹⁰⁶ Sénat, Rapport n° 532 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, 22/06/1994, p. 237.

dont l'activité relève du contrôle du juge judiciaire. Le juge constitutionnel a estimé que le fait de déterminer le caractère d'établissement public administratif ou d'établissement public industriel et commercial s'inscrit dans le champ de compétence réglementaire¹⁰⁷. Le juge administratif, le cas échéant, n'hésite pas à rectifier la qualification attribuée par le décret qui institue un établissement public. En témoigne la jurisprudence concernant le fonds d'organisation et de régularisation des marchés agricoles. En l'espèce, le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits ont dénié la qualité d'établissement public industriel et commercial au profit de la qualité d'établissement public administratif car il est apparu que cet organisme était essentiellement soumis, dans son mode d'organisation et de fonctionnement, aux règles du droit public et que, par conséquent, il relevait de la juridiction administrative¹⁰⁸. En outre, il arrive fréquemment que le juge dissocie la qualification de l'organe qui assure le service et celle des fonctions assurées, certains organismes essentiellement administratifs pouvant être amenés à exploiter des services publics à caractère industriel et commercial. Leurs contentieux seront alors, en fonction de leurs actes, soit portés devant le juge administratif pour tout ce qui touche à leur mode d'organisation et à leur fonctionnement, soit devant le juge judiciaire pour les actes de gestion du service industriel et commercial. A ce titre, une jurisprudence ancienne confère aux chambres consulaires, établissements publics administratifs, la possibilité de remplir accessoirement des fonctions industrielles et commerciales¹⁰⁹. Par conséquent, lorsqu'une chambre de commerce exploite un aéroport, certains services offerts aux usagers tels que les parcs de stationnement sont industriels et commerciaux¹¹⁰, alors que d'autres, comme le contrôle et la sécurité de la circulation aérienne, sont nécessairement administratifs¹¹¹.

L'emploi, en l'espèce, du qualificatif « *économique* » ne renvoie en rien à la notion plus habituelle d' « *industriel et commercial* » même si, par exception, l'administration fiscale a assujéti les chambres de commerce et d'industrie dans le cadre du fonctionnement de leurs services extérieurs aux impôts directs ou indirects, les assimilant à des établissements publics à caractère industriel et commercial.

¹⁰⁷ CC, 17/03/1987, décision n° 87-150 L.

¹⁰⁸ TC, 24/06/1968, *Société d'approvisionnement alimentaire et Sociétés « distilleries bretonnes »*, Rec. p. 801, concl. Gegout.

¹⁰⁹ CE, 01/07/1960, *Assemblée permanente des présidents des chambres d'agriculture*, inédit.

¹¹⁰ TC, 17/11/1975, *Gamba*, Rec. CE, p. 801 ; *Dr. adm. 1975*, n° 421 ; *AJDA 1976*, I, p. 82 et II, p. 91 ; *JCP 1977*GII, 18755, note Moderne.

¹¹¹ TC, 23/02/1981, *Crouzel et chambre de commerce et d'industrie de Périgueux c/. cons. Boisseau*, req. n° 02178.

Le Conseil d'Etat, par une décision du 13 janvier 1995 relatif à l'application du code des marchés publics aux chambres de commerce et d'industrie, a cependant explicitement qualifié ces institutions d'« établissements publics de l'Etat »¹¹². Il qualifie également, par une décision du 27 février 1995, les chambres de métiers et de l'artisanat d'« établissements publics administratifs de l'Etat »¹¹³ en suivant les conclusions du commissaire du Gouvernement TOUTEE : « *Mais après avoir expressément confirmé que les chambres consulaires sont des établissements publics à caractère administratif, le Conseil d'Etat a jugé que ce sont des établissements publics de l'Etat. Le commissaire du Gouvernement avait alors clairement distingué deux questions : celle du champ de compétence géographique de l'établissement et celle de la collectivité de rattachement de l'établissement public considéré. Si ces notions se confondent le plus souvent, ce n'est pas toujours le cas, par exemple pour les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles qui sont des établissements publics de l'Etat. La décision CREPIN a ainsi explicitement tranché la question soulevée par la requérante : les chambres d'agriculture sont bien des établissements publics administratifs de l'Etat. Un avis de la section des finances en date du 16 juin 1992 publié aux Etudes et Documents est venu explicitement confirmer la jurisprudence CREPIN pour les chambres de commerce et d'industrie. Cet avis ne traite pas des chambres de métiers mais on ne voit aucune raison pour créer de toute pièce une dualité de régime entre d'un côté les chambres de métiers et de l'autre les autres organismes consulaires. Il en va d'autant plus ainsi que les textes constitutifs de ces divers établissements sont comparables et indiquent seulement que ce sont des « établissements publics ». [...] La Cour administrative d'appel de Bordeaux pouvait donc affirmer, dans l'arrêt attaqué, que la chambre des métiers des Pyrénées-Orientales est un établissement public administratif « de l'Etat ». Mais ce sera la première fois que ceci sera énoncé aussi explicitement puisque la décision CREPIN est implicite sur cette question. »¹¹⁴*

Le Tribunal des Conflits a d'ailleurs procédé à la même qualification par une décision du 18 décembre 1995 en estimant que « l'article 84-1 de la loi du 8 août

¹¹² CE, 13/01/1995, *Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne*, req. n° 68-117, 68-118, 114-841 et 115-307.

¹¹³ CE, 27/02/1995, *Vergé*, req. n° 144569.

¹¹⁴ TOUTEE, conclusions sur CE, 27/02/1995, *Vergé*, req. n° 144569.

1994 donnant aux chambres de commerce et d'industrie la qualification d'établissements publics économiques n'en faisait pas moins demeurer les chambres consulaires en établissements publics administratifs dont seuls certains services peuvent avoir le caractère industriel et commercial »¹¹⁵. Pour le Tribunal des Conflits, si la loi du 8 août 1994 qualifie les chambres de commerce et d'industrie d'établissements publics économiques, ces organismes consulaires n'entrent pas dans la catégorie des établissements publics à caractère industriel et commercial. En effet, l'existence d'une activité économique, élément essentiel de la notion d'établissement public industriel et commercial, n'est pas obligatoire pour les chambres de commerce et d'industrie.

B. La qualification d'établissement public économique : une qualification sans fondement juridique

L'article 62-I de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises¹¹⁶ supprime le qualificatif d'« économique » dans la qualification juridique des chambres de commerce et d'industrie. En effet, s'agissant de cette catégorie d'établissement public, la notion d'« établissement public placé sous la tutelle de l'Etat et administré par des dirigeants d'entreprises élus » est substituée à l'ancienne désignation d'« établissement public économique ».

Cette nouvelle définition, selon Gérard CORNU, « rappelle ainsi la spécificité de ces établissements, qui est de disposer d'un exécutif élu et composé de dirigeants d'entreprises en activité. Cette définition ne porte toutefois nullement création d'un établissement public sui generis. On relèvera ainsi que le Conseil d'Etat a récemment conclu à l'impossibilité, quelles que soient les adaptations envisageables au régime juridique des chambres de commerce et d'industrie, de constituer « une nouvelle catégorie d'établissement public » au sens de l'article 34 de la Constitution. »¹¹⁷

Si la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public relève de la loi, conformément à l'article 34 de la Constitution, encore faut-il que le texte explicite un

¹¹⁵ TC, 18/12/1995, *Préfet de la région d'Île-de-France*, req. n° 02987, *Rec.* p. 827.

¹¹⁶ Loi n° 2005-882 du 02/08/2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, JORF n° 179 du 03/08/2005, p. 12639.

¹¹⁷ Sénat, *Rapport n° 333 fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises*, 11/05/2005, p. 197.

certain nombre de règles fondamentales qui justifieraient précisément cette création. Ce n'est pas le cas en l'espèce. Le Conseil constitutionnel estime d'ailleurs que doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie « *les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue.* »¹¹⁸. Or, cela n'est pas le cas dans le domaine des chambres consulaires. Pourtant, en précisant leur caractère économique, le législateur n'a pas créé de nouvelle catégorie au sens du Conseil constitutionnel. Il a simplement mis l'accent sur les missions des chambres de commerce et d'industrie sans modifier leur spécialité ni leur tutelle. Ces dispositions n'ont d'autre effet que d'être symbolique en renforçant la légitimité des chambres consulaires, aux côtés de l'Etat et des collectivités territoriales, dans le domaine du développement économique. Par conséquent, l'appartenance à cette catégorie d'établissement public n'a aucune incidence ni sur le régime juridique applicable, ni sur la qualification d'établissement public économique des chambres consulaires. Elle n'altère en rien leur caractère d'établissement public administratif. Ainsi, pour Roland DRAGO, « *les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics économiques [et] administratifs de l'Etat ou nationaux, spécifiques parce qu'élus* »¹¹⁹.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision *TREMEGE*, établit la distinction entre les établissements publics de l'Etat et les établissements publics nationaux : « *considérant [...] qu'en vertu [de l'article 1^{er} du décret du 4 décembre 1964 qui crée l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie devenue en vertu du décret du 18 juin 1991 l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie], cet établissement public qui a son siège à Paris, regroupe les chambres de commerce et d'industrie de la métropole, des départements et territoires d'Outre-mer, les délégations départementales des chambres de commerce et d'industrie dont la circonscription s'étend à plusieurs départements ainsi que les chambres régionales de commerce et d'industrie ; qu'aux termes de l'article 2, « l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie effectue sur le plan national la synthèse des positions adoptées par les chambres de commerce et d'industrie et les chambres régionales. Elle peut se voir confier la gestion de services à l'usage du commerce et de l'industrie lorsque cette gestion ne peut être*

¹¹⁸ CC, 25/07/1979, décision n° 79-108 L.

¹¹⁹ Cité par NOUVION André-Pierre, *Pratique et droit des chambres de commerce et d'industrie* (Paris : Nouvion, 2005), tome 1, p. 127.

convenablement assumée au plan régional ou local » ; *que dès lors l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie constitue un établissement public national.* »¹²⁰

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie procède, dans une étude provenant de la direction de la comptabilité publique, à la refonte de l'instruction fixant le cadre réglementaire de la gestion financière des établissements publics nationaux à caractère administratif. Selon cette étude, il existe 115 établissements publics économiques auxquels le ministère ajoute « *la centaine d'établissements à caractère économique que sont les chambres d'agriculture qui sont également soumises aux règles de la comptabilité publique et disposent d'un agent comptable* »¹²¹. Par assimilation, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pourrait intégrer les chambres de commerce et d'industrie dans cette nomenclature à condition que le caractère économique soit reconnu par la loi et que le législateur leur impose d'être garanties dans leur gestion, comme pour les chambres d'agriculture, par la présence d'agents comptables du trésor chargés du maniement des deniers publics. Or ces conditions ne sont pas remplies. Les deniers des chambres de commerce et d'industrie étant gérés par des trésoriers élus. Pour mémoire, le ministère classe les chambres d'agriculture parmi les établissements publics industriels et commerciaux au motif que ces établissements sont administrés par une assemblée délibérante, le plus souvent dénommée « *conseil d'administration* », mais dont les membres ne sont pas issus du suffrage universel.

II. La loi du 23 juillet 2010 et la qualification d'établissement public de l'Etat

La loi du 23 juillet 2010 supprime la qualification d'établissement public économique des chambres de commerce et d'industrie en qualifiant à nouveau ces compagnies consulaires d'établissements publics de l'Etat. Toutefois, le législateur n'a volontairement pas précisé le caractère « *administratif* » des établissements du

¹²⁰ CC, 14/09/1995, *Tremege*, n° 95-12 I, sur la situation du président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie au regard du régime des incompatibilités parlementaires.

¹²¹ Notes bleues de Bercy, *La nouvelle M91 pour une gestion moderne des établissements publics nationaux*, note 106 du 1^{er} mars 1997.

réseau des chambres de commerce et d'industrie (A). Par ailleurs, le législateur s'interroge à ce jour sur la question de savoir si les chambres de commerce et d'industrie doivent être considérées comme des opérateurs de l'Etat (B).

A. *L'absence de précision sur le caractère « administratif » des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie*

La loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services n'apporte aucune précision sur la qualification juridique des chambres de commerce et d'industrie. Son article premier précise seulement que les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont « *des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des dirigeants d'entreprise élus* »¹²².

Dans les différents rapports parlementaires produits à l'occasion de l'analyse du projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, les rapporteurs ont insisté sur la nécessité de clarifier le statut juridique des chambres de commerce et d'industrie. Le débat portait sur la question de savoir si le caractère administratif de ces établissements devait être explicitement évoqué dans la loi alors même que le Conseil d'Etat, dans son avis du 16 juin 1992, avait précisé que « *les textes visant d'une manière générale l'ensemble des établissements publics administratifs de l'Etat devraient en principe s'appliquer à ces chambres* »¹²³. Si pour la jurisprudence les ambiguïtés liées à la nature juridique des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont levées ; la loi du 23 juillet 2010 s'abstient pourtant de préciser la nature administrative de ces établissements publics. Pour Julien DETAIS, « *les convictions du réseau, selon lesquelles cette qualification aurait des incidences sur les modalités de fonctionnement des établissements, a conduit le législateur à ne pas retenir cette proposition.* »¹²⁴ Il a également été soutenu que cette qualification aurait des conséquences tant sur l'activité économique

¹²² Article 1^{er} de la loi n° 2010-853 relative aux réseaux consulaires, à l'artisanat et aux services du 23/07/2010, JORF du 24/07/2010, p. 13650.

¹²³ CE, avis n° 351654 du 16/06/1992.

¹²⁴ DETAIS Julien, *La réorganisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie*, CJFI, n° 62, 2010, p. 241.

et commerciale que sur le fonctionnement comptable des chambres de commerce et d'industrie en les obligeant à se doter d'un comptable public.¹²⁵

Les recommandations de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat semblent avoir été entendues en ce sens : « *sans remettre en cause la nature juridique des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie – qui sont des établissements publics administratifs – consacrée par une jurisprudence séculaire du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits, [la] commission a néanmoins considéré qu'il était opportun de supprimer le terme « administratif », introduit à l'Assemblée nationale, dans la mesure où il ne permettait pas de rendre précisément compte de la spécificité des chambres de commerce et d'industrie.* »¹²⁶

Par ailleurs, récemment, dans son rapport public annuel 2012, la Cour des comptes a récemment qualifié les chambres de commerce et d'industrie de « *gestionnaires semi-publics* » au même titre que les sociétés d'économie mixte locales¹²⁷. Il semble s'agir ici d'une qualification relevant plus de l'ordre du management public que d'une réelle qualification juridique de ces institutions. En effet, les diverses publications de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes paraissent définitivement confirmer que les établissements consulaires sont des établissements publics administratifs placés sous la tutelle de l'Etat¹²⁸.

B. Les chambres de commerce et d'industrie et la notion d'opérateur de l'Etat

Les opérateurs de l'Etat sont des entités juridiquement autonomes qui témoignent d'une proximité particulière vis-à-vis du budget et des missions de l'Etat.

¹²⁵ JO AN, compte rendu intégral de la troisième séance du mardi 27/04/2010, 28/04/2010, p. 2488.

¹²⁶ Sénat, *Rapport n° 507 fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 27/05/2010, p. 26.

¹²⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012* (Paris : La Documentation française, 2012), février 2012, p. 1010.

¹²⁸ CDBF, 21/07/2008, *Chambre de commerce et d'industrie de Caen*, n° 162-606 ; CDBF, 23/07/2009, *Chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur*, n° 168-622 ; CDBF, 21/11/2009, *Chambre de commerce et d'industrie de Paris*, n° 169-570 ; CRC Haute-Normandie, 14/03/2006, *Chambre de commerce et d'industrie de Rouen* ; CRC Aquitaine, 01/02/2007, *Chambre de commerce et d'industrie Bayonne Pays Basque* ; CRC Haute-Normandie, 12/06/2007, *Chambre de commerce et d'industrie du Havre* ; CRC Centre, 13/11/2008, *Chambre de commerce et d'industrie de Touraine*.

La notion d'opérateur est totalement indépendante de la nature de la personnalité morale de droit public ou de droit privé, même si son périmètre est composé essentiellement d'établissements publics nationaux. La notion d'opérateur de l'Etat est née avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances¹²⁹ pour répondre à une nécessité tirée de l'esprit même de cette loi organique. Celle-là même, dont les principes ont vocation à s'appliquer tant au budget de l'Etat qu'aux entités jouissant de la personnalité morale qui participent de manière parfois déterminante aux missions de l'Etat, grâce à son concours financier et sous son contrôle.

La qualification d'opérateur sert, dans un premier temps, à déterminer le périmètre des entités qui bénéficient de la nature particulière de subvention de l'Etat : la subvention pour charges de service public. En raison de la proximité particulière de ces entités avec l'Etat, cette catégorie de subvention, qui contribue aux moyens de fonctionnement des opérateurs, constitue des dépenses de fonctionnement indirect de l'Etat. Dans un second temps, la notion d'opérateur s'est progressivement affirmée comme vecteur d'un cadre de pilotage stratégique et budgétaire particulier. Ces entités autonomes contribuent à la démarche de performance des administrations publiques¹³⁰.

Le périmètre de la notion d'opérateur de l'Etat fait l'objet d'une actualisation annuelle dans le cadre de la liste des opérateurs présentée dans le jaune « *opérateurs de l'Etat* » annexé au projet de loi de finances de l'année¹³¹. La notion d'opérateur est devenue une notion structurante du cadre de gouvernance budgétaire des entités recevant une subvention de l'Etat ou bénéficiant de taxes affectées (taux de mise en

¹²⁹ Loi organique n° 2001-692 du 01/08/2001 relative aux lois de finances, JORF n° 177 du 02/08/2001, p. 12480.

¹³⁰ Ce cadre est formalisé par la circulaire du Premier ministre n° 5 454/SG du 26/03/2010, complétée par des circulaires thématiques de la direction du budget.

¹³¹ De 2006 à 2012, la qualification d'opérateur était adossée à une définition comptable figurant dans la norme 7 du recueil des normes comptables de l'Etat. Ainsi, une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique, était présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'Etat dès lors qu'elle répondait cumulativement à trois critères :

- une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- un financement assuré majoritairement par l'Etat, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire. La comptabilité nationale retient qu'un organisme est non marchand lorsque plus de 50 % des coûts de production liés à son activité sont couverts, directement ou non, par des ressources publiques. Ce caractère non marchand détermine l'appartenance de l'organisme au secteur des administrations publiques ;
- un contrôle direct par l'Etat, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration. Le contrôle est défini comme la capacité de l'Etat à maîtriser l'activité opérationnelle et financière d'une entité juridiquement autonome, de manière à retirer un avantage et/ou à assumer les risques de cette activité.

réserve réduit, plafond d'emploi législatif, cadre de gouvernance et de pilotage stratégique, participation à la maîtrise des finances et de l'emploi publics, etc.). Or, la définition comptable de la notion d'opérateur ne permettait pas d'intégrer pleinement les enjeux de pilotage budgétaire relatifs à ces entités. C'est pourquoi, suite à l'avis du Conseil de normalisation des comptes publics qui a retiré cette notion des normes comptables de l'Etat¹³², à compter de la construction du projet de loi de finances pour 2013, toute nouvelle entrée ou sortie d'entité sera issue d'une proposition motivée du ou des ministères de tutelle sur la base d'un faisceau d'indices, permettant de caractériser la proximité de l'établissement par rapport au budget et aux missions de l'Etat, et après avis conforme de la direction du budget.

Il est donc possible de qualifier d'opérateurs des organismes ne respectant pas tous les critères, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'Etat. Tel semble être le cas des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Les conséquences d'une telle qualification sont importantes. En effet, la qualification d'opérateur de l'Etat illustre la proximité des organismes concernés avec les politiques publiques et le rôle essentiel qu'ils jouent dans la mise en œuvre de celles-ci. Ils sont donc pleinement concernés par les enjeux de maîtrise des dépenses publiques. Aussi est-il indispensable, d'une part, de renforcer la dimension stratégique de la tutelle, et d'autre part, de prévoir pour ces organismes des règles de gestion et de maîtrise des dépenses et des effectifs comparables à celles que l'Etat s'impose à lui-même¹³³.

Certaines décisions ont permis de circonscrire le périmètre de la notion d'opérateur de l'Etat. Ainsi, lors de la construction du premier périmètre des opérateurs, associé à la loi de finances initiale pour 2006 et utilisé en référence pour le bilan d'ouverture de l'Etat au 1^{er} janvier 2006. Par conséquent, certaines entités, même majoritairement financées par l'Etat, ont été exclues de cette qualification d'opérateur de l'Etat. C'est le cas des réseaux consulaires car leurs dirigeants, élus par leurs pairs, jouissent d'une assez large autonomie d'action¹³⁴. Ceci est d'ailleurs confirmé par le ministre du commerce, de l'artisanat et de la consommation, dans une

¹³² Conseil de normalisation des comptes publics, avis n° 2011-02 du 15/03/2011.

¹³³ L'annexe au projet de loi de finances pour 2013 « *opérateurs de l'Etat* » présente l'ensemble des conséquences budgétaires de cette qualification.

¹³⁴ CE, *Les établissements publics*, étude adoptée le 15/10/2009 (Paris : La Documentation française, 2010), p. 29.

réponse à une question parlementaire en 2012 : « *Les chambres consulaires sont des établissements publics à caractère administratif de l'Etat, qui ne disposent ni d'un comptable public (mais d'un trésorier élu), ni de contrôleur d'Etat ou de commissaire du gouvernement. Elles ne sont pas des opérateurs de l'Etat, car elles sont administrées par des dirigeants d'entreprises élus par leurs pairs.* »¹³⁵ Toutefois, les discussions pour le projet de loi de finances pour 2013 semblent prévoir un élargissement progressif de cette notion en y intégrant les chambres consulaires : « *La mise en œuvre de ces principes se traduira par un élargissement progressif du champ du plafonnement. Un premier élargissement est proposé par le présent projet de loi, principalement par l'intégration des organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture) conduisant à faire passer le périmètre des ressources plafonnées de 3,0 milliards d'euros en 2012 à 4,5 milliards d'euros (+50%) en 2013. Les prochaines étapes seront effectuées en s'appuyant notamment sur le rapport d'évaluation prévu par le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017.* »¹³⁶ Ainsi, pour le Conseil d'Etat, « *On assiste, d'une part, à la fragmentation de la notion d'établissement public, ceux des établissements qui ont la caractéristique d'opérateurs de l'Etat étant d'ores et déjà soumis, et étant appelés à l'être de plus en plus, à des règles de gouvernance particulières auxquelles les autres ne sont pas astreints ; et d'autre part, à une dilution du statut de l'établissement public dans cet ensemble plus flou que constituent les opérateurs.* »¹³⁷

Section 2. Les conséquences de la nature juridique des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La reconnaissance de la qualité d'établissements publics administratifs de l'Etat des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie s'accompagne de nombreuses conséquences juridiques et financières. En effet, les chambres de commerce et d'industrie doivent se soumettre à l'exercice difficile de la

¹³⁵ Assemblée Nationale, question écrite n° 126065, réponse publiée au JO AN le 15/05/2012, p. 3808.

¹³⁶ Projet de loi de finances pour 2013, *Les dispositions budgétaires*, p. 1.

¹³⁷ CE, *Les établissements publics*, étude adoptée le 15/10/2009 (Paris : La Documentation française, 2010), p. 30.

tutelle administrative de l'Etat (Paragraphe 1) qui est le pendant de la relative autonomie financière qui leur est garantie (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'exercice difficile de la tutelle sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La tutelle exercée par les services de l'Etat sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie a fait preuve de déficience jusqu'à la loi du 23 juillet 2010 (I) qui en a renforcé les modalités d'application (II).

I. Une tutelle déficiente jusqu'à la loi du 23 juillet 2010

Le caractère déficient du fonctionnement de la tutelle sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie s'illustre par une dispersion des organismes de tutelle (A) et par une absence de tutelle hiérarchique de l'Etat (B).

A. Une dispersion des organismes de tutelle

Dans son avis relatif à l'avenir des chambres de commerce, le conseil économique et social montre qu'en 2001 ces institutions consulaires sont soumises à un nombre considérable d'organismes de tutelle. Justifiant cette tutelle multiple, le conseil économique et social explique que, compte tenu de l'organisation des départements ministériels, la responsabilité est conjointement assurée par les titulaires du portefeuille de l'industrie et du commerce : la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie, dont une sous-direction a en charge précisément les chambres de commerce et d'industrie ; la direction des entreprises commerciales, artisanales et des services du ministère en charge des petites et moyennes entreprises assurant une cotutelle.

D'autres directions administratives participent aussi au contrôle tutélaire des chambres de commerce et d'industrie, qu'il s'agisse de la direction en charge des ports maritimes, de celle gestionnaire de l'aviation civile, de celle du ministère du logement en charge de la construction, des directions du ministère de l'emploi au titre de la formation

professionnelle, de celle chargée de l'aide au développement de l'emploi ou de la création/reprise d'entreprises, de celle relevant du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de celle de l'éducation nationale pour les activités de formation des apprentis. En 2001, la tutelle est donc multiple et il n'est pas simple de distinguer ce qui relève d'une tutelle technique de ce qui relève d'une tutelle administrative. Notons que les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics ayant une assise locale et donc sous la tutelle locale des services préfectoraux soumises aux investigations des corps de contrôle de l'Etat comme, l'inspection générale de l'industrie et du commerce, l'inspection générale des finances, la cour des comptes¹³⁸, etc.

Le conseil économique et social conclut son analyse sur ce point, en se demandant si la multiplicité de la tutelle ne pourrait pas nuire à la clarté autour de l'institution. Selon lui, « *les conclusions des différents rapports administratifs sont assez convergentes. A cet égard, celles du rapport de l'inspection générale des finances donnent à réfléchir sur les critiques formulées à l'égard du rôle de l'Etat dès lors qu'il supervise les chambres. Les qualificatifs de lointain, tatillon, lacunaire, inefficace, mal coordonné ressortissent davantage à un effet structurel que conjoncturel ou, naturellement, personnel. C'est probablement la relation entre un Etat « donneur d'ordre » et des maîtres d'ouvrage « indépendants » qui est posée dans toute sa difficulté, de même que se trouve posée la question d'une gestion partiellement déconcentrée, confrontée à une décentralisation elle-même non conduite complètement à son terme. En tout état de cause, le besoin d'un contrôle efficace de la part de l'Etat demeure nécessaire. Ce sont les modalités de ce contrôle qui posent problème et appellent une réponse claire.* »

Dans un référé du 6 janvier 2006, la Cour des comptes constate que l'exercice de cette tutelle reste toujours déficient : « *le cadre juridique et financier était incertain, les missions de la tutelle n'étaient pas définies ; le partage entre tutelles centrales et déconcentrée était opaque ; la tutelle n'avait guère de prise sur les grands enjeux, notamment financiers, du réseau consulaire.* » En conséquence de quoi, de nombreux textes réglementaires sont adoptés jusqu'en 2008 pour modifier le cadre dans lequel

¹³⁸ Le contrôle des chambres de commerce et d'industrie est délégué aux chambres régionales des comptes par arrêté du Premier président de la Cour des comptes. Voir MILLER Gilles, LEYAT Alain, *Les chambres régionales des comptes et le contrôle des chambres de commerce et d'industrie*, AJDA 2008.1700.

s'exerce la tutelle sur les chambres de commerce et d'industrie. C'est dans ce contexte que la Cour des comptes examine en 2008 les suites données aux recommandations de son précédent contrôle. La cour constate alors que les réformes de la tutelle, faites entre 2005 et 2008, ont « *pris en compte bon nombre des observations convergentes de la juridiction et des autres corps de contrôle mais [que] des difficultés de diverse nature empêchent que l'exercice de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie tire profit de la réforme engagée depuis 2005* »¹³⁹.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, dans sa réponse à la Cour des comptes, prend acte des modifications et améliorations apportées depuis 2005 à l'exercice de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie. Il « *relève les difficultés qui persistent et les points de progrès que [la Cour] souligne* ». Il précise également, à juste titre, que « *la réforme des chambres de commerce et d'industrie, issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et qui va renforcer le rôle des chambres régionales selon des modalités en cours de définition, [lui] semble constituer une étape majeure dans le plein exercice de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie, en permettant de la concentrer à un niveau régional qui est le plus pertinent, et en facilitant l'accès à des outils de reporting communs aux têtes régionales du réseau des chambres de commerce et d'industrie. La rationalisation et la concentration des chambres de commerce et d'industrie induites par une telle réforme permettront de poursuivre l'effort de simplification et d'efficacité de l'exercice de la tutelle.* »¹⁴⁰

Une tutelle régionale des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie doit donc nécessairement être instaurée afin d'éviter un éparpillement des organismes de contrôle et une amélioration de la qualité du contrôle des actes des compagnies consulaires.

B. L'absence de tutelle hiérarchique de l'Etat

La loi du 2 août 2005, aux termes de laquelle « *l'autorité compétente veille au fonctionnement régulier des établissements du réseau* », ainsi que des décrets d'application

¹³⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009* (Paris : La Documentation française, 2009), p. 159.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009* (Paris : La Documentation française, 2009), p. 163.

spécifiques¹⁴¹ définissent les missions de cette tutelle administrative et financière. Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2007-574 du 19 avril 2007, « *la tutelle administrative et financière de l'Etat sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie s'exerce dans le respect de leur autonomie en tenant compte du caractère électif de la désignation des dirigeants des établissements du réseau consulaire et de la libre représentation des intérêts du commerce et de l'industrie et des services.* » Cette disposition réglementaire rappelle les principes généraux dans le respect desquels la tutelle des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie doit s'exercer : autonomie des établissements du réseau ; prise en compte du mode de désignation de leurs dirigeants ; reconnaissance de la libre représentation des intérêts du commerce, de l'industrie et des services. Ces principes constituent le fondement des missions et des interventions des établissements du réseau.

D'autres particularités spécifiques aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie doivent être prises en compte : les chambres de commerce et d'industrie ne sont pas soumises aux règles de la comptabilité publique mais doivent appliquer les règlements du comité de réglementation comptable ; elles ne disposent ni de comptable public ni de contrôleur financier mais elles ont l'obligation de désigner un commissaire aux comptes ; elles ont des activités à caractère administratif et des activités à caractère industriel et commercial.

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ne sont donc pas des établissements publics placés sous la tutelle hiérarchique de l'Etat. En pratique, les autorités de tutelle ne peuvent intervenir qu'en conformité avec ces principes d'autonomie et de spécialité et dans le cadre de leurs attributions qui sont définies de manière exhaustive dans la partie réglementaire du code de commerce aux articles R. 712-2 et suivants. Tout contrôle d'opportunité sur les chambres de commerce et d'industrie semble, à la lecture de ces dispositions, écarté.

Suite au décret du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives de l'Etat¹⁴², un certain nombre d'actes de tutelle accomplis par le ministère en charge de la tutelle des établissements du réseau des chambres de commerce et

¹⁴¹ Décret n° 2007-574 du 19/04/2007 ; décret n° 2010-1463 du 01/12/2010.

¹⁴² Décret n° 97-34 du 15/01/1997.

d'industrie avait été transféré aux préfets, sauf ce qui concerne les actes budgétaires (approbation des budgets primitifs et rectificatifs) et financiers (emprunts, acquisitions immobilières, etc.). Depuis le décret du 19 avril 2007, la déconcentration de la tutelle est totale : « *la tutelle administrative et financière de l'Etat sur l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est exercée par le ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie. La tutelle des chambres de commerce de région et des chambres de commerce et d'industrie territoriales est assurée par le préfet de région, assisté par le responsable régional des finances publiques* »¹⁴³.

II. Une tutelle « renforcée » depuis la loi du 23 juillet 2010

La consolidation de la tutelle de l'Etat sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie opérée par la loi du 23 juillet 2010 s'illustre par le renforcement des pouvoirs du préfet de région (A). Celui-ci, en cas de carence grave de l'organisme consulaire, peut d'ailleurs mettre en œuvre le dispositif de tutelle renforcée (B).

A. Une autorité de tutelle aux pouvoirs renforcés

L'article L. 710-1 du code de commerce précise que l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, les chambres de commerce et d'industrie de région, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les groupements interconsulaires sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des dirigeants d'entreprise élus. L'exercice de la tutelle sur les activités des chambres consulaires - qui n'ont ni comptable public¹⁴⁴, ni contrôleur d'Etat, ni commissaire du gouvernement - est d'autant plus important que le budget consolidé du réseau des chambres de commerce et d'industrie provient pour plus du quart de ressources publiques. Toutefois, le rôle de la tutelle donne parfois une impression de confusion.

¹⁴³ Art. R. 712-2 du code de commerce.

¹⁴⁴ Une chambre de commerce et d'industrie ne disposant pas d'un comptable public n'est pas fondée à opposer les dispositions de l'article 1^{er} du 31/12/1968 relatives à la prescription quadriennale ; CE, 26/03/2008, *CCI du Var*, req. n° 275011.

Les pouvoirs dévolus aux différentes autorités de tutelle sont aujourd'hui globalement renforcés du fait de la récente réforme du 23 juillet 2010. Les délibérations relatives aux actes mentionnés ci-après ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle : le budget primitif, les budgets rectificatifs et le budget exécuté ; le recours à l'emprunt, au crédit-bail immobilier et à l'émission d'obligations ainsi que l'octroi de certaines garanties à des tiers ; les projets de conventions, d'avenants et de renouvellements de conventions par lesquelles l'établissement reçoit délégation de la gestion de services ou d'équipements publics ; les cessions, prises ou extensions de participation financière dans des sociétés civiles ou commerciales, dans des syndicats mixtes ou groupements d'intérêt public ou privé, ainsi que dans toute personne de droit public ; les participations ou créations d'associations¹⁴⁵ ou toute autre structure distincte, dès lors que les comptes de ces associations ou structures sont consolidés avec ceux de la chambre ; les délibérations relatives aux aides ou projets d'aides à une ou plusieurs entreprises soumises au contrôle des aides en application de la législation communautaire.

L'article R. 712-3 du code de commerce précise les conditions de la présence des titulaires de l'autorité de tutelle dans les instances des chambres de commerce et d'industrie. Il s'agit d'un simple droit d'accès, le préfet ou le ministre ne devant pas être considérés comme étant membres des instances concernées avec voix consultative. Ce droit d'accès est limité aux séances des assemblées générales des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie et du comité directeur de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. L'autorité de tutelle est informée des séances dans les mêmes conditions et dans les mêmes délais fixés par le règlement intérieur¹⁴⁶ de l'établissement pour les membres des instances concernés. Il ne s'agit donc pas d'une convocation à proprement parler, mais d'une obligation d'information. Ainsi, tout manquement à ces obligations d'information peut constituer une irrégularité formelle

¹⁴⁵ Voir LARUE Xavier, *Les limites à la liberté d'association pour la créations de groupements de collectivités*, note sous CAA Douai, 02/02/2012, *Département de l'Oise*, req. n° 10DA00798, *AJDA* 2012.800. Des observations relatives aux tribunaux de commerce ont été présentées dans le rapport public de la Cour des comptes de 1997, s'agissant de la gestion budgétaire de ces juridictions consulaires qui utilisent, en plus des crédits du ministère, des fonds reçus sous forme de subventions par les associations de magistrats qui leur servent d'association de soutien elles-mêmes subventionnées par des chambres de commerce et d'industrie. L'ACFCI a d'ailleurs rappelé à l'ensemble du réseau que le financement du fonctionnement d'un tribunal de commerce par une CCI ne peut s'effectuer que par le biais du fonds de concours créé et géré par la Chancellerie et qu'il est strictement interdit de financer le fonctionnement de cette juridiction par l'intermédiaire d'une association de magistrats (ACFCI, courriel interne du 15/11/2007).

¹⁴⁶ Le règlement intérieur des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie est exécutoire lorsqu'il a été homologué par l'autorité de tutelle.

dans la tenue des assemblées générales et entacher d'illégalité les décisions qui seraient prises ainsi.

Notons que même si l'autorité de tutelle n'a pas le pouvoir de convoquer une assemblée générale, elle peut faire ajouter à l'ordre du jour d'une séance un ou plusieurs sujets. Cette faculté permet à l'autorité de tutelle de faire revenir l'assemblée générale sur une décision ou de lui faire prendre une décision qui relève de la compétence de l'assemblée générale. Il convient toutefois de considérer en vertu du principe « *pas de tutelle sans texte, et pas de tutelle au-delà des textes* », que le préfet ne peut pas ajouter des sujets qui excéderaient le cadre d'exercice de sa tutelle tel que défini par les textes applicables aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Nous pouvons considérer que cette intervention de l'autorité de tutelle est limitée aux décisions visées à l'article R. 712-7 du code de commerce.

B. La possibilité pour l'autorité de tutelle de mettre en œuvre une tutelle renforcée

L'autorité de tutelle dispose d'un pouvoir de sanction sur les élus consulaires. L'article L. 712-9 du code de commerce prévoit que « *tout membre élu d'un établissement public du réseau peut être suspendu ou déclaré démissionnaire d'office par l'autorité compétente, après procédure contradictoire, en cas de faute grave dans l'exercice de ses fonctions.* » Pris en application, l'article R. 712-4 du même code fixe les conditions dans lesquelles l'autorité de tutelle peut prononcer de telles sanctions administratives à l'encontre de membres élus des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Ainsi, le refus par un membre d'exercer tout ou partie de ses fonctions liées à son mandat ou fixées par le règlement intérieur de l'établissement peut donner lieu à une décision de suspension ou de démission d'office de la part de l'autorité de tutelle. De même, le membre qui s'abstient, sans motif légitime, d'assister aux assemblées générales pendant douze mois consécutifs peut être suspendu de ses fonctions ou déclaré démissionnaire d'office. A ce titre, c'est le préfet compétent qui apprécie la qualification des faits et qui prend la décision. Le préfet notifie alors à l'intéressé une mise en demeure par laquelle il lui demande de se conformer à ses obligations. Si l'intéressé ne défère pas à cette demande dans un délai de deux mois à compter de la notification, l'autorité de tutelle peut prononcer la suspension ou la démission d'office après avoir avisé l'intéressé de faire

valoir ses observations. Dans le cas d'une faute grave, le délai de réponse est réduit à un mois et l'intéressé est avisé qu'il peut en outre se faire assister d'un conseil.

En application de l'article R. 712-5 du code de commerce, lorsque les circonstances compromettent le fonctionnement d'un établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie, l'autorité de tutelle peut prononcer la suspension des instances et nommer une commission provisoire. Au besoin, l'autorité compétente peut décider de recourir à la dissolution des instances de l'établissement. Une commission provisoire est alors chargée d'expédier les affaires courantes jusqu'à la fin de la suspension ou, en cas de dissolution, jusqu'aux nouvelles élections. Elle doit également prendre, sous réserve de l'accord exprès de l'autorité de tutelle, les mesures tendant à remédier à la situation ayant justifié la suspension ou la dissolution¹⁴⁷. Le président de la commission est tenu de fournir à l'autorité de tutelle, selon une fréquence définie par cette dernière, des informations sur le fonctionnement de l'établissement public et d'indiquer les conditions dans lesquelles sont expédiées les affaires courantes. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, la dissolution de l'assemblée générale de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Nîmes après l'annulation des élections consulaires par le juge administratif en 2011¹⁴⁸. Par conséquent, une commission provisoire chargée de la gestion des affaires courantes de la chambre de commerce et d'industrie territoriale a été constituée par le préfet de région dans l'attente des nouvelles élections.

L'autorité de tutelle a également un pouvoir de constatation de l'absence ou de la mauvaise application du schéma directeur¹⁴⁹. En application de l'article R. 712-9 du code de commerce, l'autorité de tutelle procède au constat prévu à l'article

¹⁴⁷ Art. R. 712-5 II du code de commerce : « Cette commission se compose de trois à onze membres, désignés comme suit : pour une chambre de commerce et d'industrie territoriale, parmi les membres ou anciens membres de la chambre ou membres de la chambre de région de rattachement ; pour une chambre de commerce et d'industrie de région, parmi des présidents ou anciens présidents d'une ou plusieurs chambres de son ressort ou membres ou anciens membres de son assemblée ; pour l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, parmi les présidents ou anciens présidents de chambre de commerce et d'industrie de région et de chambre de commerce et d'industrie ; pour un groupement interconsulaire, parmi les membres des chambres participant au groupement et, si ce n'est le cas au titre de leur participation à ce groupement, les membres de ou des chambres de commerce et d'industrie de région auxquelles sont rattachées les chambres de commerce et d'industrie territoriales participant au groupement. L'arrêté du préfet, ou l'arrêté ministériel en ce qui concerne l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, nomme au moins un membre ou ancien membre de l'établissement au sein de la commission ».

¹⁴⁸ CAA Marseille, 20/12/2011, *Chambre de commerce et d'industrie territoriale de Nîmes*, req. n° 11MA0868 et req. n° 11MA00898.

¹⁴⁹ Selon le code de commerce, les chambres de commerce et d'industrie de région encadrent et soutiennent les activités des chambres territoriales. Au titre de cette mission, chacune d'elles est appelée à établir « 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 ».

L. 712-4 du même code selon lequel « *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.* » La tutelle renforcée consiste donc à étendre le champ d'application du régime d'approbation préalable à d'autres décisions ayant des implications financières importantes pour l'établissement concerné.

Selon les termes de l'article R. 712-10 du code de commerce, l'autorité de tutelle peut mettre en place une tutelle renforcée, après avoir demandé préalablement à l'établissement de prendre, dans un délai qu'elle fixe, les mesures correctrices nécessaires, dans les cas suivants : lorsqu'il est constaté au cours de deux exercices budgétaires consécutifs que le résultat net ou le résultat d'exploitation ou le fonds de roulement sont négatifs, ou que les ratios mesurant la rentabilité ou la capacité d'autofinancement sont insuffisants ; lorsque les risques supportés par l'établissement sont excessifs ; lorsqu'il ressort des résultats d'un audit que l'insuffisante évaluation des charges nécessite de prendre des mesures de gestion correctrices ; lorsque le ou les commissaires aux comptes ont refusé de certifier les comptes ; lorsqu'est constaté un dysfonctionnement grave dans l'exercice d'une mission de service public de l'établissement ; lorsqu'il apparaît que la gestion de la chambre territoriale risque d'entraîner l'obligation de solidarité financière de la chambre de région en application du 7° de l'article L. 711-8 ; et enfin lorsque le budget de la chambre n'a pas été adopté au 1^{er} février ou n'a pas été approuvé par l'autorité de tutelle au 1^{er} avril de l'exercice concerné.

Quand l'autorité de tutelle met en œuvre une tutelle renforcée de la gestion d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale, elle informe la chambre de commerce et d'industrie de région de l'évolution de la situation et de sa décision de mettre fin à la tutelle renforcée, lorsqu'elle estime remplies les conditions du retour à l'équilibre. En pratique, la tutelle renforcée n'a vocation à être activée que dans les situations de crise, notamment en cas de constat de mauvaise gestion ou de mauvaise gouvernance de la chambre intéressée, après que les échanges entre l'autorité de tutelle et la chambre pour remédier à sa situation se sont avérés infructueux. La tutelle renforcée peut être limitée à un seul service en particulier de la chambre. Enfin, toutes les décisions de l'autorité de tutelle, dans le cadre de cette tutelle renforcée, sont transmises pour information au ministre chargé de la tutelle des établissements du réseau des chambres de commerce et

d'industrie. L'article R. 712-11 du code de commerce énumère les actes qui sont soumis à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle à l'occasion de la tutelle renforcée, s'agissant : de la décision définissant le mandat du ou des commissaires aux comptes et de leurs suppléants ; des délibérations portant acquisition, construction, aliénation ou échange d'immeubles ou décidant d'un bail de plus de dix-huit ans ; de la délibération d'abondement du budget d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale prévue à l'article L. 712-5 par une chambre de commerce et d'industrie de région ; des délibérations relatives aux marchés publics passés selon les procédures du code des marchés publics ; des décisions relatives aux recrutements et aux licenciements ; des transactions. La tutelle renforcée est donc un instrument contraignant mis à la disposition du préfet mais qui reste cependant une mesure utilisée avec prudence, afin de ne pas remettre en cause l'autonomie des établissements consulaires.

Paragraphe 2. La relative autonomie financière des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie disposent d'une autonomie financière (I) et doivent donc disposer de ressources financières variées pour exécuter les missions qui leurs sont dévolues (II).

I. L'application des concepts de personnalité morale et d'autonomie financière aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La loi du 23 juillet 2010 accorde aux chambres de commerce et d'industrie la personnalité morale (A) et introduit un nouveau dispositif fiscal leur permettant d'obtenir les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public : la taxe pour frais de chambre (B).

A. La reconnaissance de la personnalité morale aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, les chambres de commerce et d'industrie de région, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et leurs groupements interconsulaires sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des dirigeants d'entreprise élus. La qualification d'établissement public administratif, étudiée précédemment, confère nécessairement une personnalité morale aux chambres de commerce et d'industrie. Toutefois, l'article L. 710-1 du code de commerce précise que les chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France sont rattachées à la chambre de commerce et d'industrie de région Paris-Ile-de-France. Ces chambres sont donc dépourvues de la personnalité morale, contrairement aux autres établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie.

Selon le conseil d'Etat, « *l'un des atouts essentiel de la formule de l'établissement public tient à ce qu'elle permet de conférer la personnalité morale à un organisme public. Cette qualité permet de garantir une autonomie¹⁵⁰ de gestion forte à l'entité ainsi créée, mais aussi une identité institutionnelle plus marquée* »¹⁵¹. Les établissements publics sont spécialement chargés d'une ou plusieurs missions de service public et constituent une forme de décentralisation dite « *fonctionnelle* » ou « *par services* ». La décentralisation territoriale s'applique aux collectivités territoriales et la décentralisation technique - ou fonctionnelle - concerne les institutions spécialisées dotées de la personnalité morale comme les établissements publics. Qualifiés par les textes d'établissements dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, ces établissements disposent d'organes propres tels que l'assemblée délibérante (assemblée générale pour les chambres de commerce et d'industrie). Ils ont des biens propres et un budget autonome. Certains établissements publics ont des ressources propres, d'autres dépendent d'une subvention de l'Etat, enfin, certains combinent les deux, ce qui est le cas des chambres de commerce et d'industrie. Les compétences de l'établissement public sont des compétences d'attribution limitativement énumérées, le juge administratif pouvant être conduit à sanctionner tout

¹⁵⁰ Voir KERLEO Jean-François, *L'autonomie des établissements publics : l'exemple du droit portuaire*, AJDA 2011.716.

¹⁵¹ CE, *Les établissements publics*, étude adoptée le 15/10/2009 (Paris : La Documentation française, 2010), p. 36.

dépassement de ce champ spécifique de compétence. Toutefois, la jurisprudence interprète avec une certaine souplesse ce principe de spécialité¹⁵².

Pierre PUAUX, dans son analyse sur la nature juridique des chambres de commerce et d'industrie, estime que « *l'acte de baptême moderne de 1898, en raison de la définition que donne le Conseil d'Etat des établissements publics, confère déjà à lui seul un certain nombre de caractéristiques aux chambres de commerce et d'industrie* »¹⁵³. Parmi celles-ci, l'auteur relève que les chambres de commerce et d'industrie : ont une personnalité morale propre ; bénéficient de l'autonomie administrative ; ont une spécialité ; possèdent un domaine public propre dont elles sont propriétaires et qui est insaisissable et inaliénable ; ne peuvent se voir appliquer les voies d'exécution forcée ; disposent de fonds qui ont le caractère de deniers publics ; ont des élus qui ont la qualité d'agent public ; sont soumises à certains contrôles et placés sous la tutelle des pouvoirs publics auxquels elles sont rattachées. Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie peuvent également transiger dans les conditions prévues par le code civil aux articles 2044 et suivants, et soumettre à l'arbitrage tout litige né d'un contrat qui les opposerait à l'un de leurs cocontractants.

L'article 79 de la loi de finances pour 2010 confirme l'autonomie fiscale dont jouissent les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. En effet, cet article introduit la possibilité pour les chambres de commerce et d'industrie de déterminer elles-mêmes une contribution fiscale destinée à pourvoir à leurs charges de service public. La nature et le montant de cette contribution sont déterminés dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens conclue avec l'Etat. Cet article prévoit également une contribution complémentaire destinée à financer des services d'utilité collective pour les entreprises industrielles ou commerciales de leurs circonscriptions dont le produit est arrêté par les chambres elles-mêmes. Toutefois, ce dispositif ne sera jamais appliqué car, à cette même période, la régionalisation du réseau consulaire fait des chambres de commerce et d'industrie de région les nouveaux collecteurs des taxes à répartir au sein des chambres qui leur sont rattachées.

¹⁵² Tel est par exemple le cas pour les chaînes de télévisions publiques qui font de la publicité et se procurent ainsi des ressources destinées à assurer leurs missions.

¹⁵³ PUAUX Pierre, *Les chambres de commerce et d'industrie*, 2^e éd. (Paris : Puf, 1998), p. 19.

De surcroît, la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'oppose à ce que le Parlement confie aux chambres consulaires le pouvoir de déterminer un taux ou un montant d'imposition : « *considérant qu'en vertu de l'article 34, la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; que, s'il ne s'ensuit pas que la loi doive fixer elle-même le taux de chaque impôt, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement public à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ; considérant qu'en s'en remettant à la seule décision des chambres de commerce et d'industrie du soin de fixer le taux de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle instituée pour pourvoir aux dépenses ordinaires de ces organismes, le législateur est resté en deçà de la compétence qui est la sienne en vertu de l'article 34 de la Constitution ; que, dès lors, l'article 13 de la loi doit être déclarée contraire à la Constitution* »¹⁵⁴.

Le législateur, à l'occasion de la réforme du 23 juillet 2010, doit donc maintenir l'autonomie fiscale des chambres de commerce et d'industrie mais au niveau régional et non plus local ; assurer un financement pérenne des chambres de commerce et d'industrie de région intégrant l'objectif de réduction des coûts fixés par la révision générale des politiques publiques ; assurer la cohérence du mode de financement des chambres régionales avec celui retenu pour les collectivités territoriales compte tenu de la suppression de la taxe professionnelle ; et récompenser les chambres régionales qui développent l'activité économique de leur territoire sous le contrôle de leurs électeurs à travers la territorialisation de l'assiette de la nouvelle imposition additionnelle.

B. Le nouveau dispositif fiscal depuis la loi du 23 juillet 2010 : la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie

Avant la réforme de 2010, le financement des chambres de commerce et d'industrie est adossé à la taxe professionnelle¹⁵⁵. Jusqu'au 1^{er} janvier 2010, date d'entrée en

¹⁵⁴ CC, décision n° 87-239 DC du 30/12/1987 ; CC, décision n° 2000-442 DC du 28/12/2000.

¹⁵⁵ Voir THORIS Gérard, *La taxation des entreprises au niveau local*, RFFP, n° 103, p. 85.

vigueur de la loi de finances pour 2010 supprimant la taxe professionnelle, l'article 1600 du code général des impôts précise qu'il reste « *pourvu aux dépenses ordinaires des chambres de commerce et d'industrie ainsi qu'aux contributions allouées par ces dernières selon des modalités fixées par décret aux chambres régionales de commerce et d'industrie et à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie au moyen d'une taxe additionnelle à la taxe professionnelle, répartie entre tous les redevables de cette taxe proportionnellement à leur base d'imposition.* » Chaque chambre vote le taux de la taxe additionnelle pour les entreprises de sa circonscription, éventuellement majorée sous condition d'approbation du schéma directeur régional. Dans le contexte de la suppression de la taxe professionnelle, la question du financement des chambres de commerce et d'industrie a été perçue par le réseau comme une difficulté majeure.

A la taxe professionnelle s'est substituée la cotisation économique territoriale qui repose elle-même sur deux cotisations : la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises fondée sur la valeur ajoutée produite par les entreprises (production globale moins consommations intermédiaires). Ne sont assujetties à cette cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises que les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 152 500 euros. Toutefois, en raison d'un mécanisme de dégrèvement, ne sont pas redevables de cette cotisation les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est compris entre 152 500 et 500 000 euros. Par conséquent, seules les entreprises qui ont un chiffre d'affaires annuel supérieur à 500 000 euros restent redevables de cette cotisation. A l'occasion de la discussion du projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, les parlementaires en déduisent que la substitution de la cotisation foncière des entreprises à l'ancienne taxe additionnelle à la taxe professionnelle aboutit à une baisse importante des ressources fiscales des chambres de commerce et d'industrie de l'ordre de 80 %, ce système remettant en cause l'autonomie fiscale du réseau consulaire dont il jouissait depuis 1898.

L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie vote une motion sur le financement du réseau à l'unanimité le 2 septembre 2009 par laquelle elle explique les principes du remplacement de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle à compter de 2011. Elle souhaite que soient affectées aux chambres

de commerce et d'industrie des ressources fiscales autonomes, pérennes et dynamiques dont une part significative serait liée à un impôt dont le produit suit l'évolution générale de l'économie. Elle préconise qu'une part significative de ces ressources soit levée sur décision de chaque chambre de commerce et d'industrie de région, dans le cadre d'un plafond voté par le Parlement. Elle demande le maintien d'un lien fiscal entre entreprises et territoires. Elle ne veut pas la création d'un impôt spécifique mais que les ressources fiscales de substitution soient fondées sur des impôts prévus par ailleurs. Enfin, elle confirme l'engagement du réseau à réduire la pression fiscale sur les entreprises d'un minimum de 10 % en cinq ans, étant entendu que l'année 2010 est une année de réorganisation et d'investissements préalables aux économies.

L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie souhaite donc une réforme de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle compatible avec la réforme du réseau, assurant une plus grande lisibilité pour tous les acteurs et une certaine représentativité économique de l'assiette retenue. Dans l'urgence, le législateur instaure un mécanisme transitoire pour l'année 2010 prévoyant que le financement des chambres de commerce et d'industrie doit être assuré par une taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises, égale à 95 % de l'ancienne taxe additionnelle à la taxe professionnelle acquittée pour l'année 2009. Notons que ce dispositif a permis, malgré lui, d'engager le mouvement de réduction de la dépense publique prôné par la révision générale des politiques publiques.

La nouvelle rédaction de l'article 1600 du code général des impôts dispose qu'il « *est pourvu à une partie des dépenses des chambres de commerce et d'industrie de région ainsi qu'aux contributions allouées par ces dernières [...], aux chambres de commerce et d'industrie territoriales et à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie au moyen d'une taxe pour frais de chambres constituée de deux contributions : une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises et une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.* » Cette taxe est destinée à couvrir l'ensemble des missions de service public que la loi de juillet 2010 confère au réseau, à l'exclusion des activités marchandes qui sont censées être rémunérées par le chiffre d'affaires qu'elles génèrent. La loi de juillet 2010 détermine un niveau de réfaction global qui est destiné à réduire progressivement la

pression fiscale sur les entreprises. Afin d'amortir les surcoûts éventuels liés à la mise en place de la réforme, le Gouvernement a accepté que l'effort financier demandé aux chambres de commerce et d'industrie soit progressif, en réduisant le taux de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sur trois ans : diminution de 4 % pour les impositions établies au titre de l'année 2011 ; 8 % au titre de 2012 ; et 15 % à compter de 2013.

II. La nécessité pour les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie de disposer de ressources financières variées

La ressource fiscale dont disposent les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ne les dispense pas de trouver d'autres ressources financières, par exemple par l'exploitation de certains services à caractère industriel ou commercial (A). Par ailleurs, la loi du 23 juillet 2010 impose aux compagnies consulaires la tenue d'une comptabilité analytique (B).

A. Les autres ressources financières des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le code de commerce, en son article L. 710-1, détermine les différentes recettes dont peuvent bénéficier les chambres de commerce et d'industrie. Il s'agit des impositions de toute nature qui leur sont affectées par la loi¹⁵⁶, de la vente ou la rémunération de leurs activités ou des services qu'ils gèrent, des dividendes et autres produits des participations qu'ils détiennent dans leurs filiales, des subventions, dons et legs qui leur sont consentis, de toute autre ressource légale entrant dans leur spécialité. Ainsi que le souligne Christian CHUPIN, « *contrairement à une idée reçue, la majeure partie des ressources alimentant [le] budget [des chambres de commerce et d'industrie] provient, non pas des taxes dont le produit lui est affecté, mais bien du chiffre d'affaires générées par les prestations qu'il fournit* »¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Suite à une pétition de six entrepreneurs en Allemagne, la Commission européenne confirme que l'obligation d'affiliation des entrepreneurs aux chambres de commerce et d'industrie et que les modalités de financement qui en découlent sont conformes au droit communautaire en vigueur ; Commission européenne, pétition du 07/25/2011.

¹⁵⁷ CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 72.

La réforme de juillet 2010 crée également un fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région géré par le ministère chargé de l'économie. Ce fonds est destiné à assurer la neutralité et la péréquation nécessaires au regard d'un impact inégal selon les régions. « *Le principe de la réforme consiste, dans l'esprit de ce qui a été fait en faveur des collectivités territoriales suite à la réforme de la taxe professionnelle, à ce qu'aucune chambre de commerce et d'industrie de région ne perde ou ne gagne à la réforme de l'assiette, lors de l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} janvier 2011. Chaque chambre de commerce et d'industrie de région devrait retrouver, sous réserve de l'évolution positive des bases, le niveau précis de ses ressources fiscales de référence, à savoir le moment agrégé des ressources 2010 des chambres de commerce et d'industrie territoriales composant la chambre de commerce et d'industrie de région diminué en fonction de l'effort de productivité qui leur est demandé* »¹⁵⁸. Si ce fonds dispose d'un solde positif, le ministère devra le répartir entre les chambres de commerce et d'industrie de région proportionnellement à la valeur ajoutée imposée dans les communes de la circonscription régionale au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Si au contraire, ce fonds présente un solde déficitaire, il devra verser à chaque chambre de commerce et d'industrie de région un montant égal à la différence entre le produit perçu au titre de l'année 2010 et le produit, perçu en application de ce dispositif fiscal, divisé par un coefficient unique d'équilibrage calculé de sorte que la somme des versements soit égale au produit de la contribution additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises affectée au fonds de financement au titre de l'année.

En conclusion, les chambres de commerce et d'industrie de région sont désormais le seul niveau compétent du réseau pour la collecte des ressources publiques qui lui sont affectées. Elles doivent donc les répartir auprès des autres établissements consulaires du réseau. S'agissant de l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie, l'article L. 711-15 du code de commerce indique que les dépenses relatives aux projets de portée nationale intéressant l'ensemble du réseau constituent des dépenses obligatoires pour les chambres de commerce et d'industrie de région. La répartition de cette charge doit être effectuée au *prorata* du poids

¹⁵⁸ Cité par CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 78.

économique des chambres régionales au regard des études économiques pour la préparation des élections consulaires. En ce qui concerne les autres chambres du réseau, l'article L. 711-8 du code de commerce indique que la répartition opérée par les chambres de commerce et d'industrie de région s'établit déduction faite de leur quote-part et s'effectue en conformité avec les schémas sectoriels. Ainsi, les chambres de commerce et d'industrie de région disposent désormais d'un réel pouvoir d'appréciation pour évaluer la nature et les modalités de gestion des chambres territoriales¹⁵⁹.

B. L'obligation de tenir une comptabilité analytique

L'article L. 710-1 du code de commerce précise que chacun des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie tient une comptabilité analytique¹⁶⁰ mise à la disposition des autorités de tutelle et de contrôle afin de justifier que les ressources publiques ont été employées dans le respect des règles de concurrences nationales et communautaires et n'ont pas financé des activités marchandes. La comptabilité analytique a pour objet de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion. Toutefois, un rapport publié en juin 2013 indique « *qu'en l'absence de comptabilité analytique permettant de suivre la répartition des dépenses au niveau national, la mission n'est pas en mesure de retracer ni de justifier l'emploi de la taxe affectée par mission d'intérêt général* » ; ce qui n'est pas sans poser un problème au regard du droit communautaire. Ce rapport propose donc le déploiement de la comptabilité analytique dans le réseau consulaire¹⁶¹ dans le respect des dispositions du code de commerce¹⁶².

¹⁵⁹ Il appartient à l'autorité de tutelle de contrôler la cohérence du budget des chambres territoriales par rapport à ceux de leur chambre de région.

¹⁶⁰ La comptabilité analytique est un mode de traitement de données issues de la comptabilité générale qui permet d'identifier les éléments qui concourent à la formation du résultat de l'entreprise, et de les valoriser. Chaque produit (au sens comptable) généré par l'entreprise sera rapproché des coûts qui ont permis de le constituer.

¹⁶¹ IGF, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité : rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)* (Paris : La Documentation française, 2013).

¹⁶² Les CCI ne sont pas soumises au décret n° 2012-1246 du 07/11/2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF n° 0262 du 10/11/2012, p. 17713. En effet, l'art. 5 dispose que « *Par dérogation au 4° de l'article 1er et au premier alinéa de l'article 3, les dispositions du présent décret ne s'appliquent pas à l'Institut de France et aux académies qui le composent, à l'Académie d'agriculture de France, à l'Académie de chirurgie, à l'Académie de médecine, à l'Académie de pharmacie, à l'Académie vétérinaire de France, aux autorités publiques indépendantes, aux chambres des métiers et de*

Notons qu'il revient au pouvoir réglementaire de définir la réglementation propre aux comptes des chambres de commerce et d'industrie. Aujourd'hui, les règles budgétaires des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont précisées dans les articles A. 712-19 et suivants du code de commerce. L'énoncé de ces règles reprend l'essentiel des principes budgétaires portés par la loi organique relative aux lois de finances ainsi que le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique¹⁶³. Ainsi, l'article A. 712-41 du code de commerce dispose que *« le plan comptable applicable aux chambres de commerce et d'industrie territoriales, aux chambres de commerce et d'industrie de région, à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires est consultable auprès du ministère de tutelle des chambres de commerce et d'industrie, dans les préfetures, à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, dans les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de commerce et d'industrie de région ainsi que les groupements interconsulaires. »*

Les budgets et les comptes des établissements du réseau sont divisés en missions, subdivisées elles-mêmes en programmes, constituant la nomenclature analytique commune obligatoire du réseau des chambres de commerce et d'industrie. L'objectif de ces divisions et subdivisions est de fournir aux élus, aux pouvoirs publics et aux tiers intéressés des informations homogènes sur l'exercice des missions des établissements du réseau et sur l'utilisation des ressources qui y sont affectées. Conformément à l'article R. 712-19 du code de commerce, cette nomenclature et les indicateurs qui y seront joints constituent des normes d'intervention du réseau, adoptés par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et approuvés par la tutelle. Indépendamment ou non de cette comptabilité analytique du réseau, chaque chambre de commerce et d'industrie doit prendre les dispositions nécessaires pour se conformer aux prescriptions des articles L. 710-1, L. 711-3, L. 711-7 et L. 711-9 du code de commerce en matière de comptabilité analytique.

l'artisanat, aux chambres de commerce et d'industrie, à l'Institut national de l'audiovisuel, à La Monnaie de Paris et à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ».

¹⁶³ Décret n° 2012-1246 du 07/11/2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF n° 0262 du 10/11/2012, p. 17713.

A ce titre, il pourrait sembler étonnant que certaines chambres régionales des comptes indiquent encore dans leurs rapports d'observations définitives que la réglementation propre aux budgets et aux comptes des chambres consulaires est fixée par le décret n° 91-739 du 18 juillet 1991 ainsi que par une série de textes d'application alors même que ce décret est abrogé depuis le 1^{er} janvier 2010¹⁶⁴. En l'espèce, il convient de considérer que pendant les exercices budgétaires qui ont fait l'objet dudit rapport (2005 et suivants), la chambre de commerce contrôlée était soumise à ce décret. Ce texte imposait l'adoption du plan comptable général des chambres de commerce et d'industrie par les chambres de commerce et d'industrie territoriale. Ce plan comptable est conforme au plan comptable général mais comporte certaines adaptations rendues nécessaires par la spécificité de ce type d'établissement. Les assemblées générales des chambres de commerce votent ainsi chaque année un budget primitif qui peut comporter des subdivisions, sous forme de sections comptables, destinées à individualiser certaines activités économiques ou fonctionnelles. Ce budget primitif ainsi que les budgets rectificatifs éventuels doivent être approuvés par le ministre chargé de la tutelle administrative des chambres de commerce et d'industrie après avis du préfet territorialement compétent. A l'issue de chaque exercice, l'assemblée générale vote un budget exécuté qui retrace les conditions dans lesquelles le budget primitif et les budgets rectificatifs ont été exécutés, ainsi qu'un bilan, un compte de résultat et une annexe. Le plan comptable applicable était fixé par l'arrêté du 26 décembre 1991¹⁶⁵ (abrogé le 21 janvier 2009) et par la circulaire n° 1111 du 30 mars 1992¹⁶⁶ qui font encore office de référence dans les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie.

¹⁶⁴ CRC Bretagne, *Rapport d'observations définitives CCI de Morlaix, exercices 2005 et suivants*, 20/09/2012.

¹⁶⁵ Arrêté du 26/12/1991 fixant les règles budgétaires, comptables et financières applicables aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires, JORF n° 7 du 09/01/1992, p. 430.

¹⁶⁶ Circulaire n° 1111 du 30/03/1992 fixant les règles budgétaires et comptables applicables à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, aux chambres de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires.

CHAPITRE 2. UNE TENTATIVE DE CLARIFICATION DES MISSIONS DES ÉTABLISSEMENTS DU RÉSEAU DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Les attermolements concernant la qualification juridique à donner aux chambres de commerce et d'industrie sont la conséquence immédiate de la dualité institutionnelle des chambres qui s'avèrent être à la fois des établissements publics et des assemblées élues. Cette exception dans le paysage des personnes morales de droit public, à l'image des universités qui sont également administrées par des conseils élus tout en étant dotées du statut d'établissement public, se double d'une grande variété de missions. Aussi, les chambres de commerce et d'industrie disposent d'une grande liberté dans le choix stratégique de leurs actions, sous réserve bien entendu du respect du principe de spécialité. Avec la loi du 23 juillet 2010, il a été procédé à une tentative de clarification des missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Ainsi, le législateur propose une nouvelle définition des missions des chambres de commerce et d'industrie (Section 1) alors que les chambres, elles-mêmes, tentent de rationaliser l'exercice de ces missions (Section 2).

Section 1. La définition des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Tout au long du processus de réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie, le législateur a tenté avec difficulté de définir les missions de ces compagnies consulaires. La loi du 23 juillet 2010 n'y déroge pas (Paragraphe 1) sans toutefois empêcher les chambres de commerce et d'industrie de développer leurs savoir-faire aux profits de leurs ressortissants (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La difficile identification des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La difficile identification des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie s'illustre par la délicate distinction qu'essaye d'opérer le législateur entre les missions de service public et les missions d'intérêt général (I). Conséquemment, la loi du 23 juillet 2010 manque de précision quant à la définition des missions dévolues aux compagnies consulaires (II).

I. La délicate distinction entre missions de service public et missions d'intérêt général

Les textes fondateurs des chambres de commerce et d'industrie donnent une première définition des missions des établissements de ce réseau consulaire (A). C'est par la loi du 2 août 2005 que le législateur a tenté une première fois, en vain, de clarifier les missions des chambres de commerce et d'industrie (B).

A. Le XIX^e siècle : une première définition des missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

C'est par l'ordonnance du Roi portant règlement sur les chambres de commerce et les chambres consultatives des arts et manufactures du 16 juin 1832 que le régime juridique des chambres consulaires est unifié et que leurs missions sont, pour la première fois, définies. Ainsi, les chambres de commerce se voient essentiellement conférer des attributions consultatives, qu'il s'agisse de « *donner au Gouvernement les avis et renseignements qui leur sont demandés de sa part sur les faits et les intérêts industriels et commerciaux* » ou de « *présenter leurs vues* » sur toute question touchant à la législation douanière, les travaux publics, les bourses et, de manière générale, tout ce qui peut être du ressort du commerce. La loi du 9 avril 1898 vient clarifier cette qualification encore floue et imprécise en consacrant l'ensemble de son titre II aux attributions des chambres de commerce. Ainsi, l'article 11 de ce texte dispose que « *les chambres de commerce ont notamment pour mission de donner au Gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont*

demandés sur les questions industrielles et commerciales ; de présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce ; d'assurer, sous certaines réserves, l'exécution de travaux et l'administration des services nécessaires aux intérêts dont elles ont la garde. » Les articles 12 et 13 développent quant à eux la fonction consultative des chambres tandis que l'article 14 leur permet de fonder et d'administrer des établissements propres à intervenir dans le domaine du commerce, de l'industrie ou des services. Enfin, l'article 15 autorise les chambres à être concessionnaires de travaux publics ou chargées d'une mission de service public.

Comme nous l'avons étudié précédemment, les établissements publics doivent s'en tenir aux limites données par la mission qui leur est assignée, qu'ils n'ont pas définie eux-mêmes et qu'ils ne peuvent pas dépasser. La spécialité étant l'une des caractéristiques essentielles des établissements publics, de nombreux auteurs se sont penchés sur le cas particulier que constituent les chambres de commerce et d'industrie à cet égard, en raison de la variété de leurs attributions. Deux courants principaux peuvent être présentés : une partie de la doctrine estime que les chambres de commerce et d'industrie voient leur personnalité civile limitée par leur propre spécialité, tandis qu'une autre partie soutient inversement que ces institutions sont autorisées à gérer des services multiples et qu'elles ne sont donc pas soumises au principe de spécialité. André de LAUBADERE apporte en ces termes un élément de réponse en écrivant qu'« *en ce qui concerne les établissements publics, spécialité n'est pas synonyme d'unicité. La spécialité de l'établissement public n'exige pas rigoureusement qu'il gère exclusivement un service public unique. Sans doute lorsqu'il gère une pluralité de services se rapportant à un même objet général, on peut admettre que la notion de spécialité se retrouve encore, [...] à condition toutefois que l'objet général ne le soit tout de même pas trop* »¹⁶⁷.

Il existe donc en France plusieurs conceptions de la notion de service public. Deux grandes conceptions sont identifiables : la conception fonctionnelle et la conception organique. La conception fonctionnelle met l'accent sur les objectifs, les finalités et les missions des services publics. Cette conception fonctionnelle renvoie principalement aux droits à la santé, à l'éducation, aux transports, à l'eau, etc. , et

¹⁶⁷ Mélanges offerts à Paul COUZINET, Toulouse, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 411.

donc à des biens et services considérés comme essentiels pour vivre. La conception fonctionnelle n'est donc pas figée et évolue en suivant les besoins de la société ainsi que les choix politiques. La conception organique, quant à elle, assimile le service public à l'entité publique qui le porte. Par conséquent, la notion fonctionnelle ne traite pas de la question du statut de l'entité (publique, privée ou mixte) qui gère le service public alors que la conception organique ne permet pas d'y intégrer les opérateurs exclus de la sphère publique. Tel est le cas pour la SNCF qui est aujourd'hui présentée comme un service public alors qu'il s'agit d'une entreprise privée chargée de certaines missions de service public, mais dont la majorité des activités, telles que le fret ou le transport public de voyageurs, ne relèvent pas de missions de service public¹⁶⁸. Notons que la conception fonctionnelle, commune aux Etats membres de l'Union européenne, a été retenue par le traité de Rome de 1957 qui utilise la formulation de « *service d'intérêt économique général* »¹⁶⁹, mettant ainsi l'accent sur la notion de « *service d'intérêt général* » que nous analyserons ultérieurement. Pour compliquer l'appréhension de cette distinction, il existe en France trois grandes approches du service public qui peuvent se compléter ou se chevaucher : la notion juridique, la notion économique et la notion politique¹⁷⁰.

Les services publics relèvent d'un droit et de juridictions spécifiques, confirmant que la souveraineté des autorités publiques ne peut être soumise aux mêmes règles que le justiciable de droit commun. Dans leur manuel de droit du service public, Didier LINOTTE et Raphaël ROMI affirment que « *le service public répond aux besoins généraux de la collectivité : il est cette mission dont la concrétisation institutionnelle n'est pas toujours la mise en place d'une personne publique* »¹⁷¹. Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI estiment que « *la notion de service public est un des éléments clefs du pacte social républicain. Elle provient directement de la distinction entre l'Etat et la société et de la forme particulière que cette distinction a prise en France depuis la III^e République. Si l'on peut admettre en*

¹⁶⁸ BOUSSARD Sandrine, *L'éclatement des catégories de services public et la résurgence du « service public par nature »*, RFDA 2008.43.

¹⁶⁹ Voir ECKERT Gabriel, *Délégations de service public et droit communautaire : une conciliation délicate*, note sous CE, 01/04/2009, *Communauté urbaine de Bordeaux et société Kéolis*, req. n° 323585, RDP, n° 1, 2010, p. 217.

¹⁷⁰ Plusieurs Ecoles du service public peuvent se retrouver parmi les formules suivantes : « *L'Etat n'est pas une puissance qui commande, une souveraineté ; il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants* », Léon DUGUIT ; « *L'Etat est un organisme social constitué essentiellement par un ensemble de services publics* », Roger BONNARD ; « *Le service public est aujourd'hui la pierre angulaire du droit administratif français. Cette notion sert à remodeler toutes les institutions du droit public* », Gaston JEZE.

¹⁷¹ LINOTTE Didier, ROMI Raphaëlle, *Droit du service public* (Paris : Litec, 2007), p. 8.

effet que l'Etat n'est que la cristallisation d'un rapport de domination entre gouvernants et gouvernés, cela n'est qu'en raison de l'existence d'une différenciation claire entre ces gouvernants et ces gouvernés, de l'acceptation de cette situation temporaire par les gouvernés qui y trouvent un avantage relatif et de la possibilité d'un contrôle permanent sur les gouvernants et sur l'ensemble de leur activité. »¹⁷²

Jacqueline MORAND-DEVILLER, quant à elle, développe l'idée selon laquelle « *ni agonisant, ni miraculeux, le service public, s'il affronte régulièrement des crises, demeure la pierre angulaire du droit public. Critères des fins, il est complémentaire de la notion de puissance publique, critère des moyens, il aide à la reconnaissance du caractère public d'une activité* »¹⁷³. Enfin, Jacques CHEVALLIER définit la notion de service public en ces termes : « *la notion de service public relève, à première vue, de l'ordre de l'évidence. Dans toute société, on trouve un ensemble d'activités considérées comme étant d'intérêt commun et devant être à ce titre prises en charge par la collectivité : le service public évoque cette sphère des fonctions collectives, nécessaires à l'existence même du social. Faisant écho aux thèmes du « bien commun », de l'« intérêt général », de l'« utilité publique », avec lesquels elle forme une configuration idéologique complexe, la notion a donc des racines anciennes et apparaît comme inhérente à l'organisation des sociétés modernes* »¹⁷⁴.

La doctrine s'accorde pour admettre que la présence du service public se décèle à partir de deux éléments entrant dans sa définition : une activité d'intérêt général assurée par une personne publique ou privée¹⁷⁵. Le service public est par ailleurs soumis au respect de trois principes : la continuité, l'adaptation et l'égalité. Toutefois, ces trois principes peuvent être confrontés à d'autres principes tout aussi

¹⁷² GUGLIELMI Gilles, KOUBI Geneviève, *Droit du service public*, 3^e éd. (Paris, Montchrestien, 2011), p. 17.

¹⁷³ MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Cours de droit administratif*, 7^e éd. (Paris, Montchrestien, 2001), p. 453.

¹⁷⁴ CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, 8^e éd. (Paris : Puf, 2010), p. 3.

¹⁷⁵ Voir ROYER Erwan, *Qu'est-ce qu'une personne privée chargée d'une mission de service public ?*, note sous CE, 22/02/2007, APREI, req. n° 264541, *Daloz actualités* ; LENICA Frédéric, BOUCHER Julien, *Organismes privés chargés de la gestion d'un service public et prérogatives de puissance publique : fin d'une vieille controverse, nouvelles interrogations ?*, note sous CE, 22/02/2007, APREI, req. n° 264541, AJDA 2007.793 ; COSTA Delphine, *Mission de service public assurée par une personne privée : clarification ou codification ?*, note sous CE, 22/02/2007, APREI, req. n° 264541, AJDA 2007.825 ; ROUAULT Marie-Christine, *Nouvelle définition du service public assumé par une personne privée*, note sous CE, 22/02/2007, APREI, req. n° 264541, JCPA, n° 10, mars 2007, p. 2066 ; BOITEAU Claudie, *Vers une définition du service public*, note sous CE, 22/02/2007, APREI, req. n° 264541, RFDA 2007.803.

fondamentaux, par exemple les droits des usagers à la continuité du service face au droit de grève dans la fonction publique.

B. La loi du 2 août 2005 : une vaine tentative de clarification des missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

A titre préliminaire, nous pouvons préciser que contrairement au réseau des chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat ont bénéficié très rapidement d'une définition précise de leurs missions. L'article 2 de la loi Courtier du 26 juillet 1925 portant création de chambres de métiers¹⁷⁶ énonce que les chambres des métiers sont des établissements publics et qu'elles se voient conférer plusieurs missions d'intérêt général : sauvegarder les intérêts professionnels et économiques des métiers ; participer à l'organisation de l'apprentissage des métiers dans les conditions qui seront fixées par une loi spéciale. Cependant, les missions des chambres de métiers font l'objet d'un profond remaniement par l'article 9 du décret du 2 novembre 2004¹⁷⁷ qui énonce désormais les principales missions de ces chambres consulaires : tenir à jour le répertoire des métiers ; reconnaître la qualité d'artisan et d'artisan d'art ainsi que d'attribuer le titre de maître artisan ; organiser l'apprentissage dans le secteur des métiers ; favoriser la promotion professionnelle des chefs d'entreprise et des salariés du secteur de l'artisanat et enfin procéder à toute étude intéressant le secteur des métiers et émettre des vœux ou des avis sur les matières relevant de leur compétence. Nous pouvons en déduire que les missions des chambres de métiers et de l'artisanat envers leurs ressortissants sont analogues à celles des chambre de commerce et d'industrie envers leurs ressortissants. Par conséquent, un regroupement de ces missions dans une unique structure pourrait être envisagé.

En ce qui concerne les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises tente de clarifier les missions de ces institutions consulaires. L'article L. 710-1 du code de

¹⁷⁶ Loi du 26/07/1925 portant création de chambres de métiers, JORF du 30/07/1925, p. 7190.

¹⁷⁷ Décret n° 2004-1164 du 02/11/2004 portant diverses dispositions relatives au fonctionnement des chambres de métiers et de l'artisanat de région, JORF du 04/11/2004, p. 18620. Par la même occasion, la dénomination des chambres de métiers s'est vue adjoindre les mots « *et de l'artisanat* ».

commerce, dans sa rédaction alors en vigueur, dispose que « *le réseau des chambres de commerce et d'industrie [...] contribue au développement économique des territoires, des entreprises et de leurs associations en remplissant en faveur des acteurs économiques, dans des conditions fixées par décret, des missions de service public, des missions d'intérêt général et, à son initiative, des missions d'intérêt collectif.* » Il ressort de cette disposition législative que le réseau des chambres de commerce et d'industrie a une compétence générale consistant à contribuer au développement économique des territoires, des entreprises et de leurs associations. Pour ce faire, il se voit confier trois types de missions : des missions de service public, des missions d'intérêt général et des missions d'intérêt collectif.

Cette tentative de clarification des missions des chambres de commerce et d'industrie, bien qu'intéressante, se heurte en pratique à une sévère réalité : ni la loi ni les règlements ne reprennent pas cette triple distinction des missions du réseau. Il semble donc nécessaire de revenir à la source de cette distinction en consultant les travaux parlementaires de l'époque. Messieurs Serge POIGNANT et Luc CHATEL définissent ces différentes missions de la manière suivante : « *Les missions de service public : il s'agit notamment des missions administratives obligatoires qui incombent aux chambres à travers les centres de formalité aux entreprises, la délivrance des cartes professionnelles de courtiers en vins et spiritueux, l'information des entreprises (par le biais d'assistance ou de fourniture de documentations diverses), etc. Il peut également s'agir de missions facultatives aussi diverses que la gestion déléguée de services publics (installations portuaires ou aéroportuaires) ou de la mise en œuvre de dispositifs de soutien aux politiques publiques (campagne en faveur de commerces de proximité, missions en faveur des entreprises en difficulté, etc.). Ces missions se caractérisent notamment par leur type de financement puisque, gratuites pour la plupart d'entre elles, elles ont vocation à être financées par le biais de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle ;*

Les missions d'intérêt général : requises très partiellement dans leur principe par le premier alinéa de l'article L. 710-1 du code de commerce, il s'agit notamment de la défense de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la liberté d'établissement, de la mise en œuvre des politiques communautaires (qui passe principalement par la gestion des fonds européens), de la contribution à la

conception et à la mise en œuvre des politiques nationales, régionales et locales à travers des propositions sur les évolutions législatives ou réglementaires ou le rendu d'avis sur les politiques de développement local. A priori, ces missions d'intérêt général n'ont pas à être financées par l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle mais bien plutôt par le truchement d'autres financements publics, auxquels sont susceptibles de s'ajouter un certain nombre de financements privés ;

Enfin, par le terme ambigu de « missions d'intérêt collectif », il semblerait qu'il faille davantage entendre l'ensemble des actions sectorielles menées à la seule initiative des chambres de commerce et d'industrie, leurs autres fonctions leur étant conférées par la loi ou le règlement. Il peut donc s'agir aussi bien de la gestion d'équipements divers (palais des congrès, parcs d'exposition, gares routières) que de la prise en charge d'opérations de développement économique à vocation locale (campagne de communication, prospection d'investisseurs, information économique, management de centre-ville, de restructuration urbaine et de modernisation des équipements commerciaux, etc.). Là encore, ces missions se différencieraient des deux précédentes catégories par leur financement qui serait fourni par le biais de rémunérations ou de subventions. »¹⁷⁸

La partie réglementaire du code de commerce régissant le réseau des chambres de commerce et d'industrie, dans sa version alors en vigueur, ne précise pas davantage le contenu des missions de service public, d'intérêt général et d'intérêt collectif. Elle décline en revanche les missions de représentation, de consultation, de service aux entreprises et d'animation du réseau confiées aux chambres régionales de commerce et d'industrie ainsi qu'à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. L'article D. 711-67-1 précise néanmoins que « *les missions de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services et de consultation exercées par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie relèvent de l'intérêt général.* » Cette formulation nous amène à nous demander si la mission de représentation est une mission d'intérêt général et non pas une mission de service public au sens de l'article L. 710-1 du code de commerce. L'article D. 711-67-3 du même code dans sa rédaction de 2005 énonce par

¹⁷⁸ Assemblée Nationale, *Rapport n° 2429 fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises*, 29/06/2005, p. 221.

ailleurs que « *sauf disposition législative ou réglementaire contraire, les missions visées à l'article D. 711-67-2 et qui constituent des missions de service public administratif sont exercées à titre gratuit* ». Or, l'article D. 711-67-2 vise « *les missions obligatoires remplies par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en vertu de dispositions législatives ou réglementaires et donnant lieu à des prestations et services rendus aux usagers sont exercées dans des conditions qui assurent notamment la continuité du service et sa qualité sur l'ensemble du territoire national, telles que définies par les normes d'intervention mentionnées à l'article D. 711-56-1.* »

Catherine VAUTRIN expose l'idée selon laquelle « *la pertinence de cette triple distinction mérite d'être fortement discutée. D'une part, il est en effet on ne peut plus complexe de différencier les trois types de missions dans la pratique, une mission d'intérêt général conféré par la loi aux chambres de commerce et d'industrie pouvant vraisemblablement être considérée comme une mission de service public. D'autre part, on ne peut que nourrir un certain scepticisme quant au vocable de « mission d'intérêt collectif ». L'expression semble être en effet totalement ignorée par la jurisprudence administrative qui, généralement, ne recourt qu'au terme consacré de « mission d'intérêt général »* »¹⁷⁹. Cette triple distinction posée par la loi du 5 août 2005 ne permet donc pas une meilleure compréhension des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Il est regrettable que la loi du 23 juillet 2010 maintienne une telle ambiguïté.

II. Le manque de précision de la loi du 23 juillet 2010 quant à la définition des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Au regard des nombreuses difficultés d'interprétation entre les notions de services publics, de services d'intérêt général et de services d'intérêt collectif, la réforme du 23 juillet 2010 aurait dû être l'occasion d'une ultime clarification des missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Au

¹⁷⁹ Assemblée Nationale, *Rapport n° 2388 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 24/03/2010, p. 16.

contraire, cette loi maintient une certaine ambiguïté dans la définition des missions des compagnies consulaires (A). Cependant, la mission de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services demeure, quant à elle, essentielle (B).

A. Le maintien d'une certaine ambiguïté dans la définition des missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Censé rationaliser le fonctionnement du réseau des chambres de commerce et d'industrie, le projet de loi n° 1889 relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services reprend exactement les termes de la loi du 2 août 2005 en son article 2 et ne procède pas à la clarification des missions du réseau. De plus, si l'article 79 de la loi de finances pour 2010, relatif au financement des chambres de commerce et d'industrie, distingue bien la contribution de base qui doit couvrir les charges de service public de la contribution complémentaire censée financer des services d'utilité collective, l'imprécision reste entretenue car il ne précise pas ce que recouvrent ces deux notions.

Face à ce vide juridique, le rapporteur, pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale¹⁸⁰, a longuement auditionné l'ensemble des acteurs intéressés par le projet de réforme sur ce que recouvrent ces différentes notions figurant dans la loi du 2 août 2005, conformément à l'article 79 de la loi de finances pour 2010. Toutefois, le rapporteur n'a pu obtenir aucune réponse claire de leur part. Aussi, il ressort des débats qu'en tout état de cause, la triple distinction entre mission de service public, mission d'intérêt général et mission d'intérêt collectif n'est pas opérationnelle. Il en va de même pour la distinction entre charge de service public et service d'utilité collective. Par conséquent, le rapporteur pour avis est donc favorable à la suppression du triptyque en cause pour ne retenir qu'une définition simple et claire de la raison d'être du réseau des chambres de commerce et d'industrie : contribuer au développement économique des territoires, des entreprises et de leurs associations. Le rapporteur pour avis ajoute qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause l'existence même

¹⁸⁰ Assemblée Nationale, *Avis n° 2374 présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 25/02/2010, p. 15.

des missions de représentation, de consultation, de services aux entreprises et de formation confiées à chaque échelon du réseau, ni les missions d'animation du réseau confiées à l'échelon régional et national. Selon lui, une simple adaptation du contenu de ces missions du fait de la réforme organisationnelle du réseau sera suffisante. La commission des finances propose donc une rédaction énumérant les missions des chambres de commerce et d'industrie.

Le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale¹⁸¹, quant à lui, estime que, dans un souci de clarification tant sur le fond que sur la forme, il convient de commencer par s'attacher à établir une nouvelle définition des missions elles-mêmes. A cet effet, un amendement portant article additionnel doit être déposé avant l'article 1^{er} du projet de loi afin de définir de manière plus précise le cadre dans lequel le reste du texte est appelé à s'inscrire. Le rapporteur s'étonne de voir ce projet de loi débiter par une disposition qui concerne les changements de dénomination des chambres de commerce et d'industrie alors qu'il s'agit plutôt d'une conséquence de l'ensemble de la réforme. En outre, le rapporteur estime qu'une définition claire et générale des missions contribuera sans nul doute à légitimer les chambres de commerce et d'industrie dont l'utilité est d'autant plus sujette à caution que l'on ignore les fonctions dont elles sont investies.

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat¹⁸² s'arrête plus brièvement que ses prédécesseurs sur cette question pourtant incontournable. En effet, la commission se dit favorable à la redéfinition des missions générales du réseau à l'article L. 710-1 du code de commerce effectuée par l'Assemblée Nationale, mais souhaite néanmoins apporter un certain nombre de précisions afin de mieux rendre compte de la grande diversité du champ d'action du réseau à tous ses échelons. La mission générale d'accompagnement des entreprises est élargie afin de ne plus concerner exclusivement les activités déjà installées mais également la phase en amont de ce développement, s'agissant des créateurs et repreneurs d'entreprises. Dans cette même optique, la commission souhaite préciser la mission de guichet unique assurée par les

¹⁸¹ Assemblée Nationale, *Rapport n° 2388 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 24/03/2010, p. 16.

¹⁸² Sénat, *Rapport n° 507 fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 27/05/2010, p. 26.

chambres de commerce et d'industrie qui gèrent les centres de formalités des entreprises.

La commission des finances du Sénat¹⁸³ se félicite de la volonté de l'Assemblée Nationale tendant à préciser le périmètre des missions dévolues au réseau consulaire. Le rapporteur approuve donc cette clarification législative des missions des chambres de commerce et d'industrie en précisant tout de même que toute énumération demeure par nature perfectible. Toutefois, dans la mesure où les missions des chambres de commerce et d'industrie excèdent les seules missions de service public, le rapporteur rappelle que les ressources publiques doivent être utilisées dans le respect des règles de concurrence nationales et communautaires et à l'exclusion des activités de nature marchande.

En deuxième lecture du projet de loi, la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale présente une nouvelle rédaction de l'article L. 710-1 du code de commerce relatif aux missions et à la nature des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Dans cette nouvelle rédaction, l'Assemblée Nationale souhaite poursuivre sa clarification des missions dévolues aux chambres de commerce et d'industrie : *« avant de les réformer, votre rapporteur estime en effet qu'il importait de parfaitement savoir de quoi l'on parle, les chambres demeurant largement inconnues pour le grand public, y compris pour le monde de l'entreprise »*¹⁸⁴. Après avoir clairement réaffirmé leur rôle de corps intermédiaire de l'Etat, l'Assemblée Nationale énonce les principales missions qui incombent aux chambres de commerce et d'industrie, qu'il s'agisse d'assurer l'interface entre les divers acteurs du monde économique, d'aider, de conseiller et d'appuyer les entreprises dans l'ensemble de leurs démarches, notamment à l'export, d'agir en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue, de gérer des équipements portuaires ou aéroportuaires, etc. Cette nouvelle formulation proposée par la commission des finances du Sénat apporte donc une meilleure connaissance des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie.

¹⁸³ Sénat, *Avis n° 494 présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 25/05/2010, p. 34.

¹⁸⁴ Assemblée Nationale, *Rapport n° 2637 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et au service*, 17/06/2010, p. 13.

Désormais, en application de l'article L. 710-1 du code de commerce, « *le réseau et, en son sein, chaque établissement ou chambre départementale, contribue 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 nécessaires à l'accomplissement de ces missions. A cet effet, chaque établissement ou chambre départementale du réseau peut assurer, dans le respect, le cas échéant, des schémas sectoriels qui lui sont applicables : les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par les lois et les règlements ; les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence ; une mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production, en partenariat avec l'Agence française pour le développement international des entreprises ; une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue grâce, notamment, aux établissements publics et privés d'enseignement qu'il ou elle crée, gère ou finance ; une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires ; les missions de nature marchande qui lui ont été confiées par une personne publique ou qui s'avèrent nécessaires pour l'accomplissement de ses autres missions ; toute mission d'expertise, de consultation ou toute étude demandée par les pouvoirs publics sur une question relevant de l'industrie, du commerce, des services, du développement économique, de la formation professionnelle ou de l'aménagement du territoire, sans préjudice des travaux dont il ou elle pourrait prendre l'initiative* ».

Bien que cette nouvelle rédaction, comme le soulignent les rapporteurs des différentes commissions parlementaires que nous avons préalablement évoquées, écarte définitivement le triptyque indéfini¹⁸⁵ des différentes missions des chambres de commerce et d'industrie, il n'en reste pas moins que ces établissements publics doivent remplir toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions. Subsiste donc la distinction et l'ambiguïté entre missions d'intérêt général et missions de service public, ces dernières étant nécessaires à l'accomplissement des premières. Nous pouvons donc

¹⁸⁵ Pour rappel, il s'agit ici de la triple distinction entre mission de service public, mission d'intérêt général et mission d'intérêt collectif

légitimement nous demander si la réforme de juillet 2010 a réellement clarifié les missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie.

B. La confirmation de la mission essentielle de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services

Pierre PUAUX souligne que « *depuis toujours les chambres de commerce et d'industrie jouent un rôle consultatif. C'est même à l'origine leur raison d'être. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la charte de 1898, après avoir commencé (art.1^{er}) à en faire auprès des pouvoirs publics, les organes des intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription, leur confère pour attributions (art. 11) de donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les questions industrielles et commerciales et de présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce* »¹⁸⁶. Ainsi, cette mission de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services constitue la mission historique de ces organismes consulaires. Cette mission est directement issue du caractère électif du mandat consulaire qui confère aux membres des chambres cette faculté à faire valoir auprès des autorités publiques le point de vue des entreprises.

Dans son étude, Christian CHUPIN explique que « *par opposition aux organisations professionnelles sectorielles ou dites « de branches », la représentation consulaire s'exerce selon deux caractéristiques majeures. En premier lieu, le champ d'intervention des chambres de commerce et d'industrie est a priori plus large ; il couvre tout type d'activité économique et, de surcroît, au sein de l'entreprise, il est susceptible d'embrasser l'ensemble des problématiques de développement alors que celui de l'organisation syndicale va, le plus souvent, se concentrer sur les questions techniques et les implications sociales du secteur considéré. Mais, surtout, la représentation consulaire est, d'abord et avant tout, rattachée à un territoire, à la « circonscription », tandis que la branche professionnelle œuvre par essence sur un plan national* »¹⁸⁷.

¹⁸⁶ PUAUX Pierre, *Les Chambres de commerce et d'industrie*, 2^e éd. (Paris : PUF, 1998), p. 99.

¹⁸⁷ CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 103.

Cette différence essentielle de positionnement entre le réseau des chambres de commerce et d'industrie et les organisations patronales se matérialise principalement par la finalité de leurs considérations. En effet, les chambres de commerce et d'industrie œuvrent au profit de l'intérêt général de leurs ressortissants alors que les organisations patronales, notamment le MEDEF et la CGPME, œuvrent plutôt au profit de l'intérêt privé de leurs membres. En terme de notoriété et de *lobbying*, les prises de position sur le plan national des organisations patronales sont incontestablement plus visibles que celles du réseau des chambres de commerce et d'industrie, alors que la chambre de commerce et d'industrie de Paris est réputée comme étant productrice de nombreux rapports, études, observations et prises de position sur les domaines relevant de sa compétence. Sur le plan local, la tendance est inversée car les chambres de commerce et d'industrie sont identifiées comme les porte-parole des intérêts des entreprises face aux organes déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales. Jacques MARCEAU a récemment publié dans un journal économique un article¹⁸⁸ relatif à la représentation patronale dans lequel il s'interroge sur la fusion des organisations patronales et la possibilité de transférer cette représentativité aux chambres consulaires. Par ailleurs, il soulève l'idée novatrice de la création de chambres économiques régionales selon le modèle autrichien, c'est-à-dire par la fusion des trois réseaux consulaires que nous connaissons en France.

L'article L. 710-1 du code de commerce dispose que « *les établissements ou chambres départementales du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont chacun, en leur qualité de corps intermédiaire de l'Etat, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères. Assurant l'interface entre les différents acteurs concernés, ils exercent leur activité sans préjudice des missions de représentation conférées aux organisations professionnelles ou interprofessionnelles par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et des missions menées par les collectivités territoriales dans le cadre de leur libre administration.* » La fonction représentative des établissements consulaires leur confère donc la capacité à

¹⁸⁸ MARCEAU Jacques, *Représentations patronales : encore un rendez-vous manqué*, publié sur *Le Cercle Les Echos*, consulté le 14/03/2012.

exprimer des prises de position sur l'ensemble des sujets qui concernent l'entreprise. Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie exercent donc cette compétence vis-à-vis de la législation et de la réglementation économique, qu'elle soit d'origine européenne, nationale ou locale ; à l'égard des initiatives de promotion ou de valorisation du rôle de l'entreprise ou de ses réseaux dans le développement économique ; et en matière d'aménagement du territoire quant à la création, la gestion ou le développement d'équipements structurants.

Plus concrètement, les avis des chambres de commerce et d'industrie sont requis par des autorités très diverses et sur des sujets variés. Les organismes consulaires peuvent d'ailleurs s'exprimer de leur propre initiative dès lors qu'elles considèrent qu'une question relève de leur champ d'intervention. « *La mission consultative peut s'exercer de deux façons : soit l'établissement consulaire est partie prenante d'une instance chargée elle-même d'un pouvoir décisionnaire ou, à tout le moins, d'une prérogative d'appui technique à la décision d'une autre entité ; soit l'établissement consulaire donne son avis en propre, indépendamment de toute participation à une autre organisation. Le caractère consultatif de ces prérogatives de chambres de commerce et d'industrie signifie évidemment que leur avis peut n'être pas suivi par l'autorité décisionnaire*¹⁸⁹ »¹⁹⁰. A l'échelon régional, les chambres de commerce et d'industrie sont appelées à siéger dans plus d'une cinquantaine d'instances notamment pour assister le préfet dans l'exercice de ses prérogatives de régulation. Nous pouvons distinguer trois catégories de consultations : celles qui portent sur l'élaboration de documents-cadres à caractère général (schéma régional d'aménagement du territoire, contrat de plan régional de développement de la formation, plans d'urbanisme tels que les schémas de cohérence territoriale) ; celles qui concernent l'examen de situations individuelles en vue de l'attribution d'autorisations ou d'arbitrage de situations précontentieuses (autorisation d'ouvertures dominicales, transferts de débits de boissons, périodes de soldes) ; celles qui organisent des concertations ou de simples échanges d'informations.

¹⁸⁹ « *Les travaux des chambres de commerce appartiennent à l'administration ; ils ont atteint leur but lorsqu'ils lui ont été soumis pour être appréciés par elle* », circulaire ministérielle du 31/03/1806.

¹⁹⁰ CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 104.

Depuis une trentaine d'années, cette mission de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services souffre d'un manque de légitimité de l'institution consulaire elle-même. Deux causes principales illustrent cette réalité : d'une part le recul continu de la participation aux scrutins consulaires qui n'intéresse plus les chefs d'entreprise ; d'autre part, la concurrence croissante de nouveaux acteurs locaux sur le champ de l'action économique. Ainsi, la décentralisation s'accompagne depuis 1982 d'un développement de diverses instances représentatives qui font de l'action économique l'une de leurs priorités. Nous pouvons notamment citer, parmi ces diverses instances, les collectivités territoriales – et plus spécifiquement les régions – ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et les comités économiques, sociaux et environnementaux.

Les chambres de commerce et d'industrie ont donc irréversiblement perdu la qualification historique de « *parlement économique* » qui leur avait été conférée. La réforme de juillet 2010 confirme indéniablement la perte de vitesse des chambres de commerce et d'industrie dans le champ de l'action économique au profit d'autres acteurs locaux.

Paragraphe 2. La typologie des missions confiées aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie par la loi du 23 juillet 2010

Les pouvoirs publics font de la création d'entreprises un axe fort du développement économique. Dans telle région, c'est l'appui à la reprise qui est la priorité, dans telle agglomération, la création d'activités dans les quartiers sensibles où l'accompagnement des mutations économiques figure en tête de liste. Ailleurs, le soutien à l'innovation technologique focalise l'attention et le financement de la puissance publique. Le législateur a donc confié aux chambres de commerce et d'industrie d'importantes missions en faveur des entreprises (I) et en faveur des territoires (II).

I. Les missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en faveur des entreprises

Les missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en faveur des entreprises s'illustrent par certaines activités essentielles : les centres de formalités des entreprises (A), les dispositifs consulaires de formation (B) et la pratique consulaire du micro-crédit (C).

A. Les centres de formalités des entreprises

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, en application de l'article L. 711-3 1° du code de commerce, « *créent et gèrent des centres de formalités des entreprises et y assurent, pour ce qui les concernent, les missions prévues par l'article 2 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative individuelle.* » Le centre de formalités des entreprises constitue un service public dont la mission est définie par les articles R. 123-1 et suivants du code de commerce¹⁹¹. Ils permettent aux entreprises de souscrire en un même lieu l'ensemble des formalités et des procédures nécessaires à l'accès et à l'exercice de leur activité. Le centre de formalités des entreprises est donc le lieu obligatoire du traitement de ces déclarations qui, après vérification de leur recevabilité et analyse, sont transmises aux différentes administrations concernées. La compétence des centres de formalités des entreprises est étendue aux formalités de modification de statut et de cessation d'activité des entreprises. Selon Christian CHUPIN, « *En confiant la gestion de ces centres aux chambres de commerce et d'industrie, le législateur a entendu renforcer leur fonction d'interlocuteur privilégié, d'acteur économique et d'intervenant majeur d'accompagnement à la création ou à la reprise d'entreprises ; elles disposent ainsi d'un moyen contraint leur permettant de connaître les phases de développement de leurs ressortissants et de les amener ainsi à utiliser les autres services d'information et d'appui.* »¹⁹² La gestion des centres de formalités des entreprises génère environ 750 000 formalités par an dans le réseau des chambres de commerce et d'industrie.

¹⁹¹ Les centres de formalités des entreprises ont été institués en 1981 par la le décret n° 81-257 du 18/03/1981 et rendus obligatoires en 1984 par le décret n° 84-405 du 30/05/1984.

¹⁹² CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 106.

Une circulaire du 30 mai 1997¹⁹³ précise les modalités de fonctionnement des centres de formalités des entreprises autour de quatre grands principes : la gratuité de la prestation ; l’affichage de la tarification et des prestations d’assistance ; l’harmonisation des tarifs sur le territoire national ; l’information des autorités de tutelle. En effet, tout ressortissant doit pouvoir bénéficier d’une prestation gratuite. La loi n° 94-12 du 11 février 1994 relative à l’initiative et à l’entreprise individuelle n’ayant pas instauré de taxation, les établissements du réseau des chambres de commerce et d’industrie doivent garantir à tout déclarant l’accès à une prestation de base gratuite comportant les éléments suivants : la réception des déclarations dûment remplies ainsi que des pièces justificatives, actes ou titres de paiement qui les accompagnent ; la délivrance du récépissé ; la transmission aux organismes concernés de la déclaration et des pièces annexes qui leur sont destinées ; l’information du déclarant lorsque le dossier est incomplet. Cette prestation de base gratuite concerne l’ensemble des formalités prévues à l’article R. 123-8 du code de commerce, que la demande émane d’une personne physique exerçant une activité non salariée, d’une entreprise individuelle, d’une personne morale ou encore d’un établissement. Les centres de formalités des entreprises doivent afficher les prestations d’assistance aux formalités et leur tarification. Par ailleurs, le réseau des chambres de commerce et d’industrie s’est doté d’une « *norme d’intervention de la mission de service public de CFE* » qui répond aux exigences réglementaires en vigueur¹⁹⁴.

A cette prestation gratuite, à laquelle ont accès tous les déclarants, peuvent s’ajouter des prestations complémentaires et facultatives autres que celles qui relèvent des attributions légales des professionnels mandatés par les déclarants et tarifées à l’occasion du dépôt et du traitement des déclarations. Cette assistance peut constituer dans ce cas un apport technique utile et nécessaire pour les entreprises déjà existantes ou pour les futurs créateurs d’entreprises. Dans un souci de transparence vis-à-vis du déclarant, les centres de formalités des entreprises doivent afficher les prestations proposées en distinguant, d’une part, celles relatives aux obligations assurées gratuitement et, d’autre part, celles concernant l’assistance à la formalité

¹⁹³ Circulaire du 30/05/1997 relative au fonctionnement des centres de formalités des entreprises, JORF du 01/06/1997, p. 8797.

¹⁹⁴ Cette norme a été adoptée en assemblée générale de l’ACFCI le 20/11/2007 puis mise à jour les 17/06/2008 et 21/02/2012 dans les mêmes conditions.

dont la tarification pour services rendus devra être suffisamment explicite pour permettre aux interlocuteurs de les solliciter en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, une harmonisation des tarifs sur le territoire national doit être recherchée. En effet, dans un souci d'égalité de traitement, les centres de formalités des entreprises sont invités à rechercher des tarifications homogènes sur l'ensemble du territoire national afin d'assurer aux ressortissants une tarification comparable dans des centres géographiquement distincts pour des prestations équivalentes d'assistance aux entreprises. Un compte rendu annuel est adressé aux ministres de tutelle sur l'activité des centres de formalités et les tarifications pratiquées. Enfin, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie doit transmettre chaque année aux ministres de tutelle un rapport sur les tarifications pratiquées et sur les efforts entrepris pour l'harmonisation des tarifs au plan national. A cet effet, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie dispose des statistiques collectées par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Les rapports doivent comprendre également les éléments de nature à apprécier la façon dont la circulaire précitée est appliquée et faire état, éventuellement, des difficultés rencontrées.

A ce jour, ce ne sont pas moins de sept organismes qui se trouvent habilités à remplir la fonction de centre de formalités des entreprises, dont la vocation est de recevoir le dossier unique comportant les déclarations relatives à la création, la modification ou la cessation d'activité d'une entreprise. Les articles R. 123-3 et R. 123-4 du code de commerce déterminent les organismes ayant qualité pour créer les centres de formalités des entreprises. Le réseau des chambres de commerce et d'industrie assume cette fonction pour les commerçants, les sociétés commerciales, les groupements d'intérêt économique¹⁹⁵ et les groupements européens d'intérêt économique¹⁹⁶. Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat assume cette

¹⁹⁵ Un groupement d'intérêt économique (GIE) est un groupement doté de la personnalité morale qui permet à ses membres (qui doivent être au minimum deux) de mettre en commun certaines de leurs activités afin de développer, améliorer ou accroître les résultats de celles-ci tout en conservant leur individualité.

¹⁹⁶ Un GEIE est une entité juridique fondée sur le droit européen. C'est l'adaptation au cadre international européen du concept français de GIE. Il a été institué par le Règlement CEE n° 2137/85 du Conseil du 25/07/1985. Son objectif est de faciliter la coopération transnationale entre entreprises. Il s'agit du regroupement de personnes morales (sociétés ou autres entités juridiques), de droit privé ou public, décidant de mettre en commun des moyens tout en conservant leur personnalité juridique propre. Un GEIE doit compter au minimum deux sociétés européennes appartenant à deux États membres différents. Son siège doit être obligatoirement fixé dans le territoire de l'UE et de l'Espace économique européen (EEE). Le

fonction pour les artisans personnes physiques et les sociétés artisanales. Les greffes des tribunaux de commerce ou des tribunaux de grande instance statuant commercialement assument cette fonction pour les sociétés civiles ; les sociétés d'exercice libéral ; les personnes morales devant s'immatriculer au registre du commerce et des sociétés autres que celles relevant de la compétence des chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat ou de la chambre nationale de la batellerie artisanale¹⁹⁷ ; les établissements publics industriels et commerciaux ; les agents commerciaux. La chambre nationale de la batellerie artisanale assume la fonction de centre de formalités des entreprises pour les personnes physiques et morales devant s'immatriculer au registre de la batellerie artisanale. Les URSSAF ou les caisses générales de sécurité sociale sont compétentes pour les professions libérales et les employeurs d'entreprises non immatriculées au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers ou au registre des entreprises nationales de batellerie artisanale. En ce qui concerne les activités agricoles exercées à titre principal, la compétence de centre de formalités des entreprises revient aux établissements du réseau des chambres d'agriculture tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Les centres des impôts

GEIE, n'étant pas une société, n'a pas obligatoirement un capital minimal et n'a pas pour objectif de réaliser des bénéfices pour lui-même. Ses bénéfices éventuels sont répartis entre les membres, selon les clauses du contrat d'association, en principe au prorata des moyens engagés par chacun, et taxés selon les règles applicables à ces sociétés. Les membres du GEIE sont indéfiniment et solidairement responsables des dettes contractées par celui-ci.

¹⁹⁷ La chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) est un établissement public national à caractère administratif, institué par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, mis en place en 1985 et placé sous la tutelle du ministère des transports. Elle a pour objectif de représenter, soutenir et défendre la profession de batelier. Selon le décret n° 84-365 du 14/05/1984, « la chambre nationale de la batellerie artisanale a pour mission : de tenir le registre des entreprises de la batellerie artisanale ainsi que le registre des patrons et des compagnons bateliers ; de représenter les intérêts généraux de la batellerie artisanale auprès des pouvoirs publics et des agents économiques intéressés au transport fluvial ; d'émettre un avis sur les projets de loi ou de décret relatifs au transport fluvial ; elle est également saisie de toutes autres questions qui lui sont soumises par le ministre chargé des transports ; de gérer tout fonds qui serait créé en vue de favoriser l'adaptation de la capacité de la flotte artisanale ; d'organiser ou de concourir à l'organisation de l'apprentissage et de la formation continue en vue de favoriser la promotion professionnelle des patrons et des compagnons bateliers ; de coordonner l'action des entreprises de batellerie artisanale, notamment par la création de services communs destinés à améliorer la rentabilité, la qualité, les techniques et les méthodes de cette batellerie ; de créer des institutions d'entraide et d'assistance ou de concourir à leur fonctionnement. Elle peut, en outre, procéder à toutes études et émettre tous vœux sur des matières relevant de sa compétence, notamment sur les qualifications spécifiques aux métiers de la batellerie ». La CNBA joue donc auprès des artisans bateliers (entreprises ne dépassant pas 6 salariés) le rôle d'une chambre de métiers : défense des intérêts de la batellerie artisanale, tenue du registre de la batellerie artisanale, coordination et développement du secteur, formation et information des professionnels. Ses missions consistent à : représenter les bateliers (la CNBA incarne la profession dans les négociations portant sur l'amélioration des infrastructures, l'action sociale, l'environnement législatif et réglementaire, etc.) ; faciliter les démarches administratives (en tant que centre de formalités administratives, la CNBA s'emploie à assister les entreprises de la batellerie pour toutes les formalités qui concernent l'entreprise (création, modification, cessation) ; favoriser la formation (pour faire écho à sa mission de conseil et d'assistance, la CNBA soutient les actions de formation initiale ou continue, et organise régulièrement des stages professionnels tel qu'informatique, langues étrangères, etc.) ; garantir l'information (la CNBA a pour objectif de fournir une information précise et objective sur l'actualité du secteur afin de permettre à tous les bateliers de mieux comprendre les enjeux et les évolutions de leur profession) ; assurer la promotion du métier (la CNBA participe à de nombreux salons, édite des brochures informatives et contribue à la promotion du transport fluvial et du métier de batelier dans l'espace public).

exercent également cette compétence dès lors que les personnes morales ou physiques ne relèvent pas des catégories précédentes et qu'elles n'ont pas d'autres obligations déclaratives que statistiques et fiscales¹⁹⁸.

De surcroît, la directive n° 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006¹⁹⁹, dans les secteurs et les activités pour lesquels elle est applicable, garantit que les Etats membres permettent un libre accès des prestataires de services européens aux activités de services, ainsi que leur libre exercice sur leur territoire, et prévoit les conditions dans lesquelles les Etats membres peuvent imposer des exigences nationales encadrant ces activités. Ainsi, lorsqu'un prestataire de services s'établit dans un Etat membre de l'Union européenne, la directive prévoit que l'Etat membre simplifie, de façon générale, les procédures administratives, notamment par la mise en place de « *guichets uniques* » où les prestataires doivent pouvoir accomplir toutes les formalités. Le guichet unique est un interlocuteur unique auprès duquel, dans un souci de simplification, les prestataires peuvent, s'ils le souhaitent, déposer leurs demandes d'autorisation, recueillir les informations nécessaires et être informés de l'état d'avancement de leurs dossiers qui continueront à être gérés par les administrations compétentes. Les services d'instruction habituels sont alors contactés par le guichet et continuent d'exercer leurs compétences. La directive prescrit également que les formalités puissent être effectuées par voie électronique. Les autorités françaises ont arrêté le choix du dispositif français de guichet unique à l'occasion d'une disposition votée dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. En effet, cette loi désigne les réseaux des centres de formalités des entreprises comme supports des guichets uniques de la directive services. De plus, le 10 décembre 2008, le Premier ministre a souhaité, en cohérence avec les travaux français de réduction de la charge administrative et conformément aux dispositions de la directive services, que soit mis en place un portail internet unique de création d'entreprises qui devra assurer la double mission d'information et de guichet d'accomplissement des formalités.

¹⁹⁸ Les centres des impôts sont donc compétents pour les assujettis à la TVA ou à l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Il en est de même pour les assujettis aux bénéfices industriels non commerciaux (BNC) ou à l'impôt sur les sociétés.

¹⁹⁹ Directive n° 2006/123/CE du 12/12/2006 relative aux services dans le marché intérieur, JOUE du 27/12/2006, L 376/36.

B. Les dispositifs consulaires de formation

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie constitue le deuxième réseau de formation en France après l'Education nationale. En effet, les chambres de commerce et d'industrie disposent de plus de 300 établissements de formation qui accueillent chaque année plus de 700 000 personnes en formation. La loi de 1898 avait déjà prévu que l'appareil consulaire puisse créer des établissements de formation, administrer des établissements privés dans le cadre d'une donation ou d'une acquisition, administrer un établissement par délégation de l'Etat, du département ou de la commune.

L'existence des organismes de formation rattachés au secteur consulaire remonte pour une large part à la période antérieure à la loi de 1971. Dès leur création, initiée par des institutions publiques nationales ou territoriales, ils se sont impliqués dans le champ de la formation pour répondre aux besoins de l'entreprise et de l'artisanat. L'origine publique de leur création leur confère des caractéristiques similaires à celles du secteur public, notamment au niveau de leur autonomie limitée de gestion et de la pluralité des publics destinataires de leurs actions. Le secteur consulaire a joué un rôle fondamental dans la structuration de l'apprentissage qui demeure aujourd'hui un axe prépondérant de sa politique d'offre de formation.

La philosophie qui anime le pilotage de l'offre de formation dépendant des chambres de commerce et d'industrie repose sur une prise de conscience des transformations du marché de l'emploi, aujourd'hui extrêmement diversifié et mobile, qui s'accompagne d'une difficulté croissante à identifier clairement les formations conduisant à l'emploi. La mission s'associe, en outre, à la remarque selon laquelle la détermination des fonctions précises requises par un emploi est de plus en plus délicate. Cette considération amène à souligner l'erreur qui consisterait à penser que la formation générale est moins utile qu'auparavant. En particulier, nul ne devrait entrer en apprentissage sans disposer du socle minimal de connaissances afin, notamment, de ne pas limiter ses possibilités d'évolution et de mobilité professionnelle. L'apprentissage est l'une des voies de formation les plus efficaces, à condition d'éviter, d'une part, de diriger les apprentis vers des impasses

professionnelles, d'autre part, de procéder à des orientations trop prématurées ou définitives.

L'appareil de formation rattaché aux chambres de commerce et d'industrie prend en compte la logique des besoins en instaurant des mécanismes flexibles d'adaptation des formations. Jean-François BERNARDIN a, par exemple, signalé que celles qui dépendent de la chambre de commerce et d'industrie placée sous sa présidence connaissent un taux annuel de fermeture et d'ouvertures d'environ 15 % en évoquant, par comparaison, la rigidité relative de l'éducation nationale. Par ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie s'efforcent de déterminer avec plus de précision les coûts de formation et l'évaluation de leur efficacité : des études permettent de mesurer l'insertion des jeunes et leur devenir professionnel jusqu'à trois ans après leur sortie de formation.

L'offre de formation des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie se divise en trois parties : la formation continue, l'apprentissage et l'enseignement supérieur. En matière de formation continue, les formations portent principalement sur les secteurs tertiaires (communication, hôtellerie, restauration), du commerce-vente et de la comptabilité. L'apprentissage est une méthode de formation initiale par alternance destinée à faire acquérir aux jeunes une qualification professionnelle. L'apprenti est à la fois scolarisé dans un centre de formation des apprentis et salarié au sein de l'entreprise dans laquelle il travaille, sous la responsabilité de son maître d'apprentissage. La création d'un centre de formation des apprentis résulte d'une convention conclue, soit avec l'Etat pour les centres de formation des apprentis à recrutement national, soit avec la région pour les centres de formation des apprentis régionaux qui largement majoritaires avec 99 % des effectifs d'apprentis. Les centres de formation des apprentis, ne disposant pas de la personnalité juridique, sont adossés à des organismes gestionnaires qui peuvent être de nature juridique diverse : des organismes publics, comme les établissements publics locaux d'enseignement (par exemple, la section d'apprentissage d'un lycée), universités, collectivités locales ; des organismes consulaires, comme les chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture ; des organismes privés comme les entreprises, organisations professionnelles (par exemple, les centres de formation des apprentis de l'union des

industries et métiers de la métallurgie), établissements d'enseignement sous contrat, associations (par exemple les maisons familiales et rurales). Enfin, l'enseignement supérieur est souvent identifié comme le dispositif de formation de qualité des chambres de commerce et d'industrie. Les formations « bac + 5 » sont assurées par 28 établissements dénommés « *Ecoles supérieures de commerce et de management* » et par 11 écoles d'ingénieurs. Les formations « bac + 3 » sont assurées par 50 établissements « *middle management* » qui délivrent des *Bachelors* s'adressant à des jeunes désireux d'intégrer rapidement le monde du travail.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes présenté le 12 février 2013²⁰⁰ critique les écoles de commerce et leurs organes de tutelle, soit le ministère chargé de l'industrie via les chambres de commerce et d'industrie pour les aspects financiers, ainsi que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour ce qui est des diplômes. Plus largement, la régulation doit enfin passer par une réflexion sur le statut des écoles supérieures de commerce et de gestion ainsi que la place des chambres de commerce et d'industrie, et de l'Etat dans le dispositif. En effet, la plupart des écoles sont des services des chambres de commerce et d'industrie. La cour relève que le statut associatif adopté par certains établissements dans un souci d'émancipation de la tutelle consulaire ne garantit pas non plus par lui-même les moyens nécessaires pour parvenir à une autonomie satisfaisante. Elle envisage d'autres possibilités, comme la société anonyme qui va être adoptée par HEC, ou bien encore un statut d'établissement public sur le modèle de celui d'une université ou d'une grande école autorisant une tutelle minimale de l'Etat sur les comptes et la stratégie des écoles.

C. La pratique consulaire du micro-crédit

Les chambres de commerce et d'industrie soutiennent activement les différents acteurs du micro-crédit en attribuant des subventions aux diverses associations qui œuvrent dans ce secteur d'activité. Ces subventions, principalement en espèces,

²⁰⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, « *Les écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) : un développement à réguler* » (Paris : La Documentation française, 2013), tome I, p. 305. Voir Cour des comptes, *Rapport public thématique, La formation professionnelle tout au long de la vie* (Paris : La Documentation française, 2008), octobre 2008. Voir Sénat, *rapport d'information n° 365 sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, 04/07/2007.

peuvent également prendre la forme de subventions en nature par la mise à disposition gratuite de personnel et/ou de locaux. Les pouvoirs publics, quant à eux, attribuent des subventions conséquentes aux associations « *têtes de réseau* ». Ces subventions, bien que spécifiques, ne sont pas directement affectées au financement du micro-crédit mais viennent assurer le financement global de ces associations dans le cadre de conventions adoptées sur des projets précis.

Le micro-crédit correspond à des prêts de faible montant octroyés à des micro-entreprises créées ou développées pour un public dit classique (micro-crédit bancaire) ou pour des personnes en situation précaire (micro-crédit non bancaire). De nombreux organismes associatifs interviennent avec l'appui des chambres de commerce et d'industrie dans le développement de cet outil au service de la croissance et de la cohésion sociale. Le conseil économique, social et environnemental estime qu' « *il n'est pas acceptable de tolérer l'exclusion de certains de la sphère marchande, pour des raisons d'équité sociale mais aussi de perte dans le potentiel de production et de consommation du pays. L'implication de tous les acteurs dans ce processus (créateur, bénévoles, etc.) en fait en outre une belle réalisation motivante. L'accompagnement est un exemple de levier très positif pour le développement économique. Il permet de plus de ne pas opposer artificiellement création de richesse et solidarité* »²⁰¹.

Notons que la distribution de crédit fait l'objet d'une réglementation stricte établie par le code monétaire et financier qui dispose, dans son article L. 511-5 qu' « *il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque à titre habituel. Il est, en outre, interdit à toute entreprise autre qu'un établissement de crédit de recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme.* » Les opérations de banque relevant du monopole bancaire sont définies par l'article L. 313-1 du même code comme les actes par lesquels « *une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement ou une garantie.* »

²⁰¹ CESE, *Le microcrédit : une opportunité économique et sociale ?* (Paris : Journal officiel, 2010), 26/05/2010, p. II-33.

Le milieu associatif est donc *a priori* exclu du secteur du crédit²⁰². Cependant, le législateur a accordé au fil du temps des dérogations de plus en plus amples à cette interdiction sous la pression de certaines associations désireuses d'étendre le marché du crédit aux personnes exclues du système bancaire classique. Le soutien à la création d'entreprise a été le moteur des premiers changements législatifs. En effet, la loi sur les nouvelles régulations économiques²⁰³ instaure la possibilité pour les associations d'octroyer des prêts d'un montant maximum de 10 000 euros à des chômeurs ou à des bénéficiaires de minima sociaux afin de financer la création d'entreprise. Ces associations sont autorisées par ce dispositif législatif à prêter sur leurs ressources propres ou à recourir à des emprunts contractés auprès d'établissements de crédits. La loi de programmation pour la cohésion sociale²⁰⁴ regroupe les principales mesures du programme d'actions autour de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances portées par le Gouvernement. Ce texte fédère au niveau local les acteurs de l'accompagnement des chômeurs et des créateurs d'entreprise par la création d'une aide d'Etat au bénéfice des maisons de l'emploi. Enfin, la loi de modernisation de l'économie²⁰⁵ a pour objectifs essentiels l'augmentation du nombre d'entreprises et le développement de la concurrence. Avec cette loi, l'interdiction relative aux opérations de crédit ne s'applique plus aux associations sans but lucratif et aux fondations reconnues d'utilité publique accordant, sur leurs ressources propres et sur emprunts contractés auprès d'établissements de crédits, des prêts pour la création et le développement d'entreprise.

En l'absence de définition légale du micro-crédit, les acteurs associatifs ou institutionnels tels que les chambres de commerce et d'industrie ont développé des conceptions différentes. L'observatoire de la micro-finance, créé en 2006, définit le micro-crédit au regard des trois caractéristiques suivantes : une opération de crédit qui se traduit par le versement d'un capital, le remboursement d'un échéancier et éventuellement le paiement d'un intérêt ; un prêt nécessairement temporaire qui s'adresse à des personnes en situation de difficultés d'accès au crédit ; une opération financière qui fait l'objet d'un accompagnement social obligatoire.

²⁰² COSTE-BATTON Juliette, *Une association prêteuse risque gros*, JA n° 406, p. 7.

²⁰³ Loi n° 2001-420 du 15/05/2001 relative aux nouvelles régulations économiques, JORF du 19/01/2005, p. 7776.

²⁰⁴ Loi n° 2005-32 du 18/01/2005 de programmation pour la cohésion sociale, JORF du 19/01/2005, p. 864.

²⁰⁵ Loi n° 2008-776 du 04/08/2008 de modernisation de l'économie, JORF du 05/08/2008, p. 12471.

L'observatoire distingue différents types de micro-crédits correspondant à différents modes d'intervention : le micro-crédit bancaire accordé par des établissements de crédit grâce à un mécanisme de garantie, comme le modèle de l'association France Active²⁰⁶ ; le micro-crédit non bancaire proposé par des associations habilitées, comme le modèle de l'association pour le droit à l'initiative économique²⁰⁷ (ADIE) ; le micro-crédit mixte qui combine des concours bancaires et des prêts d'honneur, comme le modèle du réseau associatif des plates-formes d'initiative locale de France Initiative²⁰⁸ (PFIL). Les plateformes d'initiative locale sont des associations de type loi 1901 dont les premières ont été créées au début des années 1980. Il existe aujourd'hui 236 plateformes de ce type réparties sur le territoire national et fédérées au sein du réseau « *France Initiative* » qui leur impose le respect d'une charte éthique commune²⁰⁹. Ces plateformes ont pour objet de soutenir la création ou la reprise d'entreprise. A cette fin elles proposent aux entrepreneurs porteurs d'un projet l'attribution de prêts dits « *d'honneur* », sans intérêts ni garantie, remboursables à titre personnel par les bénéficiaires. Monsieur le sénateur Roger BESSE, dans son rapport d'information sur les plateformes d'initiatives locales, estime que « *ces prêts, qui font toute la spécificité de l'action*

²⁰⁶ L'association France Active accompagne les personnes privées d'emploi souhaitant créer leur propre entreprise ainsi que les structures solidaires qui emploient des personnes en situation d'exclusion professionnelle. Créée en 1988 par la Fondation de France, la caisse des dépôts et consignations, le crédit coopératif, la fondation MACIF et plusieurs associations caritatives, elle a pour vocation de favoriser l'insertion durable par l'activité économique.

²⁰⁷ L'ADIE est une structure associative créée en 1989 et reconnue d'utilité publique par le Conseil d'Etat le 10/01/2005. Elle a pour mission d'adapter à la France le principe du micro-crédit et est habilitée par la commission bancaire à proposer des prêts à des personnes qui ne peuvent prétendre aux micro-crédits bancaires classiques. Selon l'avancement et le type de projet présenté, l'association pour le droit à l'initiative économique propose des prêts dont les montants varient de 500 à 5 000 euros. Ces aides financières peuvent prendre la forme d'un prêt solidaire de création de 500 à 5 000 euros maximum, dans le cadre du démarrage d'une entreprise ; d'un prêt d'honneur de 5 000 euros maximum ; d'un prêt de matériel ; d'un prêt progressif de 1 000 puis 2 000 et enfin 3 500 euros ; d'un prêt « *test* » de 1 500 euros maximum destiné à tester la faisabilité d'un projet. Les fonds sont mis directement à disposition par l'association ou bien prêtés par des banques partenaires ayant signé une convention avec celle-ci.

²⁰⁸ Les plateformes d'initiative locale sont des associations de type loi 1901 ; les premières ont été créées au début des années 1980. Il existe aujourd'hui 236 plateformes de ce type réparties sur le territoire national et fédérées au sein du réseau France Initiative qui leur impose le respect d'une charte éthique commune. Une réponse ministérielle les a d'ailleurs décrites comme « *des outils indispensables au service des créateurs d'entreprise* » ; réponse du secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire aux questions n° 40218 et n° 42517, JO Sénat du 10/08/2004, p. 6 235. Voir Sénat, *Rapport d'information n° 258 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les plates-formes d'initiative locale*, 21/02/2007.

²⁰⁹ La charte éthique dont il est ici question stipule que la plateforme France Initiative s'engage à respecter dans toutes ses actions les principes suivants : une plateforme est au service des créateurs ; à ce titre, elle respecte l'autonomie et la dignité de chaque créateur, tout en cherchant à lui assurer les meilleures chances de succès ; une plateforme est au service d'un territoire, à ce titre, elle insère son action dans une démarche de développement local et dans les réseaux de compétences qu'elle mobilise ; une plateforme est au service du développement économique, de l'innovation, de l'emploi et de la cohésion sociale, simultanément et indissociablement ; à ce titre, elle valorise chez tout créateur, la capacité de développement économique de son entreprise, support d'autres emplois, et sa capacité d'innovation ; une plateforme est au service de solidarités collectives ; à ce titre, elle construit des solidarités : avec les autres plateformes France Initiative, avec les autres opérateurs de l'aide à la création d'entreprises, entre tous les agents économiques de son territoire ; une plateforme est au service d'une démocratie d'initiative et de responsabilité civique ; à ce titre, elle veille à la qualité démocratique de sa vie associative et à la préservation de son indépendance et de celle des créateurs.

*des PFIL, entraînent généralement un effet de « levier », important, pour des prêts bancaires »*²¹⁰. Ainsi, en 2005, 10 900 prêts d'honneur ont été engagés par les plateformes, représentant une masse de plus de 79 millions d'euros ; 87 % d'entre eux ayant été accompagnés d'un financement bancaire dont le montant moyen s'élève au-delà de 52 000 euros²¹¹. Ces structures sont par conséquent des organismes précieux dans le domaine de la création d'entreprise. Une réponse ministérielle aux questions écrites de deux députés les a d'ailleurs décrites comme « *des outils indispensables au service des créateurs d'entreprise* »²¹².

La mission d'investigation relative au micro-crédit menée par l'inspection générale des finances en 2009 propose dans la synthèse de son rapport²¹³ une définition de ce mécanisme afin de permettre la mise au point d'indicateurs d'activités et d'outils d'évaluation : il s'agit d'un crédit à titre onéreux s'adressant à des publics en difficulté ou ayant pour finalité la création de très petites entreprises de moins de trois salariés, d'un montant unitaire inférieur à 25 000 euros et assorti obligatoirement d'un dispositif d'accompagnement. Cette définition, qui n'emporte pas l'unanimité, a comme inconvénient majeur de ne pas permettre d'y inclure les mécanismes de prêts d'honneur²¹⁴ dont la finalité est de permettre au créateur d'entreprise d'accéder au crédit. L'inspection générale des finances soutient que cette définition doit s'appliquer à tous les acteurs financiers, y compris les banques, afin que chacun établisse un fichier cohérent pour quantifier, au niveau national, les crédits accordés, les montants alloués, les capitaux restant dûs, etc.²¹⁵ La mission propose enfin que parallèlement à cet effort de clarification, les organismes concernés adoptent des protocoles communs d'évaluation de leur activité, notamment par le recensement des entreprises et des emplois créés ainsi que la détermination de leur pérennité.

²¹⁰ Sénat, *Rapport d'information n° 258 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les plates-formes d'initiative locale*, 21/02/2007, p. 5.

²¹¹ Chiffres issus du rapport annuel 2006 du réseau France Initiative.

²¹² Réponse du secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire aux questions n° 40 218 et n° 42 517 respectivement posées par messieurs les députés Jean-Yves COUSIN et Yvan LACHAUD, JO AN du 10/08/2004, p. 6 235.

²¹³ IGF, *Le microcrédit* (Paris : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2009), synthèse, p. 3.

²¹⁴ Les prêts d'honneur s'apparentent à des prêts d'argent qui sont des prêts de consommation dont la nature de la chose sur laquelle ils portent conduit à les classer dans une catégorie à part. Il s'agit d'un prêt à moyen terme et à taux zéro, distribué par des organismes d'aide à la création d'entreprise. Sa durée est comprise entre deux et cinq ans et il est octroyé personnellement au créateur sans qu'il lui soit demandé de garanties personnelles. Il a vocation à remplacer l'apport du porteur de projet et à favoriser un effet de levier auprès des organismes bancaires pour l'obtention d'un financement bancaire complémentaire.

²¹⁵ Ce dispositif statistique existe déjà pour le micro-crédit personnel sous la responsabilité de la caisse des dépôts et consignations.

L'Union européenne propose, quant à elle, une définition du micro-crédit professionnel dans sa communication du 20 décembre 2007 relative à l'initiative européenne pour un développement du micro-crédit en faveur de la croissance et de l'emploi²¹⁶. La commission rappelle que si le micro-crédit répond à des fonctions diverses, il est très largement utilisé par les Etats membres comme un moyen d'encourager le travail indépendant, la création et le développement des micro-entreprises, notamment pour des populations en situation de chômage. Cet instrument s'inscrit dans la lignée de la stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi ainsi que la promotion de l'inclusion sociale. Pour la commission européenne, le micro-crédit professionnel peut être défini comme une aide financière d'un montant inférieur à 25 000 euros s'adressant à des publics distincts : les micro-entreprises et les populations défavorisées qui souhaitent travailler pour leur propre compte mais qui n'ont pas accès au service bancaire traditionnel. Nous pouvons noter que l'Union européenne a mis en œuvre divers programmes pour développer le micro-crédit dans les Etats membres : EQUAL²¹⁷, JASMINE²¹⁸, ou bien encore JEREMIE²¹⁹. A titre d'exemple, citons le cas de la chambre de commerce et d'industrie de Bucarest²²⁰ qui, dans le cadre de ces dispositifs européens, propose un accompagnement personnalisé aux porteurs de projets en leur accordant des micro-crédits. En effet, la Roumanie est un des rares pays européens ayant un cadre

²¹⁶ COM (2007) 708-20/12/2007. Notons que la commission européenne avait préalablement posé les critères du micro-crédit professionnel dans sa communication COM (2006) 349-29/06/2006 sur le financement des petites et moyennes entreprises en encourageant les Etats membres « à veiller à ce que la législation nationale encourage la mise à disposition des micro-crédits. [...] Les prêts de ce type constituent un moyen important d'encourager l'initiative entrepreneuriale, notamment des femmes et des membres des minorités ethniques, sous la forme d'une activité indépendante ou d'une micro-entreprise. Cet instrument favorise non seulement la compétitivité et l'esprit d'entreprise mais également l'intégration sociale ».

²¹⁷ Pour la période 2000-2006, l'Union Européenne a développé un programme d'aide adapté aux demandeurs d'emploi, dénommé EQUAL. Il s'agit d'un laboratoire du fonds social européen qui expérimente de nouvelles approches en matière de lutte contre la discrimination et l'exclusion. L'initiative EQUAL s'intègre pour la période 2007-2013 dans le nouveau programme PROGRESS qui a pour but d'apporter un soutien financier à la mise en œuvre des objectifs de la stratégie de Lisbonne en matière d'emploi et d'affaires sociales.

²¹⁸ Dans le prolongement de l'initiative EQUAL, la Commission européenne lance au cours de l'année 2009 le programme JASMINE (*Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe* : action commune pour soutenir les institutions de micro-finance en Europe) dont l'objectif est de soutenir les instituts de micro-finance non bancaires en Europe chargés d'évaluer les plans d'entreprises candidates à un financement direct, c'est-à-dire sans passer par le biais des régions ou des Etats membres.

²¹⁹ Lancé en 2005, le dispositif appelé JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to medium Enterprises* : ressources européennes conjointes pour les PME et les micro-entreprises) permet aux PME d'accéder aux outils d'ingénierie financière, qu'il s'agisse de prêts, de capital-risque ou de garanties. Il permet de mettre à disposition des entreprises qui investissent et innovent des moyens financiers supplémentaires destinés à renforcer leurs fonds propres à chaque stade de leur existence.

²²⁰ La CCI de Bucarest se définit elle-même comme une organisation autonome, non gouvernementale, apolitique, sans but patrimonial, à but non lucratif, à personnalité juridique, d'utilité publique, destinée à représenter, défendre et soutenir les intérêts de ses membres et les intérêts des autres opérateurs économiques de Bucarest, afin de développer le commerce, l'industrie, l'agriculture et les services compte tenu des besoins de l'économie de marché. Notons que cette CCI regroupe en une seule institution l'équivalent des CCI, CMA et CA françaises.

juridique spécifique²²¹ qui s'applique à la micro-finance : l'association Montan Initiativ, proche du modèle France Initiative octroie des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprise exclus du système bancaire. En France, les chambres de commerce et d'industrie sont des partenaires indispensables du réseau Entreprendre en France. A titre d'exemple, la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes qui accompagne les porteurs de projets pris en charge par l'association locale du réseau Entreprendre en France, a fait l'objet en décembre 2008 d'un audit de relabellisation lui permettant de poursuivre ce partenariat. En l'espèce, l'auditeur a proposé un avis « *plus que favorable* » au comité de décision. La chambre de commerce et d'industrie de Nîmes qui a réalisé un respect de ses engagements de plus de 99 % est à ce jour toujours labellisée, et continue d'être un soutien local du réseau Entreprendre en France.

Chaque année, l'association pour l'aide au développement et à l'initiative économique organise une semaine du micro-crédit dont l'objectif est d'informer le grand public de l'existence de ce dispositif financier. Les chambres de commerce et d'industrie, partenaires institutionnels, s'investissent dans cet événement en mettant à disposition du personnel ainsi que des locaux pour accueillir cette manifestation et contribuer ainsi à son bon déroulement. Certaines chambres de commerce et d'industrie contribuent à la diffusion de cet événement par le biais de leurs propres médias. Malgré cette communication, il demeure un réel manque de visibilité concernant le micro-crédit et les organismes qui le proposent. En effet, en dehors de ces événements spécifiques, nous pouvons nous interroger quant à l'efficacité de l'information fournie par les différents organismes d'accueil. Devant la multitude de dispositifs proposant des micro-crédits et un accompagnement à la création d'entreprise, certains porteurs de projet s'estiment mal orientés.

II. Les missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en faveur des territoires

La loi du 23 juillet 2010 confirme le rôle essentiel des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie dans le domaine de l'aménagement

²²¹ La loi n° 240/205 adoptée par le parlement roumain en juillet 2005 a fixé un cadre très favorable au développement des organismes spécialisés dans ce secteur.

du territoire (A), en conséquence de quoi les compagnies consulaires sont devenues des acteurs majeurs dans l'appui aux pôles de compétitivité (B).

A. La mission d'aménagement du territoire

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, en plus de leurs missions d'appui aux entreprises (création/reprise d'entreprise, valorisation du commerce et du tourisme, soutien à l'industrie durable, promotion de l'innovation et de l'intelligence économique, développement international, etc.) ont également une mission d'aménagement. En effet, Roger RAYMOND écrivait en 1965 que « *L'intervention des chambres de commerce et d'industrie dans l'aménagement du territoire a été provoquée par la constatation d'un besoin économique nouveau, d'intérêt général. Cette intervention se situe très tôt dans la chronologie de cette discipline nouvelle ; cela signifie que les compagnies consulaires étaient prêtes à cette tâche originale.* »²²² Pour sa part, Jean-Claude NEMERY, en 1979, ajoutait qu' « *Aux attributions traditionnelles concernant la gestion des intérêts professionnels dont elles ont la charge, se sont ajoutées des attributions nouvelles qui leur confèrent une mission économique plus générale. Ainsi, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres d'agriculture participent à l'établissement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, à celui des plans d'aménagement rural et des POS. Elles ont ainsi un pouvoir d'action sur la localisation des zones préférentielles d'implantation des équipements industriels et commerciaux.* »²²³

Par ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie ne disposent pas d'une circonscription administrative, mais d'un territoire sur lequel on trouve des ressortissants. Ainsi que l'indique Christian CHUPIN, « *Cette évolution a accompagné le mouvement de décentralisation des années 1980, comme si les chambres de commerce et d'industrie souhaitaient revendiquer, à cette occasion, une nouvelle forme de légitimité : celle de la défense des intérêts, non plus seulement des*

²²² RAYMOND Roger, *L'aménagement du territoire et les chambres de commerce et d'industrie*, thèse pour le doctorat en droit public, université de Dijon, 1965, p. 40.

²²³ NEMERY Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 2, 1979, p. 317.

entreprises et de leurs mandants, mais des espaces locaux où ceux-ci se créent et se développent. »²²⁴

Les chambres de commerce et d'industrie ont ainsi développé des observatoires économiques locaux, des activités d'accueil et de gestion de l'immobilier d'entreprise²²⁵, des partenariats avec des structures externes comme les associations de commerçants ou les agences de développement. Ainsi, en combinaison avec leur rôle consultatif, les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie peuvent prendre part aux débats publics structurants de leur circonscription, comme c'est le cas pour le « Grand Paris » ou encore « l'Axe Seine ». Les chambres de commerce et d'industrie gèrent également un grand nombre d'équipements logistiques comme des plates-formes aéroportuaires, des ports, des ports intérieurs ainsi que des ponts.

Ces activités d'aménageur emportent plusieurs conséquences. La première est relative à la qualité du personnel affecté à ces missions. En effet, s'agissant ici principalement de missions industrielles et commerciales, les agents qui y sont affectés sont nécessairement sous statut de droit privé. D'autre part, ces missions induisent d'une capacité d'investissement importante lors de la construction et de la maintenance de ces équipements.

A titre d'illustration, le Conseil d'Etat a précisé en 2009 les conditions dans lesquelles une chambre de commerce et d'industrie peut être chargée d'une opération d'aménagement²²⁶. En l'espèce, le Conseil d'Etat rappelle que les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif aux missions variées. En effet, si les chambres de commerce et d'industrie sont régies par le principe de spécialité, leur statut leur permet d'exercer leurs activités sur un périmètre assez large. Encore faut-il ne pas sortir du cadre imparti²²⁷. En l'espèce, la chambre de commerce et d'industrie de Valenciennes s'était vue confier en 1993 par une commune la réalisation de l'aménagement et de

²²⁴ CHUPIN Christian, *Les chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 114.

²²⁵ Voir FIVEL Coralie, *Les aides à l'immobilier d'entreprise à l'épreuve de l'acte II de la décentralisation, mémoire de DESS en droit des entreprises du développement local*, université de Reims Champagne-Ardenne, 2005.

²²⁶ CE, 11/08/2009, *CCI de Valenciennes*, req. n° 300829.

²²⁷ CE, 28/09/1984, *Conseil régional de l'ordre des architectes de Bourgogne*, req. n° 36469.

l'équipement d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), « *consistant en des travaux de voirie, de réseaux, d'aménagement d'espaces libres et d'installations diverses nécessaires à la vie des usagers* ». La commune ayant résilié la convention, la chambre de commerce et d'industrie exerça un recours afin d'obtenir les sommes en règlement du bilan de clôture de ladite convention. Ayant eu sa requête rejetée tant en première qu'en seconde instance, la chambre de commerce et d'industrie s'est pourvue en cassation. Toutefois, le Conseil d'Etat a estimé qu' « *une chambre de commerce et d'industrie ne peut être chargée d'une opération d'aménagement que si cette opération porte sur des équipements commerciaux ou artisanaux ou si elle se voit à cette occasion concéder des travaux publics ou chargée de la gestion d'un service public : qu'aucune autre disposition ne donne compétence aux chambres de commerce et d'industrie pour réaliser en dehors de ces deux hypothèses des opérations d'aménagement pour le compte d'une collectivité publique.* »

B. L'appui des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie dans les pôles de compétitivité

La politique des pôles de compétitivité, également appelés clusters, a été conçue en 2004 pour être un accélérateur de croissance de l'économie française et de ses entreprises dans un contexte de développement de l'économie de la connaissance et d'internationalisation croissante des échanges et de processus de production. Ainsi que Pierre DARTOUT la présente, « *cette politique industrielle a d'emblée été fondée sur une approche territoriale volontariste. En effet, la capacité d'innovation d'une entreprise ne résulte pas seulement de ses ressources propres mais d'un « écosystème » favorable auquel contribue l'ensemble des acteurs économiques, académiques et institutionnels de son territoire. La politique des pôles cherche à donner à chaque territoire les moyens de mobiliser les acteurs de cet écosystème autour d'une stratégie commune et des projets collaboratifs* »²²⁸. Nicolas JACQUET et Daniel Darmon indiquent que « *L'idée de créer des réseaux d'entreprises ou des clusters sur le territoire français n'est pas nouvelle. Depuis une trentaine d'années, quelques pionniers ont cru à la nécessité d'établir des synergies territoriales plus*

²²⁸ DARTOUT Pierre, *L'édito, la lettre de l'observatoire des pôles de compétitivité*, n° 6, p. 1.

grandes entre enseignement, recherche et entreprises »²²⁹; la création de Sophia Antipolis fait partie des exemples les plus aboutis des années 1980, tout comme le développement des technopôles²³⁰.

Les chambres de commerce et d'industrie participent au développement des pôles de compétitivité installés sur leur territoire afin de favoriser son développement économique et son attractivité. Les soutiens émanant de l'ensemble des acteurs publics qui contribuent aux pôles de compétitivité se matérialisent par le financement d'équipements structurants ou par le financement direct des projets de recherche et développement labellisés par l'Etat. Selon une enquête réalisée en 2007, les montants engagés peuvent être très variables, allant de 15 000 à 200 000 euros par an pour le financement des structures porteuses des pôles²³¹. Les projets de recherche et développement constituent la principale activité des pôles de compétitivité. En effet, les différents projets de plates-formes d'innovation sont des infrastructures de pointe destinées à favoriser l'innovation des entreprises par la mise en place de moyens et services mutualisés. En parallèle, les projets hors recherche et développement (formation, investissements immobiliers, infrastructures TIC, veille et intelligence économique, promotion du territoire, développement à l'international) sont un complément indispensable pour la compétitivité des entreprises du pôle ainsi que pour le développement économique des territoires.

Cependant, la pratique démontre que les chambres de commerce et d'industrie peuvent se trouver en situation soit de complémentarité, soit de concurrence avec les

²²⁹ JACQUET Nicolas, DARMON Daniel, *Les pôles de compétitivité, le modèle français*, Paris, La documentation française, 2005, p. 57.

²³⁰ Nous pouvons également ajouter à cette brève énumération la création des systèmes productifs locaux (SPL). Ceux-ci peuvent être considérés comme les prémices des pôles de compétitivité. La politique des SPL est la première politique publique conduite en France en vue de favoriser des démarches de clusters. Elle a été initiée par la DATAR en 1999 et correspond à un changement important dans le discours tenu sur l'aménagement du territoire. Alors que depuis les années 1960, les pouvoirs publics s'étaient attachés à répartir plus uniformément les activités sur le territoire, la DATAR prend acte avec la politique des SPL des avantages potentiels liés à la concentration géographique. Le principe de l'appel à projet a été arrêté en décembre 1997 pour un lancement en 1999 et 2000. Une centaine de dossiers a été retenue afin de bénéficier d'un financement modeste (environ 38 000 euros) versé à la structure portant l'action et non aux entreprises. Ces structures porteuses étaient tout aussi bien des associations, des collectivités ou des chambres consulaires. Dans l'esprit de ce dispositif, la subvention ne doit être qu'un prétexte à l'amorce de démarches collaboratives entre des entreprises d'un même secteur localisé sur un même territoire ; les organismes de recherche et de formation n'étant pas ici directement visés, à l'inverse des pôles de compétitivité. Les démarches conduites par les SPL peuvent prendre des formes aussi diverses que la mise en place d'une marque commune, la création de structures mutualisées à l'export, le diagnostic sur des besoins communs de compétences, etc. Une commission nationale soutient chaque année en moyenne cinq nouveaux projets ou renforce l'aide à des projets déjà subventionnés. A ce jour, une centaine de SPL en activité est recensée.

²³¹ ETD, *Les agglomérations face aux enjeux de l'innovation : quelles actions de soutien aux pôles de compétitivité ?*, février 2007.

autres acteurs publics locaux tels que les conseils régionaux. En effet, selon Jacques BERNOT, « *la décentralisation a libéré les initiatives locales en faveur du développement local. Pour autant, l'évolution des montants de l'intervention économique des collectivités territoriales témoigne de l'effort consenti depuis lors, même si les interventions économiques de l'ensemble des collectivités territoriales restent encore limitées au regard de celles de l'Etat. [...] S'agissant des relations entre les différents niveaux de collectivités territoriales, bien que les statistiques de la comptabilité publique établissent encore une distinction nette entre aides directes et indirectes, qui correspond à la hiérarchie établie par la loi au profit de la région, il est clair que départements et communes se situent, de plus en plus, au même niveau que les régions. La conséquence en est une perte de contrôle pour l'Etat, confrontée à la concurrence croissante que se livrent les collectivités territoriales pour attirer les investisseurs, en développant des politiques s'adressant aux entreprises* »²³².

En théorie, la loi CHEVENEMENT inscrivait le développement économique comme la première compétence obligatoire des établissements publics de coopération intercommunale²³³. Jusqu'à présent, force est de constater que nous sommes parfois bien loin de la réalité souhaitée par le législateur. Francis AYNAUD estime ainsi « *qu'il n'est pas rare de voir les compétences optionnelles accaparer l'écrasante majorité des crédits votés par des conseillers municipaux enclins à défendre d'abord et avant tout l'intérêt de leurs communes. Beaucoup estiment ainsi que la somme des intérêts communaux définit naturellement l'intérêt communautaire ! Cette vision, souvent inévitable, est propice à pratiquer le « clonage » des actions municipales plutôt que la recherche d'une cohérence communautaire de l'action économique dans un espace infrarégional* »²³⁴. En conséquence, le développement économique communautaire bouscule nécessairement les pratiques communautaires et génère en retour des contradictions plus ou moins apparentes²³⁵.

²³² BERNOT Jacques, *La répartition des compétences* (Paris : LGDJ, 1996), p. 53.

²³³ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n° 160 du 13/07/1999, p. 10361.

²³⁴ AYNAUD Francis, *Développement économique : chasse gardée des maires ?*, *La lettre du cadre territorial*, n° 361, 15 juin 2008, p. 12.

²³⁵ Voir sur ce point : MILLER Gilles ; LEYAT Alain, *L'intercommunalité vue par les Chambres régionales et territoriales des comptes*, AJDA 2009.699.

Le pilotage des pôles de compétitivité revient aux principaux acteurs de ces structures que sont les représentants des industriels, des laboratoires de recherche et des établissements de formation. La circulaire du 2 août 2005 relative à la mise en œuvre des pôles de compétitivité²³⁶ prévoit que la structure juridique du pôle avec laquelle l'Etat et les collectivités territoriales contractualiseront devra être une personne morale. Il ne peut s'agir ni d'un simple comité de pilotage, ni d'un syndicat professionnel ou d'une chambre consulaire. La structure peut en revanche prendre la forme d'une association de type loi 1901, d'un groupement d'intérêt économique (GIE) ou d'un groupement d'intérêt scientifique (GIS). Toutefois, le représentant légal du pôle ne peut relever ni d'une collectivité territoriale, ni de l'Etat. Si l'Etat a voulu réserver la responsabilité de porter la gouvernance aux acteurs économiques, scientifiques et académiques, le comité interministériel d'aménagement et de développement des territoires a aussi affirmé que *« l'implication des collectivités territoriales constitue un élément déterminant du succès. C'est pourquoi leur participation active paraît dès l'origine indispensable. Les collectivités, à commencer par les régions, pourront dès lors être partie prenante de la structure chargée de les piloter »*. C'est ainsi que plusieurs collectivités (ou structures satellitaires) et chambres de commerce et d'industrie sont présentes dans la structure de gouvernance de nombreux pôles de compétitivité. Nous pouvons citer à titre d'exemple l'implication de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes au sein du pôle Q@LI-MEDiterranée.

Les chambres de commerce et d'industrie sont des partenaires privilégiés des pôles de compétitivité. En effet, elles sont en mesure d'intervenir sur plusieurs champs pour assurer le lien entre les entreprises et les autres acteurs du territoire. Le réseau consulaire, engagé dans la politique des pôles de compétitivité, est parfaitement conscient de leurs enjeux et des risques, et se positionne donc comme une interface avec les entreprises concernées. D'après une étude réalisée par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie en 2005, plus de soixante établissements du réseau consulaire sont présents dans plus de quarante pôles de compétitivité labellisés, à la fois en tant qu'acteur institutionnel mais également

²³⁶ Circulaire du 02/08/2005 relative à la mise en œuvre des pôles de compétitivité, JORF n° 182 du 06/08/2005, p. 12875.

sur des volets opérationnels en tant que représentant des entreprises²³⁷. Les objectifs des pôles de compétitivité requièrent avant tout la capacité à réunir et à faire collaborer des structures qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Les chambres de commerce et d'industrie ont à plusieurs reprises démontré leur capacité en ingénierie financière, leur position d'intermédiation avec les acteurs du territoire et leur professionnalisme dans l'organisation et le suivi des pôles. La présence de plusieurs entreprises autour d'un même projet innovant suppose au préalable qu'elles aient établi une confiance mutuelle qui leur permette de s'engager pleinement dans sa mise en œuvre. L'expérience des chambres de commerce et d'industrie en matière d'appui aux réseaux d'entreprises est ici un atout majeur pour les pôles de compétitivité²³⁸.

La plupart des pôles de compétitivité et clusters européens entrent dans une phase de développement et de coopération internationale : missions à l'étranger, participation à des foires et salons, rencontres d'affaires, etc. L'objectif, dans une première étape, est d'améliorer les performances à l'export, de conquérir de nouveaux marchés et de diversifier les donneurs d'ordres. Dans une seconde étape, parvenus à une certaine maturité, les pôles commencent à engager des réflexions plus stratégiques pour coopérer avec d'autres clusters en vue d'atteindre une masse critique européenne face aux pays émergents et disposer d'une complémentarité technologique pour créer de nouveaux produits en phase avec les marchés porteurs. Pour être compétitives, les entreprises du pôle doivent s'internationaliser et pénétrer de nouveaux marchés, supposant plusieurs prérequis parmi lesquels l'élaboration d'un programme de veille permettant de cibler les marchés, et l'existence d'un réseau à l'étranger qui facilite les partenariats entre entreprises. A ce titre, le réseau des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (CCIFE) peut remplir pleinement ce rôle. Afin de faciliter cette ouverture à l'international, UBIFRANCE²³⁹ a créé une cellule d'orientation baptisée « P2C » (pôle de compétitivité) au sein de

²³⁷ ACFCI, *Les pôles de compétitivité : l'occasion à ne pas manquer*, décembre 2005.

²³⁸ Nous pouvons évoquer les dispositifs PLATO ou ALIZE. Même si les problématiques traitées peuvent être distinctes de celles des pôles de compétitivité, les compétences acquises par les CCI dans le domaine de l'animation de réseaux peuvent y être utilement déployées, notamment pour l'élaboration d'un projet collaboratif.

²³⁹ UBIFRANCE, l'agence française pour le développement international des entreprises, est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre de l'économie, de l'industrie, de l'emploi, du secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur et de la direction générale du trésor et de la politique économique. Il est à noter que cette présente agence a vu ses missions confirmées par le récent décret n° 2008-1548 du 31 décembre 2008 relatif à UBIFRANCE, agence française pour le développement international des entreprises, JORF du 01/01/2009, p. 48.

son établissement de Marseille. Environ quarante pôles bénéficient de cette mobilisation et les actions menées prennent des formes très variées : études sur les clusters étrangers, opérations collectives sectorielles regroupant des petites et moyennes entreprises, analyses de marchés, invitation de journalistes étrangers ou accompagnement des structures de gouvernance lors d'un déplacement.

Parallèlement à ces démarches, plusieurs chambres de commerce et d'industrie européennes se sont réunies en 2006, dans le cadre d'Eurochambres²⁴⁰, au sein d'un groupe de travail qu'a animé l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. Sur la base d'échanges entre ses membres, un manifeste sur les clusters a été adopté lors du 14^e congrès d'Eurochambres à Thessalonique en octobre 2006²⁴¹. Ce document présente les ressources et les compétences que le réseau consulaire peut mettre au service des entreprises impliquées ou souhaitant intégrer un cluster. Dans son « *manifeste sur les clusters* », l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie vise à mieux connaître le contexte dans lequel s'inscrit le développement des clusters en Europe. Ce document présente les ressources et les compétences que le réseau consulaire peut mettre au service des entreprises impliquées ou souhaitant intégrer un cluster. Il propose également au réseau consulaire et aux institutions européennes des perspectives de travail et des orientations politiques à mettre en œuvre pour favoriser leur réussite. Pas moins de sept recommandations aux institutions européennes ont été formulées dans ce document. Il est fort probable qu'elles soient suivies d'effet eu égard à la politique de l'Union européenne engagée en faveur du développement des clusters. L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et le réseau Eurochambres ont ainsi formulé les recommandations suivantes : soutenir les projets collaboratifs innovants des clusters ; faire de l'animation des clusters un point clef de leur mise en œuvre ; mettre en place des outils pour évaluer la performance des clusters ; établir un cadre qui favorise la coopération inter-clusters ; simplifier les procédures administratives ; donner une place importante aux petites et moyennes entreprises dans les clusters ; et enfin, s'appuyer sur l'expérience du réseau européen des chambres de commerce.

²⁴⁰ Eurochambres est une association créée en 1958 afin de présenter au plan européen une structure regroupant les chambres de commerce et d'industrie des Etats membres de l'Union européenne.

²⁴¹ ACFCI, *Manifeste sur les clusters*, printemps 2007.

Les chambres de commerce et d'industrie européennes ont décidé d'agir en faveur d'une politique européenne des clusters au moyen de trois actions spécifiques. Tout d'abord, le réseau consulaire européen souhaite s'impliquer plus fortement en laissant au cluster l'initiative de se développer lui-même. L'implication des chambres de commerce dans les clusters doit se faire tant sur le plan institutionnel, comme représentant des intérêts de toutes les entreprises, que sur le plan opérationnel à travers des actions de soutien aux entreprises. Elles peuvent notamment contribuer à leur mise en réseau et les accompagner dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet collaboratif. La seconde action consiste à mobiliser l'ensemble des compétences des réseaux consulaires. Certaines chambres de commerce sont déjà fortement impliquées dans cette démarche et ont montré la diversité des compétences qu'elles pouvaient rassembler pour intervenir auprès des entreprises. Ainsi, elles peuvent intervenir soit directement, en leur proposant des services adaptés, soit indirectement, en participant à la création d'un environnement qui permette d'assurer une expansion rapide des clusters en phase de croissance. Enfin, un forum consulaire européen des clusters est en cours de réalisation. La coopération entre chambres par le biais de ce forum pourrait être utile à plusieurs titres : réuni régulièrement, il serait un lieu d'échange en vue de transférer les bonnes pratiques et les expériences vécues par le réseau consulaire ; il aurait vocation à devenir un lieu d'initiatives et de coopérations en nouant des relations entre certains clusters et en organisant des complémentarités ; il serait une structure informelle qui apporterait des informations de terrain auprès des autorités publiques ; enfin, il pourrait devenir, à terme, un centre de ressources pour les chambres de commerce impliquées ou souhaitant s'engager dans les clusters.

Section 2. La réalisation des missions dévolues aux établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Afin de réaliser les missions qui leur sont dévolues, les chambres de commerce et d'industrie peuvent décider de gérer elles-mêmes leurs modalités d'exécution

(Paragraphe 1) ou bien recourir à l'externalisation de la gestion de leurs services publics (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les modalités de la gestion interne de leurs services publics par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie proposent, en application du code de commerce, une offre de services administratifs ou industriels et commerciaux à leurs ressortissants (I). Traditionnellement, les chambres de commerce et d'industrie gèrent elles-mêmes leurs services publics (II).

I. L'offre de services des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie s'est vu confier depuis sa création une diversité de missions en faveur des intérêts des entreprises de leur territoire. Ces activités bénéficient d'un régime juridique particulier attaché à leur nature. Nous analyserons tout d'abord le régime applicable aux activités de service public à caractère administratif (A), puis le régime applicable aux activités de service public à caractère industriel et commercial (B).

A. Le régime juridique applicable aux activités de service public à caractère administratif

Les activités de service public à caractère administratif, tout comme les activités de service public à caractère industriel et commercial sur lesquelles nous nous pencherons ultérieurement, sont d'origine jurisprudentielle et sont différenciées par un faisceau de trois critères fixés par le juge administratif : l'objet, le mode de financement et les modalités de fonctionnement de l'activité visée. Les activités de service public à caractère administratif ont un objet strictement d'intérêt général et sont financées principalement par des subventions ou des recettes fiscales et mises en œuvre par des procédés de gestion publique, actes ou contrats administratifs.

Les services publics à caractère administratif se caractérisent donc par un régime recourant largement à la gestion publique et presque entièrement soumis au droit administratif : actes unilatéraux qui sont des décisions exécutoires ; contrats qui sont administratifs ; biens qui bénéficient de la protection de la domanialité publique ; travaux ayant le caractère de travaux publics et personnel ayant la qualité d'agent public. Les usagers de ce type de service public sont dans une situation réglementaire de droit public, définie par les lois et règlements du service. Ces usagers peuvent apparaître parfois comme des assujettis plus que comme des bénéficiaires. Tel est le cas, par exemple, des contribuables des services fiscaux ou bien des prisonniers de l'administration pénitentiaire. L'utilisateur d'un service public à caractère administratif dispose de droits privilégiés, tel que celui d'accéder au service ou encore celui du bon fonctionnement de ce dernier. Il doit aussi en accepter les contraintes : la personne publique peut modifier unilatéralement sa situation et il n'existe aucun droit acquis quant au maintien du service.

La cour administrative d'appel de Bordeaux, dans un arrêt de 2008, confirme que les chambres de commerce et d'industrie, du fait de leur qualité d'établissement public administratif, gèrent des services publics administratifs. En l'espèce, la chambre de commerce et d'industrie de Bayonne louait à une entreprise privée un bâtiment à usage d'entrepôt dans une zone aéroportuaire dont elle était concessionnaire. Un sinistre s'est produit, provoquant l'effondrement d'un mur. L'entreprise locataire a alors confié les travaux de reconstruction à une entreprise privée. Cependant, le nouveau mur n'a pas résisté davantage, et s'est effondré à son tour. La chambre de commerce et d'industrie de Bayonne a alors décidé de poursuivre la société locataire ainsi que l'entreprise qui avait réalisé les travaux de reconstruction. La question était de savoir si la juridiction administrative était compétente pour connaître de ce litige. La Cour administrative d'appel de Bordeaux a répondu par l'affirmative, nonobstant la qualité de personnes privées des parties au contrat. Selon la Cour, même si la commande émanait de la société locataire, elle a été passée pour le compte de la chambre de commerce et d'industrie et, eu égard au fait qu'elle avait pour objet la remise en état d'un ouvrage public, le contrat en cause était un contrat de droit public dont le contentieux relevait de la compétence de la juridiction administrative. En effet, le bâtiment ainsi endommagé était affecté à une

mission de service public à caractère administratif gérée par la chambre de commerce et d'industrie de Bayonne²⁴².

Comme nous l'avons étudié précédemment, les chambres de commerce et d'industrie sont qualifiées par la jurisprudence d'« *établissements publics à caractère administratif* » et exercent donc principalement des missions de service public à caractère administratif. Un arrêt du Tribunal des conflits nuance toutefois cette évidence en précisant que ces organismes consulaires sont « *des établissements publics administratifs dont seuls certains services peuvent avoir le caractère industriel et commercial* »²⁴³.

En ce qui concerne la tarification des activités de service public à caractère administratif, il convient de noter qu'elles sont soumises à une certaine restriction. Ces activités doivent en principe être réalisées gratuitement mais le juge administratif admet qu'une contrepartie financière minimale soit imposée, en tout cas sans bénéfice ni profit pour l'établissement public. Par exemple, s'agissant du service public à caractère administratif de la navigation et de la sécurité aérienne, « *les principes généraux contenus dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen [...] et relatifs notamment [...] au financement des dépenses de l'administration par une contribution commune répartie sur tous, ne font pas obstacle à ce que [...] les charges d'un service public déterminé soient financées par ses usagers au moyen d'une redevance qui trouve sa contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies par ce service.* »²⁴⁴ L'article D. 711-67-3 du code de commerce dispose que les prestations supplémentaires réalisées par les chambres de commerce et d'industrie excédant l'exécution normale des services obligatoires peuvent faire l'objet d'une rémunération dans les conditions suivantes : la redevance est la contrepartie directe de la prestation ; elle ne doit pas dépasser le coût du service ;

²⁴² CAA Bordeaux, 30/10/2008, *Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne*, req. n° 06BX02102. Voir TC, 08/07/1963, *Société entreprise Peyrot*, req. n° 01804 : le Tribunal des conflits déroge au principe selon lequel un contrat conclu entre deux personnes privées ne peut revêtir le caractère d'un contrat administratif. Il convient également de considérer l'objet du contrat qui vise un but d'intérêt général. Dans cet arrêt, le Tribunal des conflits juge que la construction des autoroutes comme la construction des routes nationales est une mission appartenant par nature à l'Etat et qu'il n'y a pas lieu de distinguer selon que la construction est assurée directement par l'Etat ou par un concessionnaire. Lorsque cette mission est confiée à un concessionnaire, celui-ci agit en réalité pour le compte de l'Etat. Le contrat conclu entre ce concessionnaire et l'entreprise titulaire du marché pour l'exécution des travaux nécessaires à la construction de l'autoroute, même conclu entre deux personnes privées doit, par suite, être qualifié de contrat administratif et soumis au droit public.

²⁴³ TC, 18/12/1995, *Institut de formation pour les entreprises de la région parisienne*, req. n° 02987.

²⁴⁴ CE, 21/10/1988, *Syndicat national des transporteurs aériens*, req. n° 72862.

le contenu et la qualification de la prestation doivent être portés à la connaissance des usagers.

B. Le régime juridique applicable aux activités de service public à caractère industriel et commercial

Initialement, le tribunal des conflits reconnaît l'existence de services exploités par une personne publique dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire, dans son arrêt *Société commerciale de l'Ouest africain* (dit « bac d'Eloka ») du 22 janvier 1921²⁴⁵. C'est dans l'arrêt *Société générale d'armement* du 23 décembre 1921²⁴⁶ que le Conseil d'Etat qualifie définitivement les services publics à caractère industriel et commercial. Ces jurisprudences ont pour conséquence de donner compétence au juge judiciaire une large partie de ces services publics²⁴⁷.

En effet, la catégorie des services publics à caractère industriel et commercial ne cesse de s'étoffer. Aujourd'hui, le régime juridique des services publics à caractère industriel et commercial est quasiment un régime de droit privé : la gestion et la comptabilité obéissent au droit du commerce ; le droit privé s'applique aux relations avec les tiers et à la responsabilité que peut recouvrir le service et les usagers sont dans une situation contractuelle de droit privé. Toutefois, des règles de droit public demeurent applicables en ce qui concerne les contrats qui peuvent être de nature administrative en raison de la présence de clauses exorbitantes ; le directeur du service public ainsi que le comptable supérieur sont dans une situation de droit public et enfin, le service public à caractère industriel et commercial peut disposer de prérogatives de puissance publique et émettre de véritables actes administratifs.

²⁴⁵ TC, 22/01/1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, Rec. p. 91 ; D. 1921.3.1, concl. MATTER ; S. 1924.3.34, concl. MATTER.

²⁴⁶ CE, *Société générale d'armement*, Rec. p. 1109, RD publ. 1922.74, concl. RIVET.

²⁴⁷ Il demeurerait auparavant une théorie selon laquelle les initiatives publiques étaient interdites dans les domaines où s'exerçaient normalement des activités privées. Cette théorie reposait sur des considérations d'ordre financier, compte tenu des risques que l'exercice de telles activités faisait courir aux personnes qui les entreprenaient ; par le fait que les personnes publiques comportaient des limites qu'elles ne devaient pas dépasser, particulièrement en matière industrielle et commerciale, et par le fait que la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que la liberté de la concurrence devaient être respectées. Voir MONPION Anne, *Le contrôle de l'interventionnisme économique public : l'affaiblissement du principe de liberté du commerce et de l'industrie ?*, AJDA 2008.232. Voir CE, 30/05/1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, Rec. p. 583, RD publ. 1930.530, concl. JOSSE : « les entreprises ayant un caractère commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée et que les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature en services publics communaux, que si, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière ».

Cependant, dans son arrêt du 31 mai 2006, le Conseil d'Etat change sa position et considère que « *les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique ; qu'en outre, si elles entendent, indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ; qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci* »²⁴⁸.

Les activités de service public à caractère industriel et commercial ont un objet comparable à l'activité d'une entreprise privée du secteur concurrentiel. Elles sont principalement financées par des redevances et sont exercées par des procédés de gestion privée. La tarification des activités de service public à caractère industriel et commercial est libre, sous deux réserves : l'offre ne doit pas être groupée avec des prestations de service public à caractère administratif et elle doit respecter la réglementation applicable au service visé.

La Cour de cassation s'est prononcée sur la création par la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie d'un site internet gratuit destiné à rompre la fracture numérique sur la totalité du territoire néo-calédonien²⁴⁹. En l'espèce, la société Neologis considère que la création et la mise en ligne du site internet par la chambre de commerce et d'industrie ayant pour objet l'élaboration d'un annuaire des entreprises installées sur le territoire, à titre gratuit, lui fait une concurrence illicite et déloyale et saisit à ce titre le tribunal de première instance de Nouméa. La chambre de commerce et d'industrie soulève l'incompétence du juge judiciaire, au motif qu'il n'appartient pas à ce dernier d'apprécier la légalité de l'acte

²⁴⁸ CE, 31/05/2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, req. n° 275531.

²⁴⁹ Cass. civ. 04/05/2011, *Société Néologis*, req. n° 10-10989.

administratif à portée réglementaire créant le site internet, et que n'entre pas dans l'office de ce juge la recherche de l'éventuelle responsabilité d'un établissement public au titre d'une mission de service public administratif résultant de la fonction dévolue à ce site (réduire la fracture numérique) et des procédés de gestion utilisés (mise en œuvre de prérogatives de puissance publique).

La Cour de cassation confirme que ce litige relève de la compétence du juge judiciaire en ne faisant aucune référence à la notion de service public pour caractériser l'activité créée par la chambre de commerce et d'industrie : « *attendu qu'ayant relevé que, par son financement et les moyens mis en œuvre, l'activité du site internet créé par la chambre de commerce et d'industrie s'exerçait dans les mêmes conditions que celles de nombreux sites privés offrant un service gratuit financé par la publicité ou le partenariat d'entreprise, la Cour d'appel a justement décidé que la juridiction de l'ordre judiciaire était compétente pour en connaître.* »²⁵⁰ Par conséquent, la Cour de cassation en déduit le caractère industriel et commercial du service en cause déterminant la compétence juridictionnelle. Toutefois, il semble que la Haute juridiction, qui n'est pas expressément revenue sur la qualification du service en cause, fasse reposer sa décision sur la notion de concurrence déloyale. Il existe en effet de rares exemples d'activités créées par des personnes publiques qui ne constituent pas des missions de service public, faute de répondre à un intérêt général caractérisé et dont le contentieux relève du juge judiciaire²⁵¹. Il nous appartient de penser que la Cour de cassation refuse de voir dans cette création de site internet un intérêt général caractérisé. Le Conseil d'Etat, quant à lui, aurait peut-être confirmé l'existence d'un tel intérêt général en se fondant sur la réduction de la fracture numérique sur l'ensemble du territoire néo-calédonien et sur la promotion des entreprises.

En parallèle des activités de service public à caractère administratif et des activités de service public à caractère industriel et commercial, certaines autres activités bénéficient de régimes particuliers en application de certains textes. Lorsqu'un texte définit un régime spécifique de tarification pour une activité, ce

²⁵⁰ LACHAUME Jean-François, *La création d'un site internet par une CCI : activité privée ou service public ?*, note sous Cass. civ. 04/05/2011, *Société Néologis*, req. n° 10-10989, *AJDA* 2011.2355.

²⁵¹ Tel est le cas de la vente de sable par un port autonome qui a la qualité d'établissement public ; CE, 21/10/1988, *SARL Cetra c/ Port autonome de Nantes Saint-Nazaire*, req. n° 78489.

régime est applicable sans considération de la nature de cette activité. A titre d'exemple, la formation préalable à l'installation relève du domaine de la formation régi par les dispositions de l'article 89-II de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997. Il en est de même en matière d'accompagnement pour les formalités obligatoires liées à la vie de l'entreprise qui relève, elle, d'une circulaire du 30 mai 1997. Cette particularité se retrouve également pour les établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat en ce qui concerne notamment la délivrance des documents et des extraits obligatoires telle que la carte professionnelle d'artisan ou bien encore la carte d'ambulant. Nous venons ainsi de constater que les réseaux consulaires présentent une diversité d'activités de service public dont la nature n'est pas facilement identifiable.

II. La réalisation des missions de service public

Il convient d'analyser les conditions dans lesquelles les chambres de commerce et d'industrie peuvent réaliser leurs missions de service public (A) et les modalités de recours à la régie (B).

A. La gestion de leurs services publics par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Comme nous l'avons vu précédemment, les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics administratifs de l'Etat. Par conséquent, ces organismes consulaires bénéficient de la personnalité morale, d'une relative autonomie financière, et sont soumis à un principe de spécialité qui détermine leurs compétences. Par nature, la création d'un établissement public induit nécessairement que les missions qui lui sont dévolues soient réalisées par cet organisme. En effet, si l'établissement public délègue la gestion de ses services publics à un autre organisme, qu'il soit public ou privé, alors la question de l'utilité et de la légitimité de cet établissement se pose. L'établissement public administratif poursuit donc une activité propre qui répond au principe de spécialité. Cette règle qui devrait pourtant s'appliquer strictement est aujourd'hui malmenée car les textes

prévoient souvent un éventail plus ou moins large de spécialités pour un même établissement public, ce qui est le cas pour les chambres de commerce et d'industrie.

En pratique, une chambre de commerce et d'industrie se structure en plusieurs directions. Par exemple, les services administratifs de la chambre de commerce et d'industrie de Paris se décomposent de la manière suivante : une direction générale ; une direction de la communication ; une direction des affaires institutionnelles et des relations extérieures ; une direction des actions et de la coopération internationale ; une inspection générale ; une direction des ressources humaines ; une direction générale adjointe de l'enseignement et de la recherche ; une direction générale adjointe des finances et de l'administration, une direction générale adjointe des études, de la prospective et de l'innovation ; et une direction générale adjointe de l'appui aux entreprises et à l'information. Chacune de ces directions dispose de son budget et de son personnel pour mettre en œuvre les missions de service public qui lui sont confiées. Ainsi que le rappellent Didier LINOTTE et Raphaël ROMI, « *la variété est de mise car les organes d'un établissement public doivent être adaptés aux fonctions qui leur sont assignées. S'il n'existe pas de structure-type, en revanche certaines constantes peuvent être relevées qui découlent de l'application d'un impératif commun de démocratie administrative : la séparation des pouvoirs.* »²⁵²

Le personnel d'un établissement public n'est *a fortiori* pas celui de l'Etat. Cependant, les agents de ces établissements peuvent, dans une certaine mesure, avoir la qualité de fonctionnaire s'il s'agit de titulaires dans des postes d'administration centrale, de services extérieurs, ou encore si un texte le prévoit expressément. Un établissement public a d'ailleurs la faculté de compléter son personnel statutaire par le recrutement d'agents contractuels qui auront la qualité d'agent public s'ils participent directement à l'exécution même de la mission de service public dont l'établissement est investi²⁵³. Le statut de ces personnels est spécifique même s'il reste particulièrement proche de celui de la fonction publique. Nous verrons ultérieurement que le statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie correspond à cette présentation.

²⁵² Didier LINOTTE, Raphaël ROMI, *Droit du service public* (Paris : Litec, 2007), p. 130.

²⁵³ CE, 04/06/1954, *Affortit et Vingtain*, Rec. p. 342.

Enfin, les établissements publics disposent d'une autonomie patrimoniale se concrétisant par l'existence d'un domaine public ou privé dont ils sont propriétaires²⁵⁴. Les chambres de commerce n'échappent pas à cette règle en disposant de leurs propres domaines public et privé sur lesquels elles peuvent mettre en œuvre leurs missions de service public telles que l'accueil d'entreprises innovantes dans des pépinières d'entreprises par exemple. Plus largement, l'établissement public possède une autonomie de gestion grâce à laquelle elle passe des contrats - qu'ils soient publics ou privés - et prend des actes administratifs unilatéraux qui seront, le cas échéant, susceptibles de recours en annulation pour excès de pouvoir.

B. La possibilité pour les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie de recourir à la régie

Les chambres de commerce et d'industrie, par leur nature d'établissement public administratif de l'Etat, doivent assurer directement la gestion des services publics qui leur sont confiés. Pour une meilleure efficacité des services rendus au public, les chambres consulaires peuvent recourir à la régie.

Selon Gilles GUGLIELMI et Geneviève KOUBI, « *Un service public est géré en régie si la personne publique assume non seulement la gestion stratégique mais aussi la gestion opérationnelle du service. [...] Trois éléments classiques caractérisent toutes les régies. Le personnel est recruté directement par la personne publique chargée du service public, que ce personnel soit fonctionnaire, simple agent public ou contractuel de droit privé. Les biens utilisés par le service appartiennent à la personne publique considérée, que ce soit sous le régime de la domanialité publique ou sous celui de la domialité privée. Le financement est assuré par le budget de la personne publique concernée.* »²⁵⁵ Jean-Paul VALETTE souligne que « *la régie est longtemps apparue comme le mode courant d'exécution du service public par l'Etat ou les collectivités locales. Elle donne aux pouvoirs publics une maîtrise*

²⁵⁴ La doctrine a longtemps combattu cette théorie de la propriété des établissements publics sur le domaine public au motif que le pouvoir de police leur échappe. Cette position n'emporte cependant pas la conviction puisque le lien entre propriété et pouvoir de police n'est pas indissoluble et parce que les responsables de certains établissements publics se sont vu confier la responsabilité du maintien de l'ordre, ce qui n'est toutefois pas le cas des présidents des chambres de commerce et d'industrie. Voir CE, 21/03/1984, *Mansuy*, req. n° 24944 : les établissements publics peuvent posséder en propre un domaine public, sans qu'y fasse obstacle le caractère industriel et commercial de l'établissement public en cause.

²⁵⁵ GUGLIELMI Gilles, KOUBI Geneviève, *Droit du service public*, 3^e éd. (Paris : Montchrestien, 2011), p. 346.

*complète sur les plans financier et administratif, ainsi qu'en matière de personnel. Mais elle peut conduire à des coûts élevés et des lourdeurs de gestion, aussi est-il parfois accordé une certaine marge d'autonomie aux services concernés. Au reste, l'expression même de régie présente des ambiguïtés, et recouvre des réalités juridiques assez disparates.*²⁵⁶ Traditionnellement, le terme de « régie » s'applique à un service qui ne constitue pas une personne juridique distincte de l'entité publique à laquelle il est rattaché²⁵⁷. Par ailleurs, l'utilisation inappropriée du terme « régie » se retrouve fréquemment dans le paysage administratif français²⁵⁸.

Précisons que la régie, même sous ses formes les plus atypiques, ne doit pas être confondue avec la notion de « quasi-régie ». Pour Lucien RAPP, « *notion prétorienne, la quasi-régie (contrats in house) fait aujourd'hui l'objet de montages juridiques par lesquels plusieurs pouvoirs adjudicateurs créent une structure de regroupement, sous la forme d'une société de projet, à laquelle ils confient directement une mission globale (financement, conception, construction, exploitation et/ou maintenance d'un ouvrage public), sans mise en concurrence préalable de plusieurs candidats. Que l'un des actionnaires originels de la société de projet se retire, ne fût-ce que dans le cadre d'une opération de refinancement, et c'est le montage qui s'effondre !* »²⁵⁹

²⁵⁶ VALETTE Jean-Paul, *Droit des services publics*, (Paris : Ellipses, 2006), p. 167.

²⁵⁷ La régie ne dispose pas de la capacité d'ester en justice, ni même de contracter directement. Précisons que la notion de « régie » est parfois dénaturée lorsqu'elle est utilisée pour qualifier une variété de situations qui ne correspondent pas à la signification habituelle. En effet, il n'est pas rare d'identifier des structures appelées « régies » alors qu'elles disposent de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Par exemple, le constructeur automobile Renault a été dénommé, suite à l'ordonnance du 16/01/1945, « *régie nationale des usines Renault* », alors que cette structure avait l'apparence d'un établissement de nature industrielle et commerciale. Il en est de même pour la « *régie autonome des transports parisiens* » qui, malgré sa dénomination, est un établissement public national industriel et commercial chargé du service public d'exploitation des lignes de transports en commun des voyageurs.

²⁵⁸ En ce sens, l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales introduit des régies dites « *personnalisées* » qui sont elles aussi dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière tout en constituant une forme très particulière d'établissement public, et les définit comme des établissements publics locaux. Par ailleurs, il existe des régies dites « *intéressées* » qui résultent de délégations contractuelles du service public à une personne le plus souvent privée. Dans ce cas de figure, la collectivité qui délègue le service public garde la responsabilité de son fonctionnement et la personne privée ne se rémunère pas directement sur les usagers car elle perçoit de la personne publique des primes associées aux résultats obtenus par sa gestion. Traditionnellement, il faut distinguer deux formes de régies : la régie directe et la régie indirecte. La régie directe s'analyse comme un service indifférencié des autres services d'une structure par des règles administratives ou financières spéciales. La collectivité gère ici elle-même le service faisant l'objet d'une régie. La régie indirecte, quant à elle, dispose d'une marge d'autonomie administrative et budgétaire sans être dotée de la personnalité morale. Des règles spécifiques de présentation de son budget permettent d'appréhender son activité. Dans tous les cas, il est appliqué aux régies les règles administratives courantes de la collectivité gestionnaire du service public : régime des actes administratifs, contrôle de légalité, principes budgétaires et comptables (la pratique montre que dans les collectivités territoriales les régies directes bénéficient d'un budget annexe alors que les régies indirectes bénéficient d'un budget autonome).

²⁵⁹ RAPP Lucien, *Quasi-régie, quasi-régime*, AJDA 2010.588.

Les chambres de commerce et d'industrie ne peuvent pas bénéficier des règles encadrant les régies nationales, ni des règles spécifiques aux régies locales prévues par le code général des collectivités territoriales. En effet, les chambres de commerce et d'industrie ne sont pas des collectivités territoriales et ne sont pas non plus assimilées à des services déconcentrés de l'Etat. Cependant, ces compagnies consulaires ont, par le passé, utilisé ce régime pour gérer certains de leur services publics à caractère industriel et commercial. Cette pratique persiste dans la gestion de certaines activités portuaires ou dans le domaine de l'immobilier d'entreprise. Par exemple, la chambre de commerce et d'industrie de la Vendée qui gère un port de plaisance situé sur l'Ile d'Yeu, crée en 2008 une association dont l'objet social est d'encaisser les redevances d'amarrage des plaisanciers. A l'occasion d'un contrôle réalisé par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, il apparaît que l'association manipule des deniers publics sans y avoir été autorisée, ce qui illustre un cas typique de gestion de fait. Aussi, la chambre de commerce et d'industrie s'est résolue à identifier un nouveau moyen de collecter ses redevances : la régie.

Même si la pratique de la régie peut présenter certaines facilités de gestion pour les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, il n'en demeure pas moins que la réforme du 23 juillet 2010 ne les autorise pas explicitement à recourir à ce dispositif. A l'inverse, les établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat peuvent, eux, recourir à ce mode de gestion de leurs services publics. En effet, le Secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat encadre ce dispositif dans une circulaire du 26 mai 1998²⁶⁰. Ce texte indique que « *Le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique n'est pas visé expressément dans la réglementation des chambres de métiers, mais les principes qui en sont issus leur sont applicables en tant qu'établissements publics de l'Etat. La présente circulaire a pour objet de rappeler les principes relatifs aux régies de recettes et aux régies d'avances, afin qu'ils puissent être pris en compte par les chambres de métiers, dans le souci d'une bonne administration.* » Aujourd'hui, le décret n° 62-1587 est abrogé et remplacé par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion

²⁶⁰ Circulaire n° 2139 du 26/05/1998 relative aux régies de recettes et d'avances dans les chambres de métiers.

budgétaire et comptable publique²⁶¹. L'article 5 de ce nouveau texte précise que les dispositions du décret ne s'appliquent ni aux chambres des métiers et de l'artisanat, ni aux chambres de commerce et d'industrie. Pourtant, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat préconise aux établissements de son réseau consulaire de respecter les principes généraux du décret du 7 novembre 2012 selon les recommandations de la circulaire du 26 mai 1998. Cette position est donc contestable. Ainsi, selon nous, les réseaux consulaires devraient nécessairement se tourner vers d'autres dispositifs pour améliorer, le cas échéant, la gestion de leurs services publics notamment en ayant recours aux entreprises publiques locales²⁶² : les sociétés d'économie mixte locales²⁶³ ; les sociétés publiques locales²⁶⁴ ou bien encore les sociétés publiques locales d'aménagement.

Paragraphe 2. Les modalités d'externalisation de la gestion de leurs services publics par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont la possibilité d'externaliser la gestion de certains de leurs services publics. A ce titre, les compagnies consulaires doivent soit se soumettre aux règles de la commande publique (I), soit respecter des règles strictes de participation à des structures de droit privé (II).

²⁶¹ Décret n° 2012-1246 du 07/11/2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF n° 0262 du 10/11/2012, p. 17713.

²⁶² Cf. *infra*, p. 165.

²⁶³ Les SEML, telles que définies par les articles L. 1521-1 et suivants du code général des collectivités territoriales sont les instruments historiques d'intervention des collectivités territoriales. La participation des collectivités au sein de ces sociétés est encadrée par deux limites : d'une part, elles doivent détenir plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants, d'autre part, 15% au moins du capital est réservé à d'autres actionnaires, parmi lesquels au moins une personne de droit privé. Elles sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général. Les collectivités territoriales ne peuvent y avoir recours que dans le respect des règles de mise en concurrence.

²⁶⁴ Les SPL et les SPLA sont des sociétés anonymes régies par le livre II du code de commerce. Par ailleurs, sous réserve des dispositions propres à chacune, elles sont soumises au titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales qui porte sur SEML. Les SPLA et les SPL se différencient principalement par leur objet social. En effet, si chacune de ces sociétés ne peut être créée que dans le cadre des compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales et à leurs groupements, les SPL ont un champ d'intervention beaucoup plus étendu que les SPLA. Les SPL sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Leur champ d'intervention est donc potentiellement très large. Les SPLA sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, pour réaliser des études préalables, procéder à toute acquisition et cession d'immeubles, pour procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 300-1, ou procéder à toute acquisition et cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux dans les conditions prévues au chapitre IV du titre Ier du livre II du code de l'urbanisme.

I. La soumission des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie aux règles de la commande publique

Une fois encore, les chambres de commerce et d'industrie s'illustrent par leurs spécificités face aux règles de la commande publique (A). Les différents contrôles en ce domaine démontrent que la pratique de la commande publique des réseaux consulaires est parfois irrégulière (B).

A. La spécificité des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie face aux règles de la commande publique

La mission interministérielle d'enquête sur les marchés et les conventions de délégation de service public, dans son septième rapport d'activité d'octobre 2000, précise que les chambres de commerce et d'industrie sont, comme les autres chambres consulaires, des établissements publics administratifs de l'Etat dont les marchés sont soumis au code des marchés publics. En l'espèce, la mission interministérielle est saisie d'une demande d'enquête sur les conditions de régularité et d'impartialité au sein desquelles les marchés d'une chambre de commerce et d'industrie sont préparés, passés et exécutés pendant une période allant de 1991 à 1996. L'organisme consulaire faisant l'objet de ce contrôle soutient qu'il est un établissement public « *sui generis* » et qu'il n'a pas à respecter les dispositions du code des marchés publics. La mission d'enquête expose dans son rapport que depuis leur création par la loi du 9 avril 1898, les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics. Par conséquent, la mission interministérielle conclut à l'application d'office du code des marchés publics pour les contrats que les chambres de commerce et d'industrie sont appelées à passer. En effet, le code des marchés publics oblige tous les établissements publics à soumettre la passation de leurs contrats aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Dans un avis rendu à la demande du ministère de l'industrie le 16 juin 1992 portant sur les textes applicables aux chambres de commerce et d'industrie²⁶⁵, le Conseil d'Etat rappelle qu'elles sont des établissements administratifs de l'Etat et qu'à ce titre les textes qui régissent les établissements publics de l'Etat leur sont applicables. La nature particulière des chambres de commerce et d'industrie conduit le Conseil d'Etat à observer que ces établissements publics bénéficient de dispositions particulières. L'avis précise que les chambres de commerce et d'industrie ne peuvent déroger aux textes qui régissent les établissements publics de l'Etat qu'aux conditions suivantes : des dispositions expresses le prévoient ou des règles propres d'organisation et de fonctionnement des chambres exigent des modalités spécifiques d'application. En conséquence, la mission interministérielle conclut qu'il n'existe pas de disposition dérogatoire qui s'opposerait à l'application du code des marchés publics pour les organismes consulaires et, plus spécifiquement, que la loi du 9 avril 1898 n'est aucunement inconciliable avec les procédures de passation des marchés publics. Enfin, les règles propres d'organisation des chambres de commerce et d'industrie ne peuvent pas interdire l'application du code des marchés publics qui constitue une disposition d'ordre public.

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 12 janvier 1995, illustre l'obligation pour les chambres de commerce et d'industrie d'appliquer le code des marchés publics pour leurs achats. En l'espèce, le président de la chambre de commerce et d'industrie de la Vienne lance un appel d'offre pour l'application du gros œuvre de la construction de bureaux destinés à la compagnie consulaire et met fin à cette procédure en raison des irrégularités et incertitudes qui l'entachent. Cependant, le Conseil d'Etat considère que le président ne s'est pas fondé sur des faits matériellement inexacts pour mettre un terme à la procédure²⁶⁶.

Les chambres de commerce et d'industrie, au même titre que l'ensemble des établissements consulaires en France, sont donc soumises aux prescriptions du code des marchés publics sur l'ensemble de leurs services, y compris les services publics à caractère industriel et commercial. De toute évidence, les dispositions qui visent exclusivement les collectivités territoriales leur sont inapplicables.

²⁶⁵ CE, 16/06/1992, avis n° 351.654.

²⁶⁶ CE, 13/01/1995, *Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne*, req. n° 68-117, 68-118, 114-841 et 115-307.

Christian CHUPIN explique que la mise en œuvre de ces règles repose sur trois principes²⁶⁷ : la liberté d'accès, qui implique que tous les soumissionnaires potentiels doivent pouvoir participer à la consultation sous réserve des exigences techniques de l'offre (ou du cahier des charges) ; l'égalité de traitement entre l'ensemble des candidats durant tout le processus de la consultation ; la transparence, qui induit une information pertinente et complète jusqu'au terme de la sélection.

La spécificité des chambres de commerce et d'industrie est une source de complication pour l'application des règles de la commande publique. En effet, ces règles s'appliquent généralement à des établissements dépourvus d'un organe délibérant composé d'élus. La majorité des établissements publics de l'Etat sont dirigés par un président ou un directeur parfois assisté d'un conseil composé de fonctionnaires. Or, le pouvoir de contracter des chambres de commerce et d'industrie réside dans l'assemblée générale de la chambre et non dans ses commissions, son bureau ou son président²⁶⁸. Le Conseil d'Etat rappelle que « *le président d'une chambre de commerce et d'industrie ne peut passer un marché au nom de la chambre qu'avec l'autorisation de celle-ci* »²⁶⁹. Ainsi, en sa qualité de représentant légal de représentant consulaire, le président assure la représentation du pouvoir adjudicateur et gère la totalité des attributions en matière de préparation, de lancement, de passation, d'attribution et d'exécution de l'ensemble des marchés et accords-cadres de la chambre de commerce et d'industrie. Le pouvoir délibérant relève de l'assemblée générale de la chambre qui a donc seule la capacité à engager. Remco WALLIG, ancien directeur général de la chambre de commerce et d'industrie de Périgueux, se demande pourquoi une telle autorisation est nécessaire pour signer le marché. Selon lui, « *le consentement de l'organe délibérant doit être éclairé de la substance même du contrat : l'objet, le titulaire et le prix. Ces trois éléments ne peuvent être connus qu'une fois le marché attribué.* »²⁷⁰ Les règlements intérieurs des chambres de commerce et d'industrie doivent donc organiser les modalités selon lesquelles les élus délèguent ou habilitent le président de l'établissement à signer les divers marchés publics.

²⁶⁷ CHUPIN Christian, *Les chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 98.

²⁶⁸ CAA Paris, 25/07/1996, req. n° 94PA01165.

²⁶⁹ CE, 13/01/1995, *Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne*, req. n° 68-117, 68-118, 114-841 et 115-307.

²⁷⁰ WALLIG Remco, *Sécuriser la passation des marchés publics dans les CCI*, www.wallig.com, 01/07/2009.

Par une circulaire du 20 décembre 1999, le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat et le secrétaire d'Etat à l'industrie rappellent à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, aux chambres de commerce et d'industrie ainsi qu'aux groupements interconsulaires que ces organismes, établissements publics administratifs de l'Etat, sont soumis aux dispositions du code des marchés publics. Afin de tenir compte des particularités des chambres de commerce et d'industrie, dont les assemblées délibérantes sont composées de membres élus et ne disposent ni de comptables publics ni de contrôleurs de l'Etat, les auteurs de la circulaire indiquent aux responsables de ces organismes les conditions dans lesquelles les dispositions du code des marchés publics doivent être appliquées aux marchés passés par ces organismes. Pour le Conseil d'Etat, « *cette circulaire se borne à rappeler aux organismes consulaires intéressés qu'ils sont soumis au code des marchés publics. En indiquant aux chambres de commerce et d'industrie celles des dispositions dudit code qui, compte tenu de leur rédaction, ne sont pas applicables à ces organismes et en invitant leurs responsables à modifier le règlement intérieur applicable à ces assemblées afin d'assurer la conformité des règles de fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie aux dispositions du code des marchés publics, les auteurs de la circulaire attaquée se sont bornés à commenter les règles applicables et à donner des orientations sur leur mise en œuvre sans édicter aucune prescription nouvelle.* »²⁷¹ Cette circulaire, qui ne méconnaît donc aucune des dispositions de la loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce et qui est dépourvue de caractère réglementaire, n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008, qui supprime les commissions d'appel d'offres dans les établissements publics, introduit un trouble dans le rôle des élus des chambres de commerce et d'industrie en matière de marchés publics. Pour pallier cette difficulté, une commission consultative des marchés est mise en place au début de chaque mandature pour donner au président de l'établissement ou à son délégué un avis sur le choix du titulaire du marché ou de l'accord-cadre passé dans

²⁷¹ CE, 19/10/2001, *Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie*, req. n° 217623.

le cadre d'une procédure formalisée. Cette commission est donc chargée d'examiner, préalablement à leur signature, les projets de marchés à passer par l'établissement. La commission peut inviter toute personne qualifiée, même extérieure à la chambre de commerce et d'industrie, à assister à ses travaux : expert technique ou juridique, représentant des services de l'Etat, etc.

Sans s'attarder sur les modalités de passation des marchés publics conclus par les chambres de commerce et d'industrie, il convient toutefois de préciser que l'application des règles de la commande publique s'impose dès le premier euro dépensé. Le code des marchés publics prévoit également des modalités et un formalisme de la mise en concurrence requise en fonction de l'importance des marchés en question. La doctrine présente traditionnellement les marchés ou accords-cadres auxquels les chambres de commerce et d'industrie ont habituellement recours, en distinguant d'une part ceux faisant l'objet d'une « *procédure formalisée* », et d'autre part ceux faisant l'objet d'une « *procédure adaptée* ». Il convient d'en rappeler ici les principales caractéristiques.

D'une part, les marchés et accords-cadres à procédure formalisée sont ceux dont le mode de passation est défini par le code des marchés publics, soit au titre de leurs montants (125 000 euros hors taxes et plus pour les fournitures et services et 4 845 000 euros hors taxes pour les travaux), soit au titre de leur spécificité (marchés de services autres que les marchés courants d'administration). Les commandes passées par les établissements du réseau consulaire relevant de cette catégorie sont soumises de plein droit aux règles de passation particulières, telles que déterminées par le code des marchés publics : appels d'offre (ouverts ou restreints), marchés négociés, dialogues compétitifs, concours de maîtrise d'œuvre, marchés de conception-réalisation, etc.

D'autre part, on distingue les marchés et accords-cadres à procédure adaptée. En l'espèce, les règles de la commande publique laissent une certaine latitude aux établissements publics, dont les chambres de commerce et d'industrie, pour établir et encadrer la mise en concurrence et la transparence nécessaires. Néanmoins, les procédures retenues doivent être connues et opposables aux tiers, d'où leur mention dans les règlements intérieurs. Dans ce cadre, le pouvoir adjudicateur peut négocier

avec les candidats ayant présenté une offre, sur l'ensemble des éléments de celle-ci, y compris le prix. Aux termes de l'article 40 du code des marchés publics, les seuils suivants sont applicables : de 0 à 4 000 euros, le pouvoir adjudicateur peut passer un marché ou accord-cadre sans publicité ni mise en concurrence préalable ; de 4 000 à 90 000 euros, une « *publicité adaptée* » doit être effectuée²⁷² et accompagnée, le cas échéant, d'une communication dans un journal d'annonces légales et/ou dans un organe de presse spécialisée adapté au secteur concerné par le marché ; de 90 000 euros hors taxes aux seuils de procédures formalisées, un avis d'appel public à la concurrence conforme à l'arrêté ministériel en vigueur est envoyé par le président ou son délégataire soit au Bulletin officiel des annonces de marchés publics, soit dans un journal d'annonces légales. Cet avis est également mis en ligne sur le site de dématérialisation des marchés de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.

La Cour de justice de l'Union européenne considère également que les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie français sont des pouvoirs adjudicateurs. Par une décision avant dire droit du 5 juillet 2010²⁷³, le Conseil d'Etat pose une série de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne en matière de récupération des aides versées sur fonds européens compte tenu de l'illégalité des marchés conclus grâce à ces subsides²⁷⁴. En l'espèce, la chambre de commerce et d'industrie de l'Indre a reçu en 1996 et 1997, pour une opération visant à rechercher des investisseurs français et étrangers susceptibles de s'installer dans l'Indre, des subventions sur fonds européens. En janvier 2002, le préfet de l'Indre demande à la chambre, compte tenu du non-respect des règles de passation des marchés publics pour le recrutement des prestataires de service chargés de la réalisation de cette opération, le remboursement de ces subventions. Cette action du préfet déclenche un contentieux dans le cadre duquel le Conseil d'Etat pose des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne pour que soient

²⁷² L'ACFCI a notamment développé une plate-forme dématérialisée de publicité ouverte à l'ensemble du réseau consulaire.

²⁷³ MARKUS Jean-Paul, *Suppression d'une subvention accordée par une convention : résolution de contrat ou retrait d'un acte administratif ?*, note sous CE, 05/07/2010, *Ministre de l'Intérieur, de l'outremer et des collectivités territoriales c/ Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, req. n° 308601, *JCPA*, n° 38, 2010, p. 2285.

²⁷⁴ Tous les marchés passés par une entité ayant la qualité d'organisme de droit public au sens des directives 2004/17 et 2004/18 doivent être soumis aux règles fixées par l'une ou l'autre de ces directives et ceci sans distinction entre les activités d'intérêt général de l'entité et les activités qu'elle exerce dans des conditions de concurrence, même si une séparation économique, financière et comptable totale entre les différentes activités est démontrée. Voir AIT-EL-KADI Zéhina, *Tous les marchés d'un organisme de droit public sont soumis aux directives communautaires*, note sous CJCE, 10/04/2008, *Ing. Aigner*, affaire n° C-393/06, *AJDA* 2008.782.

précisés les fondements et les modalités d'une telle récupération. La Cour, dans un arrêt du 21 décembre 2011²⁷⁵, apporte les réponses demandées par le Conseil d'Etat et relève que la chambre de commerce et d'industrie de l'Indre a la qualité de pouvoir adjudicateur ; qu'en vertu du règlement 2988/95, toute violation du droit de l'Union par un opérateur économique constitue une irrégularité justifiant la récupération de l'aide ; et que le délai de prescription de quatre ans prévu au règlement 2988/95 au terme duquel cesse la possibilité de recouvrement des sommes indûment perçues du budget de l'Union court à compter, non du versement de l'aide, mais à compter du jour où l'irrégularité a pris fin et, s'agissant d'un contrat conclu irrégulièrement, à compter du jour où s'achève l'exécution du marché.

B. Les pratiques parfois irrégulières des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en matière de commande publique

Gilles MILLER et Alain LEYAT analysent les pratiques parfois irrégulières des chambres de commerce et d'industrie en matière de marchés publics²⁷⁶. L'examen qu'ils mènent sur les marchés publics d'une chambre de commerce et d'industrie révèle que dans trois cas sur quatre, un devis est demandé à une entreprise avant même l'ouverture de la procédure de mise en concurrence, et cette dernière remportant le marché. Les auteurs relèvent également que dans quelques cas, une consultation directe des entreprises est organisée de pair avec l'envoi d'un avis d'appel public à la concurrence. En l'espèce, les entreprises consultées ont été averties avant celles qui ont répondu à l'avis d'appel public diffusé dans les journaux²⁷⁷. Dans une autre chambre de commerce et d'industrie, plusieurs marchés importants sont passés ou reconduits sans limitation de durée, en l'absence d'une procédure de publicité et de mise en concurrence²⁷⁸. Les chambres régionales des comptes sont donc amenées à rappeler trois règles essentielles : l'obligation de respecter les règles du code des marchés publics ; l'intérêt d'une meilleure définition

²⁷⁵ TERNEYRE Philippe, *Violation des règles de passation des marchés publics – marchés financés par des subventions communautaires – conséquences – récupération de ces aides sur le fondement des règlements (CEE) n° 2988/95 du 18/12/1988 et n° 4253/88 du Conseil du 19/12/1988 – modalités*, note sous CJUE, 21/12/2011, *Ministère de l'Intérieur, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, affaire C-465/10, BJCP, n° 81, p. 137.

²⁷⁶ MILLER Gilles, LEYAT Alain, *Les chambres régionales des comptes et le contrôle des chambres de commerce et d'industrie*, AJDA 2008.1700.

²⁷⁷ CRC Pays de Loire, 05/09/2006, *CCI de la Vendée*.

²⁷⁸ CRC Bretagne, 15/02/2008, *CRCI de Bretagne*.

des besoins à satisfaire ; la nécessité de motiver le choix du candidat retenu²⁷⁹. Enfin, les auteurs relèvent qu'il est aussi parfois porté atteinte aux prérogatives de l'assemblée générale en la matière. Ainsi, des marchés ont pu être notifiés avant que l'assemblée ne valide les choix de la commission²⁸⁰. De même, les avenants aux marchés publics relevant de la compétence de l'assemblée générale ne sont pas toujours examinés par elle, ou bien leur examen est trop tardif et intervient à titre de régularisation²⁸¹.

En application de l'article L. 711-16 5° du code de commerce, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie « *peut passer, pour son propre compte ou pour celui de tout ou partie des chambres du réseau, des marchés ou des accords-cadres. Elle peut assurer la fonction de centrale d'achat au sens du code des marchés publics pour le compte de tout ou partie des chambres de région, des chambres territoriales et départementales d'Ile-de-France* ». A titre d'illustration, nous pouvons citer une décision du Conseil d'Etat du 11 mars 2013²⁸² relative aux marchés publics de prévoyance et de complémentaire santé passés par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie pour l'ensemble du réseau.

En l'espèce, l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie, agissant en tant que centrale d'achat pour l'ensemble des établissements relevant du réseau des chambres de commerce et d'industrie, a lancé par un avis d'appel public à la concurrence publié les 4 et 7 juillet 2012 une procédure de dialogue compétitif. Celui-ci prévoyait des tranches conditionnelles mises en œuvre sous forme de bons de commande, en vue de l'attribution d'un marché de services composé de deux lots portant respectivement sur l'assurance collective en matière de prévoyance et sur les frais de soins de santé des personnels des chambres de commerce et d'industrie, des « *entités liées* » et de leurs ayants droits. La mutuelle du personnel de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (MPCCIP) et la mutuelle des chambres de commerce et d'industrie (MCCI) ont chacune déposé une offre pour le second lot. Par un courrier du 31 octobre 2012, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et

²⁷⁹ CRC Centre, 17/01/2007, *CCI du Loiret* ; CRC Bretagne, 09/05/2007, *CCI de Brest* ; CRC Rhône-Alpes, 12/12/2005, *CCI de Villefranche et du Beaujolais*.

²⁸⁰ CRC Nord-Pas-de-Calais, 11/04/2006, *CCI de Boulogne-sur-Mer-Côte d'Opale* ; CRC Pays de La Loire, 05/01/2008, *CCI d'Angers*.

²⁸¹ CRC Champagne-Ardenne, 07/05/2007, *CCI de Reims et d'Eprenay*.

²⁸² CE, 11/03/2013, *Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie*, req. n° 364551.

d'industrie a informé la mutuelle du personnel de la chambre de commerce et d'industrie de Paris du rejet de son offre et de l'attribution du lot n° 2 à la mutuelle des chambres de commerce et d'industrie. Par une ordonnance attaquée du 29 novembre 2012, le juge des référés du tribunal administratif de Paris, saisi par la mutuelle du personnel de la chambre de commerce et d'industrie de Paris, a annulé la procédure de passation du lot n° 2 de ce marché. Le Conseil d'Etat, qui fait droit à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, considère « *qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que la marché litigieux s'inscrivait dans le cadre d'une réforme d'ensemble du réseau des chambres de commerce et d'industrie ; qu'il avait notamment pour objectif d'harmoniser les garanties d'assurance collective en matière de prévoyance et de frais de soins de santé pour l'ensemble des personnels du nouveau réseau consulaire, jusqu'alors couverts de manière hétérogène par de nombreux contrats souscrits par les différents établissements ou « entités » liés au réseau consulaire ; qu'il avait ainsi vocation à se substituer progressivement, en fonction de leurs dates d'échéance respectives, à tous les contrats passés par les établissements et « entités »* ».

Le Conseil d'Etat rappelle également que la procédure de dialogue compétitif permet aux candidats admis à y participer de dialoguer avec le pouvoir adjudicateur « *en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins* », avant de remettre une offre²⁸³. Cette solution est appropriée lorsqu'un marché public est considéré comme complexe. Dans ce cas précis, le marché avait pour objectif d'harmoniser pour la première fois les garanties d'assurance collective en matière de prévoyance et de frais de soins de santé, couverts par de nombreux contrats et à des dates d'échéance différentes. Le Conseil d'Etat a jugé que le marché peut donc bien être considéré comme complexe et répondant aux conditions de l'article 36 du code des marchés publics car l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie n'était pas « *objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins* ». La véritable nouveauté dans ce marché consiste à prévoir, à l'issue du dialogue compétitif, des tranches fermes et des tranches conditionnelles pouvant donner lieu à l'émission de bons de commande. Pour le Conseil d'Etat, aucune disposition du code des marchés

²⁸³ Art. 36 du code des marchés publics.

publics n'interdit cette pratique, dès lors que les conditions du recours aux bons de commande, définies à l'article 77 du code des marchés publics, sont respectées. Rappelons enfin que l'exécution d'un marché en tranches fermes et conditionnelles concerne les opérations importantes dont le financement global n'est pas prévu dans sa totalité.

Le « découpage en tranches » permet l'établissement d'un plan de financement sur le long terme, lorsque le pouvoir adjudicateur ne peut définir l'étendue des besoins à satisfaire. Quant aux bons de commandes, ils sont utilisés par le pouvoir adjudicateur dans le cas où celui-ci ne peut lister précisément les services ou les fournitures dont il a besoin. L'émission d'un bon de commande ne nécessitant pas de remise en concurrence, il permet au pouvoir adjudicateur d'adapter sa commande en fonction de ses besoins. En faisant usage des tranches donnant lieu à l'émission de bons de commande, il semble que l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ait voulu se ménager une marge de manœuvre la plus large possible quant à la gestion de son marché. Jugé suffisamment complexe pour bénéficier du dialogue compétitif, ce contrat demeure imprécis sur l'étendue des besoins du pouvoir adjudicateur ainsi que sur le détail des prestations dont ce dernier aura besoin. La combinaison des tranches et des bons de commande est sans doute rare mais, en l'espèce, elle est autorisée par le Conseil d'Etat. Dans un contexte de réforme du réseau consulaire, les juges ont sans doute estimé la mission de refonte des contrats de protection santé suffisamment complexe pour ne pas s'opposer à cette procédure originale.

En dehors des marchés publics, les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont amenés à conclure des contrats dont l'attribution est soumise à des règles de commande publique spécifiques. Là aussi, le règlement intérieur de la chambre doit fixer les principales dispositions relatives à la passation de ces contrats. Trois types de contrats sont concernés : les délégations de service public régies par la loi SAPIN du 29 janvier 1993²⁸⁴ ; les concessions d'aménagement

²⁸⁴ Loi n° 93-122 du 29/01/1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, JORF n° 25 du 30/01/1993, p. 1588.

soumises aux dispositions du code de l'urbanisme, et enfin les contrats de partenariat public-privé encadrés par une ordonnance du 17 juin 2004²⁸⁵.

Les chambres de commerce et d'industrie peuvent également délivrer des autorisations d'occupation temporaire du domaine public²⁸⁶. Ces autorisations constituent une modalité de gestion spécifique du patrimoine immobilier et foncier des compagnies consulaires. Ces autorisations interviennent notamment en matière de gestion d'équipements et d'infrastructures de type portuaire, aéroportuaire ou logistique. Pour ce faire, les chambres de commerce et d'industrie doivent se soumettre au code général de la propriété des personnes publiques. Lorsque les autorisations d'occupation temporaire portent sur le domaine public d'un ouvrage ou d'un équipement qui est concédé à la chambre, les conditions de leur délivrance sont fixées par le contrat de concession qui lie la chambre de commerce et d'industrie à l'autorité concédante. Une fois encore, le règlement intérieur de la chambre doit préciser les conditions d'attribution de ces autorisations d'occupation temporaire sur le domaine public et notamment la possibilité de recourir à une publicité préalable et une mise en concurrence des bénéficiaires de cette autorisation²⁸⁷. Saisi de la légalité de la procédure de passation d'une concession d'outillage portuaire, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler, dans une décision du 8 juin 2011²⁸⁸, les éléments permettant de distinguer les délégations de service public des autorisations d'occupation du domaine public. Le Conseil d'Etat considère que le contrat conclu entre le port autonome de Marseille et la société Cammell Laird France a la nature d'une convention d'occupation domaniale et non d'une concession d'outillage public au motif que « *par ce contrat, le Port Autonome de Marseille a seulement autorisé la société Cammell Laird France à occuper des dépendances de son domaine public*

²⁸⁵ Ordonnance n° 2004-559 du 17/06/2004 sur les contrats de partenariat, JORF n° 141 du 19/06/2004, p. 10994.

²⁸⁶ DREYFUS Jean-David, *La durée indéterminée des conventions d'occupation du domaine public*, note sous CE, 05/09/2009, *Association Société centrale d'agriculture, d'horticulture et d'acclimatation de Nice et des Alpes-Maritimes (SCA)*, req. n° 305021, AJDA 2009.704 : « *Si les autorisations d'occupation du domaine public doivent en principe être délivrées pour une durée déterminée, la seule circonstance qu'une convention ne conférant pas de droits réels à l'occupant du domaine public ne contenait aucune précision relative à sa durée n'est pas de nature à entacher celle-ci de nullité.*»

²⁸⁷ Fréquemment présentée comme émanant du droit des marchés publics et des concessions, l'obligation de publicité et de mise en concurrence des titres d'occupation domaniale se fonde dans le droit de la concurrence, usant alors des techniques du droit des marchés publics et des concessions pour parvenir à prévenir les pratiques concurrentielles des opérateurs économiques titulaires d'une occupation domaniale ou de l'administration elle-même. De par ce fondement, son champ est beaucoup plus vaste que ce que la présentation traditionnelle ne le suggère, et ne cède que face à la configuration matérielle de la dépendance concernée et d'impératifs d'intérêt général autres que l'impératif de concurrence. Voir VAUTROT-SCHWARZ Charles, *La publicité et la mise en concurrence dans la délivrance des titres d'occupation domaniale*, AJDA 2009.568.

²⁸⁸ CE, 08/06/2011, *Port autonome de Marseille*, req. n° 318010 : mentionné aux tables du Lebon.

pour lui permettre d'y exercer une activité de réparation navale, qu'il n'a pas délégué à cette société l'exploitation des outillages publics du port ». Dans la lignée de la jurisprudence *chambre de commerce et d'industrie du Var*²⁸⁹, le Conseil d'Etat rappelle ainsi que pour être qualifié de délégation de service public, un contrat doit nécessairement comporter l'exploitation d'une mission de service public, ce qui n'est pas le cas de la convention en litige, celle-ci ne comportant qu'une occupation du domaine public.

II. L'encadrement strict de la participation d'un établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie à une structure de droit privé

Il existe une réelle complémentarité de l'action des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie avec certaines associations (A). Toutefois, le risque pour un établissement consulaire de participer à un projet associatif est important tant sur le plan administratif que pénal (B). Par ailleurs, il n'est pas non plus évident pour une chambre de commerce et d'industrie de participer à une société d'économie mixte (C).

A. La complémentarité de l'action des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie avec certaines associations

Pierre PUAUX explique qu'il existe une quantité d'organismes à vocation interconsulaire, le plus souvent sous forme associative. Nous pouvons citer l'association des anciens présidents des chambres de commerce et d'industrie, l'association des directeurs généraux des chambres de commerce et d'industrie et l'association des anciens directeurs généraux des chambres de commerce et d'industrie. En parallèle de ces structures, il existe, entre autres, l'union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes (UPACCIM), l'union des chambres de commerce et d'industrie et des établissements gestionnaires d'aéroports (UCCEGA), le centre d'études et de formation des assistants techniques

²⁸⁹ CE, 20/12/2000, *CCI du Var*, req. n° 217639 : *Rec. CE* p. 1089.

du commerce (CEFAC), et l'union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (UCCIFE).

Ces trente dernières années, de nombreux bouleversements ont remodelé le visage de l'économie française. Le développement de la concurrence dans un système mondialisé des échanges, l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication, la décentralisation administrative ou bien encore la construction européenne sont autant de facteurs à l'origine de cette profonde mutation. De nouveaux acteurs économiques font alors leur apparition et deviennent incontournables. Ainsi, les chambres de commerce et d'industrie ne sont plus la « *seule voix du monde économique à l'échelon local, elles n'ont pas, de l'avis de beaucoup, pris la mesure du tournant de la décentralisation. Elles se sont retrouvées concurrencées par des acteurs auxquels elles n'ont pas toujours su ou pu s'associer, face auxquels elles se sont même parfois heurtées, ce qui a contribué à brouiller la lisibilité de leur action déjà fragilisée par la multiplication des intervenants.* »²⁹⁰

Dans un contexte de crise de confiance, la coopération entre associations et pouvoirs publics est devenue un levier incontournable pour une économie à visage plus humain. « *Parler des relations entre associations et collectivités territoriales renvoie aux débats, déjà en cours depuis plus de dix ans, de la clarification et de la modernisation contractuelle entre ces deux acteurs. De l'instruction fiscale de 1998 à l'application des règles européennes sur les aides d'Etat aujourd'hui en passant par les ambivalences de la jurisprudence nationale, les débats techniques et juridiques ne doivent pas faire perdre de vue la question politique du sens d'un partenariat public-privé non lucratif d'intérêt général. Cette problématique n'est pas seulement un débat d'initiés, elle renvoie à l'augmentation continue de la prise en charge par les associations des besoins de la société.* »²⁹¹

La coopération, du point de vue de l'intelligence économique territoriale (IET), concerne tous les acteurs locaux : individus, institutions, entreprises, associations, organisations consulaires, etc. Pour Yannick BOUCHET et

²⁹⁰ CES, *L'avenir des chambres de commerce et d'industrie* (Paris : Journal officiel, 2001), p. 27.

²⁹¹ CPCA, *Une économie associative au service du développement local*, JA, n° spécial forum des associations et fondations, 2009, p. 18.

Yann BERTACCHINI, « *la dynamique de proximité est un processus complexe d'interaction stratégique entre les acteurs. La réussite de ces échanges et de la mutualisation passe par la volonté de chacun de contribuer au système d' « IET ».* Pour cette raison, dans cette communication, il s'agit d'identifier les conditions de mobilisation des individus à l'action collective. »²⁹² Une entreprise, une association ou bien encore une chambre de commerce et d'industrie ne vont pas nécessairement avoir la même motivation. Il s'agit dès lors d'analyser le processus d'élaboration de la coopération entre les différents agents économiques locaux.

Les chambres de commerce et d'industrie et les associations incarnent deux modèles très différents d'organisation. Les premières, assises sur une légitimité publique, disposent d'un pouvoir de contrainte pour conduire des activités d'intérêt général. Les secondes, issues de l'initiative privée, résultent d'une démarche consensuelle de leurs membres. « *Certaines associations poursuivent volontiers des objectifs généraux et peuvent alors donner l'impression de s'aventurer sur le terrain de l'Etat et exercer une forme de concurrence diffuse vis-à-vis de celui-ci. Concurrence assumée par ceux qui voient dans les associations un substitut, sinon une véritable alternative à un état, supposé voir d'un mauvais œil ces organismes échappant à son contrôle, ne cherche à porter atteinte à leur liberté d'action en les enfermant dans un enchevêtrement de textes de toutes sortes. [...] L'Etat et les autres collectivités publiques perçoivent les associations moins comme des rivales que comme des relais précieux pour leur action.* »²⁹³

Les associations peuvent en effet présenter des intérêts variés pour l'action publique. Elles peuvent d'abord devancer les chambres de commerce et d'industrie lorsque, constituées à l'initiative des administrés, elles cherchent à répondre à un besoin nouveau qu'aucune structure publique ne prend en compte. Les chambres de commerce et d'industrie peuvent alors choisir de réaliser une économie d'effort et de moyens en finançant ce qui existe déjà plutôt que de créer un nouveau service administratif. Les associations peuvent également exister en parallèle de ces

²⁹² BOUCHET Yannick, BERTACCHINI Yann, *Acteurs locaux et intelligence économique territoriale : des modalités d'expression de la territorialité*, VI^e colloque international « TIC et territoires : quels développements ? », université Lyon 3, 14-15/06/2007.

²⁹³ TOUBOUL Charles, *L'Etat et les associations : avantages, exigences et risques d'une collaboration*, CJFI, n° 38, mars 2006.

organismes consulaires qui peuvent décider de les encourager pour les compléments utiles qu'elles apportent à leurs actions. Les associations peuvent enfin être de simples démembrements des chambres de commerce et d'industrie, la souplesse de gestion étant alors recherchée. Ce type d'association revêt alors un « *faux nez* », selon l'expression du professeur André DE LAUBADERE, pour faire assurer une tâche qui incombe normalement aux pouvoirs publics à des associations qu'ils ont créées de toutes pièces. Jacques CHIRAC, alors Premier ministre en 1988, expose à son gouvernement que « *l'Etat concourt directement ou indirectement au développement de la vie associative soit pour promouvoir des activités d'intérêt général, soit pour favoriser l'action conjuguée de partenaires privés et de services administratifs publics.[...] A plusieurs reprises, la Cour des comptes a souligné les dangers du recours aux associations para-administratives qui constituent un démembrement de l'administration dès lors que leur création peut être interprétée comme une façon de contourner les règles de gestion administratives en vigueur, qu'il s'agisse des normes fixées en matière d'emplois publics et de rémunération des agents de l'Etat [...]. Pour l'avenir, il n'y a aucune raison, sauf exception, de créer de nouvelles associations para-administratives dès lors que les missions qui leur seraient attribuées pourraient être assurées par les services de l'Etat.* »²⁹⁴

Les associations apparaissent souvent comme un procédé pratique pour les chambres de commerce et d'industrie pour exercer des missions d'intérêt général dont elles ont la charge. L'intérêt du recours aux associations vient de ce que l'institution même de l'association est adaptée aux besoins des chambres de commerce et d'industrie. En effet, la vocation même d'une association est conforme à d'éventuelles collaborations avec la puissance publique, s'agissant d'un groupement désintéressé susceptible d'assurer des missions de service public.

Toutefois, une vocation adaptée aux missions dont les chambres de commerce et d'industrie ont la charge ne suffit pas à justifier cet attrait. Ce-dernier réside essentiellement dans le fait que les associations disposent de modalités d'organisation plus souples. Les statuts de chaque association fixent librement les modalités d'organisation, la composition et le fonctionnement interne de l'organisme.

²⁹⁴ Note n° 3.300/SG du 15/01/1988.

L'intérêt du recours aux associations par les chambres de commerce et d'industrie vient également du caractère modulable des différentes formes de collaboration possibles entre ces acteurs : les collaborateurs peuvent adopter une forme unilatérale ou contractuelle. Le plus souvent, les deux procédés sont combinés. Les chambres de commerce et d'industrie confient une mission à une association par la voie de l'adoption d'un acte unilatéral et sa mise en œuvre fait l'objet d'une convention. La collaboration ainsi établie entre l'association et la chambre de commerce et d'industrie peut prendre des formes très diverses. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'exercer une activité économique sur un champ concurrentiel, il peut paraître normal pour une chambre de commerce et d'industrie d'adopter les structures et les règles propres à la gestion privée. Pour des activités non concurrentielles, l'unicité juridique des chambres de commerce et d'industrie les rend imperméables à tout partenariat véritable en l'absence de création d'une structure adéquate et autonome. L'externalisation n'est pas forcément synonyme de partage de la gouvernance et la création d'une structure dédiée peut s'avérer réellement opportune.

B. Les risques pour un établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie de participer à une association

Les chambres de commerce et d'industrie doivent veiller à protéger le rôle de leurs élus qui sont membres des associations satellites de la chambre, tant ès-qualités que personnellement. Pour éviter le risque de prise illégale d'intérêt²⁹⁵, une commission de prévention des conflits d'intérêt existe dans chaque chambre de commerce et d'industrie. Elle est destinée à réguler les relations entre chacun des établissements consulaires et ses membres. Pour assurer sa mission en toute indépendance, elle est souvent présidée, dans la pratique, par une personnalité qualifiée : expert juridique, ancien président de tribunal de commerce ou de grande instance, etc. Elle s'appuie dans son action sur une charte éthique, adoptée en 2000 par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, qui fixe les

²⁹⁵ La prise illégale d'intérêt est définie par l'article 432-12 du code pénal comme le fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, de recevoir et conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge de la surveillance, de l'administration, de la liquidation ou du paiement. Le délit de prise illégale d'intérêt est puni d'une amende de 75 000 euros et de cinq ans d'emprisonnement. Voir CLAVAGNIER Brigitte, *Le délit de prise illégale d'intérêt connaît-il encore des limites ?*, JA, n° 404, p. 35 ; et MONTECLER (de) Marie-Christine, *Prise illégale d'intérêt par des élus présidant des élections paramunicipales*, note sous cass. crim., 22/10/2008, req. n° 08-82.068, AJDA 2008.2144.

principes et les valeurs du mandat d'élus consulaires. Par ailleurs, les règlements intérieurs des chambres interdisent pour les membres élus de prendre de quelque façon que ce soit un intérêt direct ou indirect dans une opération dont ils ont, au nom de la chambre, la surveillance ou le contrôle. Ainsi, les chambres de commerce et d'industrie doivent veiller à ce que certaines règles soient respectées. Ainsi, le nombre de membres élus d'une chambre de commerce et d'industrie au sein d'un conseil d'administration d'un organisme ne doit pas être disproportionné par rapport au nombre total des membres qui composent ce conseil, car cela priverait de fait l'association de toute autonomie. Par ailleurs, le président de l'association ne doit pas tenir en parallèle la fonction de président de la chambre, ce qui est une situation que l'on retrouve pourtant encore souvent. La désignation des membres doit se faire par décision de l'assemblée générale de la chambre de commerce et d'industrie. Enfin, les entreprises appartenant aux membres de la chambre de commerce et d'industrie ne doivent avoir aucun lien direct ou financier avec la chambre.

Les juridictions financières constatent que les règlements intérieurs des chambres de commerce et d'industrie, lorsqu'ils contiennent des dispositions concernant la prévention des prises illégales d'intérêts, ne sont pas assez fermement appliqués²⁹⁶. En effet, tout membre élu doit déclarer les intérêts qu'il détient à titre personnel directement ou indirectement dans toute forme d'activité économique et sociale ; il en est de même concernant les intérêts de son conjoint non séparé de corps ou de ses enfants mineurs non émancipés. Cette obligation doit être en principe remplie dans le mois suivant l'élection. Cette déclaration doit être actualisée en cours de mandat en cas d'évolution des intérêts détenus. La pratique démontre qu'il n'en est rien²⁹⁷. La chambre régionale des comptes de Bretagne constate que la commission de prévention des conflits d'intérêts n'a pas été saisie dans la chambre de commerce et d'industrie du Morbihan, alors que sous une seule mandature, dix élus dont trois membres du bureau n'avaient pas déposé de déclaration d'intérêts et qu'aucune lettre de relance ne leur avait été adressée par les services de la compagnie consulaire. La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a même constaté que la chambre de

²⁹⁶ CRC Pays de la Loire, 05/09/2006, *CCI de la Vendée* ; CRC Centre, 01/02/2007, *CCI d'Eure-et-Loir*.

²⁹⁷ CRC Basse-Normandie, 31/03/2008, *CCI de Caen*.

commerce et d'industrie du Roannais n'avait tout simplement pas créé de commission de prévention des conflits d'intérêts²⁹⁸.

Un autre risque majeur est identifiable par la participation des chambres de commerce et d'industrie dans la gestion d'une association : le risque de gestion de fait²⁹⁹. Lorsque les chambres souhaitent octroyer des subventions, prêter concours à des organisations professionnelles, des associations ou tout autre organisme tiers, elles doivent respecter les principes de neutralité, d'équité et d'autonomie. Toutes participations doivent être faites sur décision de l'assemblée générale de la chambre afin d'en définir les critères objectifs à appliquer. Ainsi, la mise à disposition gratuite de locaux et de personnel, ainsi que les participations financières de la chambre doivent donner lieu à une convention soumise à l'approbation du préfet. Les associations auxquelles participent financièrement les chambres de commerce et d'industrie doivent avoir une mission compatible avec les activités de la chambre afin de respecter le principe de spécialité de l'établissement. La gestion financière ne doit pas être directement assurée par la chambre. Dans le cas contraire, les comptes de l'association doivent être séparés. L'association ne doit pas, en principe, constituer un prolongement pur et simple de la chambre sans apports de moyens supplémentaires. Dans le cas contraire, il faut réintégrer son activité dans les services de la chambre de commerce et d'industrie. Enfin, lorsque l'association exerce en réalité la gestion déléguée d'un service public sans en avoir la qualité, il est indispensable qu'une convention soit signée entre les parties.

Les élus d'une chambre de commerce et d'industrie ne peuvent donc pas être étroitement liés au fonctionnement d'une association au risque que celle-ci soit qualifiée de « *transparente* »³⁰⁰, notamment lorsque la chambre consulaire participe directement ou indirectement au financement de l'association en prêtant des locaux ou en mettant du personnel à disposition. Lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée

²⁹⁸ CRC Rhône-Alpes, 15/11/2006, *CCI du Roannais*.

²⁹⁹ Voir GROPER Nicolas, MICHAUT Christian, *La gestion de fait ne se présume pas*, note sous Cour des comptes, 13/06/2007, *Office du tourisme de l'Alpe D'Huez*, req. n° 48604, AJDA 2007.2426.

³⁰⁰ Voir NOURY Arnould, *Les contrats des associations transparentes, Lamy collectivités territoriales*, 2007, n° 6, p. 52.

doit être regardée comme transparente³⁰¹. La gestion de fait peut être constatée lors d'un contrôle de la chambre régionale des comptes et de l'autorité de tutelle. Il s'agit d'une infraction aux règles de la comptabilité publique. Les associations sont souvent mises en cause pour gestion de fait car elles permettent à la chambre consulaire de s'affranchir des règles contraignantes du droit public. Pour qu'une association soit reconnue comme étant transparente et qu'une gestion de fait soit caractérisée, il faut que trois conditions cumulatives soient réunies³⁰² : une absence de vie associative et la prépondérance des représentants de la collectivité dans les organes statutaires de l'association ; une large prédominance des ressources provenant de la collectivité et l'absence ou le caractère symbolique de recettes d'origine associative ; un objet social et une activité de l'association correspondant à des missions relevant de la compétence de la personne publique.

Les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés « *comptables de fait* » par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics. Ils peuvent être condamnés aux amendes prévues par l'article 432-12 du code pénal. En cas de faute grave dans l'exercice des fonctions d'un membre de la chambre (y compris membre du bureau ou président), l'autorité de tutelle peut, par arrêté motivé pris après que l'intéressé a été mis à même de faire valoir ses observations, le suspendre ou mettre fin à ses fonctions.

Les chambres régionales des comptes s'intéressent particulièrement aux relations entre les chambres de commerce et d'industrie et les associations, notamment celles ne disposant pas d'une réelle autonomie. Dans leur analyse, Gilles MILLER et Alain LEYAT expliquent que « *de nombreux établissements consulaires s'appuient en effet, pour développer leurs actions, sur de multiples associations bénéficiant de leur concours financier, au sein desquelles ils disposent quelque fois d'un pouvoir prépondérant de gestion. Parfois, hormis quelques données figurant en annexe (contributions et concours versés par la chambre de commerce et d'industrie à*

³⁰¹ Voir LICHERE François, *Le renouvellement de la théorie de la transparence des personnes privées*, note sous CE, 21/03/2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, req. n° 281796, *Contrats et marchés publics*, juillet 2007, p. 6 ; et DREYFUS Jean-David, *La nature des contrats passés par une personne privée transparente*, note sous CE, 21/03/2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, req. n° 281796, *AJDA* 2007.915.

³⁰² CE, 18/06/2008, *SA Hôtel Negresco*, req. n° 284942.

des tiers), aucune information financière ne figure dans les documents budgétaires de la chambre de commerce et d'industrie sur ces associations, entraînant ainsi une certaine opacité. Cette omission est contraire aux dispositions de l'annexe 7 de la circulaire n° 1111 du 30 mars 1992 et de la lettre ministérielle du 17 août 1993³⁰³. »³⁰⁴

Les auteurs expliquent également que les degrés d'implication des chambres de commerce et d'industrie dans les associations vont de la simple adhésion et/ou du versement d'une subvention à des formes plus intégrées de relations : participation au capital, pouvoir de direction et de contrôle, délégation de gestion³⁰⁵. Selon eux, « *le recours à une association, pour gérer des activités qui sont de la compétence de la chambre de commerce et d'industrie aux termes de ses statuts et de son organigramme, se révèle parfois contestable. En effet, dans certains cas, les motifs qui, sur un plan économique, justifieraient le maintien concomitant d'une structure associative et d'une structure administrative pour effectuer des tâches normalement dévolues à la chambre de commerce et d'industrie et décrites dans son organigramme, en l'occurrence le conseil et l'assistance aux entreprises à l'international, n'ont pu être justifiés.*³⁰⁶ » Gilles MILLER et Alain LEYAT soulignent, à juste titre, que les chambres de commerce et d'industrie ont surtout recours à des associations dans le domaine de la formation professionnelle que nous analyserons ultérieurement.

Pour conclure, la loi du 23 juillet 2010 confirme la possibilité offerte aux chambres de commerce et d'industrie de développer des partenariats avec des associations. En effet, l'article L. 710-1 du code de commerce dispose que « *le réseau et, en son sein, chaque établissement ou chambre départementale contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations* ». Il n'en demeure pas moins que les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie doivent

³⁰³ CRC Basse-Normandie, O3/06/2006, *CCI d'Alençon*.

³⁰⁴ MILLER Gilles, LEYAT Alain, *Les chambres régionales des comptes et le contrôle des chambres de commerce et d'industrie*, AJDA 2008.1700.

³⁰⁵ CRC Pays de la Loire, 15/09/2006, *CCI de Saint-Nazaire* ; CRC Pays de la Loire, 15/09/2006, *CCI de Nantes*.

³⁰⁶ CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 29/08/2005, *CCI du Pays d'Arles*. Il en est de même d'une association ayant statutairement pour objet de favoriser la mission de représentation des intérêts généraux des ressortissants respectifs des deux organismes consulaires voisins, l'harmonisation de leurs politiques et de leurs actions, de mener des actions et de collaborer avec les personnes publiques et privées autour de sujets d'intérêt interconsulaire, CRC Aquitaine, 24/04/2007, *CCI des Landes*.

limiter, voire réduire au maximum, le recours à des associations para-administratives dont l'objectif, plus ou moins avoué, réside dans la recherche de simplification des modalités d'exécution des missions qui leur sont dévolues par la loi.

C. La difficulté pour un établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie de participer à une société d'économie mixte

Une société d'économie mixte est encadrée par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, aujourd'hui codifiée à l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales. Elle revêt la forme juridique de société anonyme régie par le livre 2 du code de commerce. Au terme de l'article L. 225-1 du code de commerce, une société anonyme est une société commerciale dont le capital est divisé en actions et qui est constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. Les sociétés d'économie mixte disposent d'au moins sept actionnaires, dont l'un est obligatoirement une personne physique ou morale de droit privé. Les collectivités territoriales doivent être majoritaires et détenir plus de 50 à 85 % du capital. Les actionnaires privés apportent leurs savoir-faire et contribuent à la bonne gouvernance de la société. Les sociétés d'économie mixte sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toute autre activité d'intérêt général entrant dans le champ de compétences des collectivités territoriales. Leur champ d'action territorial n'est pas limité. Elles peuvent intervenir pour d'autres clients que leurs actionnaires ainsi que pour leur propre compte. Les collectivités territoriales ne peuvent leur confier des missions qu'au terme d'une procédure de mise en concurrence. Il existe aujourd'hui 1 015 sociétés d'économie mixte en France. Précisons que les chambres régionales des comptes peuvent vérifier les comptes des sociétés d'économie mixte et examiner leur gestion³⁰⁷.

Il convient de préciser que les établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat ont la possibilité d'adhérer à des sociétés d'économie mixtes en application de l'article 23, section III, du code de l'artisanat. Ce dernier dispose

³⁰⁷ MILLER Gilles, LEYAT Alain, *Les chambres régionales des comptes et le contrôle des sociétés d'économie mixte locales*, AJDA 2009.1701.

que « *les chambres de métiers et de l'artisanat de région peuvent être autorisées par l'autorité de tutelle dans les domaines relevant de leur compétence à adhérer à des syndicats mixtes créés en application des articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; participer à des sociétés d'économie mixte et, dans les conditions prévues par la loi n° 43-612 du 17 novembre 1943 sur la gestion des intérêts professionnels, à des sociétés professionnelles ou à des établissements professionnels ; souscrire des parts ou des actions de sociétés s'inscrivant dans leur domaine de spécialité* ». Cet article résulte du décret n° 2010-1356 du 11 novembre 2011 qui met en œuvre la réforme consulaire. Il donne compétence aux chambres de métiers et de l'artisanat de région en matière d'adhésion, de participation à des syndicats, des sociétés d'économie mixtes ou d'autres formes de société, sous réserve d'autorisation de la tutelle.

Les chambres régionales de métiers et de l'artisanat ainsi que les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, actuellement adhérentes à des syndicats ou détenant des parts au sein de sociétés d'économie mixte, sont confrontées à une difficulté majeure : seules les chambres de métiers et de l'artisanat de région peuvent désormais participer à ces structures. On peut désormais identifier deux situations : d'une part, les chambres qui sont déjà engagées dans une société d'économie mixte et d'autre part, celles qui, malgré leur impossibilité, veulent toujours s'y engager. En ce qui concerne les difficultés liées à une participation préexistante, le choix de s'associer à un acteur du développement économique local découle des orientations politiques déterminées par l'assemblée générale de la chambre. L'autorité de tutelle autorise les chambres qui en émettent le souhait, d'adhérer à une société d'économie mixte ; et l'engagement au sein de la structure n'est en aucun cas à court terme.

Par conséquent, la soustraction de l'une de leurs compétences place alors les chambres engagées au sein d'une telle structure dans une situation à la limite de la légalité. Certaines chambres manifestent pourtant le souhait, désormais impossible, de participer à une société d'économie mixte. En effet, les chambres d'échelon régional déterminent la stratégie de développement économique dans leur territoire, notamment en coordonnant l'action des chambres départementales qui leur sont rattachées. La possibilité d'influencer certains acteurs du développement économique local constitue un moyen efficient d'action économique. La grande majorité des

établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat s'en trouve donc privée : rappelons qu'il n'existe en effet que quatre chambres de métiers et de l'artisanat de région en métropole. Les établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat sont représentatifs des intérêts généraux de l'artisanat dans leur ressort. Ils défendent ces intérêts au moyen des compétences qui leur sont attribuées par les textes. Au niveau régional, les intérêts généraux des ressortissants des chambres de métiers et de l'artisanat de région sont mieux défendus que ceux des ressortissants des chambres régionales de métiers et de l'artisanat, en raison de la lettre de l'article 23-III du code de l'artisanat. Les moyens d'action économique sont amoindris pour ces dernières car elles ne peuvent agir sur les acteurs économiques de leur ressort, contrairement aux chambres de métiers et de l'artisanat de région. Ceci constitue, pour l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), une rupture du principe d'égalité entre les usagers du service public³⁰⁸.

Concernant les chambres de commerce et d'industrie, l'article L. 710-1 du code de commerce, *in fine*, dispose que les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie « *peuvent, avec l'accord de l'autorité de tutelle, participer à la création et au capital de sociétés civiles et de sociétés par actions dont l'objet social entre dans le champ de leurs missions. Ils peuvent participer dans les mêmes conditions à la création de groupements d'intérêt public ou privé ainsi qu'à toute personne morale de droit public.* » A la lecture de cette disposition législative, rien ne laisse supposer que les chambres de commerce et d'industrie puissent expressément participer à des sociétés d'économie mixte. Cette situation est parfois considérée comme une injustice par les élus locaux des compagnies consulaires qui souhaiteraient disposer d'un tel outil pour contribuer au développement économique local. Cependant, l'analyse du capital de plusieurs sociétés d'économie mixte démontre que la rédaction du code de commerce ne constitue pas un frein à la participation des chambres de commerce et d'industrie à ces structures. En effet, la chambre de commerce et d'industrie d'Indre-et-Loire dispose en l'espèce d'1,31 % du capital de la société d'équipement de la Touraine. Il reste que les chambres de

³⁰⁸ CE, 25/06/1948, *Soc. du journal « l'Aurore »*, *Rec. p. 289, D. 1948.437*, note WALINE ; CE, 09/03/1951, *Soc. des concerts du Conservatoire*, *Rec. p. 151, Dr. Soc. 1951.168*, concl. LETOURNEUR.

commerce et d'industrie peuvent toutefois participer à la création de groupements d'intérêts publics dont l'objet entre dans le champ de leur mission³⁰⁹.

Précisons qu'en parallèle des sociétés d'économie mixte locale, la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 donne à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de constituer des sociétés publiques locales. Celles-ci sont, à l'instar des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales d'aménagement, des sociétés anonymes régies pour l'essentiel par le droit privé³¹⁰. Leurs salariés et leur comptabilité relèvent du droit privé. Elles ont un capital exclusivement public, détenu par au moins deux collectivités territoriales ou leurs groupements, et se voient attribuer leurs missions sans mise en concurrence. Elles sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toute autre activité d'intérêt général relevant des compétences des collectivités territoriales. Les sociétés publiques locales ne peuvent toutefois intervenir que pour leurs actionnaires publics et sur leurs seuls territoires. Elles complètent la gamme des entreprises publiques locales et permettent aux collectivités territoriales de disposer d'un nouveau mode d'intervention capable de moderniser la gestion des services publics locaux.

« Cette lacune est particulièrement dommageable pour les régions qui se voient ainsi fermer de nombreuses possibilités de coopération sous la forme de société publique locale. On pense ici bien évidemment aux coopérations susceptibles d'être mises en place avec les établissements publics consulaires [...], soit pour la gestion de divers dispositifs d'intervention régionale, soit, de manière plus ambitieuse, pour la mise en place d'outils de promotion régionale au niveau international (agences de développement économique par exemple). De même, la gestion de certains équipements ou infrastructures dans lesquels les chambres de

³⁰⁹ En créant le groupement d'intérêt public dans le cadre de la loi du 15/07/1982 pour la recherche et le développement technologique, le législateur a souhaité institutionnaliser la collaboration des personnes publiques entre elles ou avec des personnes morales de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche et de développement technologique, ou pour gérer ensemble des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités. Inspiré des groupements d'intérêt économique, créés par l'ordonnance 67-821 du 23/09/1967, le groupement d'intérêt public est un nouveau cadre juridique formalisant un partenariat entre les personnes publiques et les personnes privées mais n'étant pas automatiquement soumis aux règles de droit privé, il est à mi-chemin entre les associations et les établissements publics.

³¹⁰ Voir DAMAREY Stéphanie, *La société publique locale ou la fin des associations transparentes*, AJDA 2011.15.

*commerce et d'industrie interviendraient ne sera pas possible selon cette formule. »*³¹¹

Gilles Le CHATELIER s'interroge ainsi sur le sens de l'interdiction de toute participation d'autres personnes publiques, comme l'Etat ou ses établissements publics, au capital d'une société publique locale.

³¹¹ CHATELIER (le) Gilles, *Société publique locale et région : quelles possibilités d'utilisation ?*, AJCT 2011.279.

Conclusion partielle

Les chambres de commerce et d'industrie constituent un réseau ancien, qui a su se structurer et résister aux évolutions de la société, malgré une nature juridique qui a mis du temps à être définie clairement. La loi elle-même ne livre qu'une définition partielle, qui se limite à qualifier ces organismes comme étant simplement des « établissements publics ».

La jurisprudence, qu'elle soit constitutionnelle, administrative ou judiciaire, précise quant à elle la nature administrative de ces établissements séculaires. Les multiples tentatives de réformes du réseau des chambres de commerce et d'industrie, intervenues tout au long du XX^e siècle, n'ont cependant pas réussi à définir précisément les missions de ces établissements. Là encore, la jurisprudence a joué un rôle primordial en définissant les contours des missions des chambres de commerce et d'industrie en faveur des intérêts du commerce, de l'industrie et des services. C'est donc sous le prisme de la notion de service public, qu'il soit administratif ou bien industriel et commercial, qu'il convient d'analyser la diversité des services proposés par les chambres de ce réseau consulaire.

La loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a donc échoué dans sa volonté d'identifier clairement les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. D'une part, elle n'a pas su arrêter la nature juridique de ces établissements publics ; d'autre part, elle n'a pas su définir précisément leurs missions. Pour autant, cette loi a également tenté de clarifier le fonctionnement de ce réseau consulaire en modifiant la représentation territoriale des chambres de commerce et d'industrie. La suite de notre étude présentera les conséquences de cette réforme avant d'exposer l'hypothèse d'une nouvelle évolution de ces compagnies consulaires.

Partie 2. La loi du 23 juillet 2010 : une tentative de clarification du fonctionnement des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services n'a pas pleinement satisfait à l'obligation d'une meilleure identification du réseau des établissements des chambres de commerce et d'industrie. Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont un fonctionnement institutionnel complexe et la réforme de 2010 ne garantit toujours plus d'efficacité (Chapitre 1).

L'accompagnement des entreprises repose sur des activités et des outils développés par les chambres de commerce et d'industrie. Les métiers de l'aide à la création d'entreprises sont multiples et nul ne peut prétendre les maîtriser tous. Ils sont exercés inégalement, presque toujours incomplètement sur les différents territoires locaux, et les structures qui les portent se sont développées au gré des circonstances. Bien trop souvent, ces entités présentent entre elles des zones de recoupement qui peuvent devenir des zones de concurrence, voire de conflits, au grand regret des décideurs publics. Aussi convient-il d'analyser les conditions d'une nouvelle évolution des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. LE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS DU RÉSEAU DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE EN APPLICATION DE LA LOI DU 23 JUILLET 2010

En matière de fonctionnement, les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie font preuve d'une certaine originalité, notamment sur le plan institutionnel (Section 1). Les chambres de commerce et d'industrie s'avèrent être à la fois des établissements publics et des assemblées élues, ce qui nous amène à analyser la spécificité du régime électoral de ces compagnies consulaires (Section 2).

Section 1. Le fonctionnement institutionnel des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie fonctionnent selon un schéma bien spécifique dont les grandes lignes sont fixées par la loi. Elles sont réparties sur l'ensemble du territoire (Paragraphe 1) et sont dirigées par des chefs d'entreprise élus (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La complexité de l'organisation territoriale des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont organisés dans un véritable réseau d'établissements publics (I) avec une réelle répartition des compétences entre chaque niveau d'établissement consulaire (II).

I. La spécificité du fonctionnement en réseau des chambres de commerce et d'industrie

La notion de réseau consulaire est apparue avec la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (A). Le réseau des chambres de commerce et d'industrie se compose, depuis la loi du 23 juillet 2010, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de commerce et d'industrie de région, de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, et des groupements interconsulaires (B).

A. La notion de « réseau consulaire »

En intitulant le titre premier du livre septième du code de commerce « *Du réseau des chambres de commerce et d'industrie* », la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises consacre pour la première fois dans l'histoire des chambres de commerce et d'industrie l'existence d'un réseau consulaire structuré par des échelons territoriaux distincts procédant d'un mouvement ascendant : les chambres de commerce et d'industrie au niveau local ; les chambres régionales de commerce et d'industrie au niveau régional ; l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie au niveau national. La création de ce réseau consulaire avait pour objet de créer une synergie des moyens pour les actions communes que les chambres de commerce et d'industrie mènent dans les limites de leur spécialité dans le milieu économique. Selon Christian CHUPIN, « *cette notion de réseau n'est pas purement sémantique ; elle doit en effet se comprendre dans les liens d'interconnexion qu'elle implique entre ces différentes composantes, ce qui en soi constitue une forme de remise en cause du principe d'autonomie prévalant jusqu'à présent dans chacune des chambres de commerce et d'industrie locales et régionales.* »³¹²

Afin de simplifier l'organisation territoriale du réseau des chambres de commerce et d'industrie, la loi du 2 août 2005 confie le soin aux chambres régionales

³¹² CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 17.

de commerce et d'industrie d'établir un schéma directeur qui définit le réseau consulaire dans leur circonscription dont le non-respect par les chambres est assorti d'une sanction administrative (interdiction du recours à l'emprunt par l'autorité de tutelle) et d'une sanction financière (limitation des marges de manœuvre en matière de fixation du taux de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle). Ce schéma doit inciter les chambres locales à se regrouper au niveau départemental de manière volontaire afin de réaliser des économies d'échelle. Le projet de schéma directeur est adopté par l'assemblée générale de la chambre de commerce et d'industrie de région et son adoption est conditionnée par le recours à une majorité qualifiée des deux tiers. Il doit ensuite faire l'objet, après avis du préfet de région, d'une approbation par le ministre de tutelle. Le schéma directeur est accompagné d'un rapport justifiant les choix effectués au regard des critères légaux et du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Plusieurs chambres de commerce et d'industrie locales ont procédé de la sorte. Pour exemple, le nombre de chambres dans le département du Nord était passé en mars 2010 de 12 à 4. Toutefois, les résultats de ces fusions volontaires sont assez mitigés. En effet, l'étude d'impact annexée au projet de loi de juillet 2010 indique que « *dans le cadre du dispositif relatif aux schémas directeurs créés en 2006 pour réformer la carte consulaire, une quarantaine de chambres a décidé de fusionner.* »³¹³

La réforme du 23 juillet 2010 confirme le fonctionnement en réseau des chambres de commerce et d'industrie en faisant de la dimension régionale le territoire de référence de l'action de ce réseau. En effet, les régions constituent aujourd'hui l'échelon territorial pertinent dans le domaine économique. Il ne faut pas oublier pour autant que l'émergence des chambres régionales de commerce et d'industrie est déjà ancienne. Dès la loi du 9 avril 1898, certaines dispositions permettaient aux chambres de se rapprocher pour œuvrer ensemble à des projets communs. Cette opportunité subit une forte actualité lorsque le ministre du commerce Etienne CLEMENTEL adresse aux présidents des chambres de commerce de l'époque une circulaire leur rappelant ces dispositions en y annexant un projet de division de la France en régions économiques³¹⁴. La création officielle des groupements économiques régionaux³¹⁵

³¹³ Etude d'impact au projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, juin 2009, p. 9.

³¹⁴ Circulaire du ministre chargé du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, 25/08/1917.

³¹⁵ Arrêté du ministre du commerce du 05/04/1919 portant création des groupements économiques régionaux.

a conduit à rassembler ainsi, sur la base du volontariat, 136 chambres sur les 149 existantes à l'exclusion des quatre chambres d'Alsace et de Moselle et de quelques chambres isolées (Nevers, Blois, Bourges, Beaune, etc.). La volonté de donner un régime juridique à ces groupements a nécessité l'adoption d'un décret-loi du 14 juin 1938 selon lequel « *Les chambres de commerce sont réparties en régions économiques [...]. Les régions économiques constituent des établissements publics dotés de la personnalité civile.* » Ce décret-loi sera complété par le décret du 28 septembre 1938 relatif à l'organisation des régions économiques selon lequel : « *Les chambres régionales de commerce et d'industrie représentent, auprès des pouvoirs publics, les organes consultatifs des intérêts régionaux du commerce et de l'industrie. Elles donnent notamment au Gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les questions industrielles et commerciales et présentent leurs vues sur les moyens de développer la vie économique, notamment en ce qui concerne leur circonscription. Elles assurent la liaison entre les chambres de commerce qui les constituent, et la coordination des efforts et des moyens de ces compagnies en vue de la réalisation d'entreprises d'intérêt régional ou public.* »³¹⁶. Afin de clarifier la nouvelle architecture consulaire, ce texte substitue à l'ancien vocable de « *région économique* » celui de « *chambre régionale de commerce et d'industrie* »³¹⁷.

Un mouvement similaire peut être observé à l'égard du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. La loi COURTIER du 26 juillet 1925 n'avait pas anticipé la logique de régionalisation mais d'autres textes ont permis aux établissements composant ce réseau de se regrouper et de mutualiser leurs moyens. Tel est le cas du décret du 30 décembre 1964 relatif aux chambres de métiers qui dispose, dans son article 12, que « *Plusieurs chambres de métiers appartenant à une même circonscription d'action régionale peuvent s'entendre pour organiser en commun un ou plusieurs services.* »³¹⁸. Ces chambres pouvaient donc se regrouper dans ce que le décret nomme une « *conférence régionale des métiers* » composée des présidents et de deux membres par chaque chambre de métiers concernée pour délibérer « *sur les questions d'intérêt commun aux chambres de métiers qui la composent.* » En outre, les chambres de métiers étant créées par décret, on assista à la constitution de

³¹⁶ Décret du ministre chargé du commerce du 28/09/1938 relatif à l'organisation des régions économiques.

³¹⁷ Voir MASSON Jean-Louis, *Provinces, départements, régions : l'organisation administrative de la France d'hier à demain*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 2, 1983.

³¹⁸ Décret n° 64-1362 du 30/12/1964 relatif aux chambres de métiers et de l'artisanat, JORF du 01/01/1965, p. 35.

plusieurs chambres interdépartementales à la suite de la réorganisation parisienne de juillet 1964. Furent ainsi créées la chambre interdépartementale de Paris (dont le périmètre couvrait les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne)³¹⁹ ainsi que la chambre interdépartementale des Yvelines, de l'Essonne et du Val-D'oise³²⁰. Le mouvement amorcé au cours de ces années fut achevé avec l'apparition des chambres régionales de métiers en 1985 dont la fonction, définie en termes relativement imprécis, consistait à « *assurer la représentation de l'artisanat régional, de faire des études et de réunir les informations et les statistiques nécessaires, de donner des avis et de faire des propositions intéressant l'artisanat de la région.* »³²¹ Enfin, la loi du 23 juillet 2010 a renforcé l'échelon régional du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat en accentuant la mutualisation devant permettre d'accroître l'efficacité des actions du réseau et d'offrir aux artisans des services de qualité au meilleur coût sur tout le territoire. Le décret du 30 mars 2011 détermine précisément les modalités d'application de la loi de juillet 2010 dans le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat³²².

L'objectif de cohérence dans l'action économique décentralisée a été clairement affiché dans les travaux parlementaires préparatoires à cette réforme. Ainsi le rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, aux commerce, à l'artisanat et aux services confirme qu' « *au regard des intentions du Gouvernement de spécialiser les régions et les départements, il conviendra de prévoir les modalités d'une articulation entre les missions des chambres de commerce et d'industrie et les missions des collectivités territoriales dans le domaine économique dans le cadre du débat sur le projet de loi de réforme des collectivités. Il s'agit en effet de mieux assurer la cohérence des politiques menées au service des entreprises sur le territoire. La création d'un guichet unique centralisant tant les aides proposées par les différents niveaux de collectivités territoriales que les services mis à la disposition des entreprises par le réseau*

³¹⁹ Décret n° 68-82 du 26/01/1968 relatif à la chambre interdépartementale de métiers de Paris, JORF du 28/01/1968, p. 1026.

³²⁰ Décret n° 68-83 du 26/01/1968 relatif la chambre interdépartementale des Yvelines, de l'Essonne et du Val-D'oise, JORF du 28/01/1968, p. 1027.

³²¹ Décret n° 85-1205 du 13/11/1985 instituant les chambres régionales de métiers, JORF du 20/11/1985, p. 13446.

³²² Décret n° 2011-350 du 30/03/2011 portant diverses dispositions d'application de la réforme des chambres de métiers et de l'artisanat, JORF du 31/03/2011, p. 5607.

consulaire ainsi que les dossiers devant faire l'objet d'une instruction, préalablement à l'installation d'une entreprise, constitue à cet égard une avancée importante. »³²³

B. La composition du réseau des chambres de commerce et d'industrie

En application de l'article L. 710-1 du code de commerce, le réseau des chambres de commerce et d'industrie se compose notamment de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (1), des chambres de commerce et d'industrie de région (2) et des chambres de commerce et d'industrie territoriales (3).

1. L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est, en application de l'article L. 711-15 du code de commerce, l'établissement public placé à la tête du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Cet établissement, qualifié de « *cœur de réseau* » par André MARCON, son actuel président, est habilité à représenter les intérêts nationaux de l'industrie, du commerce et des services auprès de l'Etat et de l'Union européenne ainsi qu'au plan international. Son organe délibérant est constitué des présidents en exercice des chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres des collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie, et des chambres de commerce et d'industrie de région. Le financement de son fonctionnement ainsi que les dépenses relatives aux projets de portée nationale intéressant l'ensemble du réseau des chambres de commerce et d'industrie adoptés par délibération de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie constituent pour les établissements du réseau des dépenses obligatoires.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, cette structure nationale représentative de l'ensemble du réseau consulaire, fondée en 1964, portait initialement le nom d'« *Assemblée permanente des chambres de commerce et*

³²³ Assemblée Nationale, Avis n° 2374 présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, 25/10/2010, p. 16.

d'industrie ». Aujourd'hui, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie s'est rebaptisée elle-même, sans procéder à une quelconque modification des textes en vigueur, en « *CCI France* ». Cette dernière dénomination est en réalité une marque, propriété de l'Assemblée des chambres française de commerce et d'industrie enregistrée auprès de l'INPI sous le numéro 3907006³²⁴.

2. Les chambres de commerce et d'industrie de région

L'ordonnance du 8 juin 2006 modifiant le code de commerce mettait déjà en lumière le développement des compétences des chambres régionales de commerce et d'industrie. Selon Robin DEGRON, « *ce texte s'inscrit dans un courant, amorcé en 2002, favorable à l'affirmation des compagnies consulaires régionales comme partenaires privilégiés des régions et coordonnatrices de leur réseau territorial.* »³²⁵ La réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie opérée en 2010 renforce les prérogatives des chambres régionales tout en garantissant une certaine autonomie aux chambres de commerce et d'industrie territoriales.

Aujourd'hui, les chambres de commerce et d'industrie de niveau régional se dénomment, depuis le 1^{er} janvier 2011, chambres de commerce et d'industrie de région. Bien que le processus de réforme engagé par le réseau consulaire n'instaure pas de lien hiérarchique entre les différents niveaux de chambres consulaires³²⁶, les chambres de commerce et d'industrie de région encadrent l'action des chambres de commerce et d'industrie territoriales qui leur sont rattachées³²⁷.

Lorsque la circonscription d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale s'étend sur deux régions administratives, cette chambre doit adopter une délibération portant sur le choix de la chambre de commerce et d'industrie de région

³²⁴ L'ACFCI a également déposé la marque « *CCI de France* » sous le n° 3907005. Cette marque sert de dénomination à l'ensemble du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Soulignons qu'une charte visuelle nationale a été adoptée par l'assemblée générale de l'ACFCI afin que toutes les chambres de commerce et d'industrie de France disposent d'un logo et d'un visuel identiques.

³²⁵ DEGRON Robin, *L'affirmation du rôle des chambres consulaires régionales : une réforme silencieuse à l'appui de la décentralisation économique*, AJDA 2007.13.

³²⁶ Il en est de même dans l'organisation des collectivités territoriales. Voir sur ce point, TESOKA Laurent, *Les rapports entre catégories de collectivités territoriales*, thèse pour le doctorat en droit public, université Montpellier 1, 2003.

³²⁷ Voir DETAIS Julien, *La réorganisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie*, CJFI, n° 62, 2010, p. 241 ; DEGRON Robin, *La régionalisation du réseau des CCI : une réforme attendue révélatrice d'un nouvel ordre territorial*, AJDA 2010.1938.

de rattachement. La chambre de commerce et d'industrie territoriale littoral Normand-Picard est d'ailleurs l'unique cas de chambre de commerce et d'industrie de circonscription transrégionale ayant un territoire à la fois sur la région Haute-Normandie et la région Picardie.

Les chambres de commerce et d'industrie de région exercent au sein de leur circonscription l'ensemble des missions du réseau des chambres de commerce et d'industrie prévues à l'article L. 710-1 du code de commerce. A ce titre, elles sont consultées par le conseil régional sur tout dispositif d'assistance aux entreprises dont la région envisage la création ; elles sont associées à l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ; elles sont associées à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale lorsque ces schémas excèdent la circonscription d'une chambre territoriale ou départementale d'Ile-de-France ; elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, notamment de transport, et gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions ; elles peuvent également être chargées de réaliser de tels projets par contrat avec l'Etat, la région, les autres collectivités territoriales de la circonscription régionale ou leurs établissements publics. Elles recrutent et gèrent à cet effet le personnel de droit privé nécessaire au bon accomplissement de leurs services publics industriels et commerciaux. En application de l'article L. 711-8 du code de commerce, 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. Elles définissent une stratégie pour l'activité du réseau dans leur circonscription et exercent leur activité en valorisant les compétences existant dans les chambres de commerce et d'industrie territoriales ou dans les chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France de leur circonscription. Elles recrutent les personnels de droit public, dont ceux soumis au statut administratif du personnel des chambres de commerce et des chambres, les mettent à disposition des chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France rattachées après avis de leur président et gèrent leur situation statutaire. Ainsi, les dépenses de rémunération des personnels mis à disposition auprès des chambres de commerce et d'industrie territoriales constituent, pour celles-ci, des dépenses obligatoires et sont des recettes des chambres de commerce et d'industrie de région concernées.

Les chambres de commerce et d'industrie de région élaborent, en cohérence avec le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles, un schéma régional en matière de formation professionnelle qui a vocation à être décliné au sein des chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France afin de tenir compte des spécificités locales. Elles peuvent, seules ou en collaboration avec d'autres partenaires, créer et gérer des établissements de formation initiale et continue dans les conditions prévues par les articles L. 443-1 et L. 753-1 du code de l'éducation pour la formation initiale et, pour la formation continue, dans le respect des dispositions du titre V du livre III de la sixième partie du code du travail qui leur sont applicables, dans le respect du droit à la concurrence et sous réserve de la tenue d'une comptabilité analytique.

Il revient aux chambres de commerce et d'industrie de région d'encadrer et de soutenir les activités des chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France qui leurs sont rattachées. En application de l'article L. 711-8 du code de commerce, les chambres de niveau régional définissent donc la stratégie économique pour l'activité du réseau dans leur circonscription. Elles adoptent, dans les domaines d'activités ou d'équipements qui sont définis par le décret n° 2010-924 du 3 août 2010³²⁸, des schémas sectoriels destinés à encadrer les projets des chambres de commerce et d'industrie territoriales. Les schémas sectoriels ont vocation à : recenser l'implantation de tous les établissements, infrastructures, équipements et services gérés par une ou plusieurs chambres de commerce et d'industrie territoriales, départementales d'Ile-de-France, ou de région ; programmer les actions du réseau au niveau régional et organiser la mutualisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de stratégies ; initier des relations de coopération avec les partenaires institutionnels régionaux du développement économique.

Il convient de noter que le Conseil d'Etat, saisi de la légalité du décret n° 2010-1463 mettant en œuvre la réforme du réseau chambres de commerce et d'industrie³²⁹, a censuré la disposition confiant un pouvoir de substitution non prévu par la loi au profit des chambres de commerce et d'industrie de région en cas de

³²⁸ Décret n° 2010-924 du 03/08/2010, JORF du 06/08/2010, texte 25 sur 128 ; modifié par le décret n° 2010-1463 du 01/12/2010, JORF du 02/12/2010, p. 21259.

³²⁹ Décret n° 2010-1463 du 01/12/ 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie, JORF n° 0279 du 02/12/ 2010, p. 21259.

carence prolongée d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale. L'article D. 711-31-1 du code de commerce issu du décret prévoyait en effet qu'en cas de carence prolongée d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale dans l'exercice de l'une de ses missions obligatoires, la chambre de commerce et d'industrie de région pouvait remplir en lieu et place de l'établissement cette mission. Le Conseil d'Etat considère « *qu'en instaurant au profit de la chambre de commerce et d'industrie de région, sans fondement législatif, un pouvoir de substitution d'action en cas de carence prolongée d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale dans l'accomplissement de ses missions obligatoires, ces dispositions ont porté sur les règles constitutives de la catégorie d'établissements publics à laquelle appartiennent les chambres de commerce et d'industrie ; qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la définition de ces règles constitutives relève du domaine de la loi ; que le deuxième alinéa de l'article D. 711-34-1 du code de commerce, issu du décret contesté, est par conséquent entaché d'incompétence et doit être annulé en tant qu'il s'applique aux chambres de commerce et d'industrie territoriales.* »³³⁰

Le code de commerce identifie quatre domaines prioritaires pour lesquels des schémas sectoriels sont obligatoires : la gestion des équipements aéroportuaires et portuaires ; la formation et l'enseignement ; l'aide à la création, à la transmission ou au développement d'entreprises ; et enfin, le développement durable. Chaque schéma sectoriel est accompagné d'un rapport justifiant les choix effectués au regard du schéma régional de développement économique adopté par les conseils régionaux. Lors de leur élaboration ou de leur révision, les chambres de commerce et d'industrie de région doivent se conformer aux normes d'interventions et aux indicateurs d'activité définis par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie³³¹. Précisons que le législateur n'a prévu aucun processus particulier d'évaluation de ces schémas sectoriels ni même de sanction quant au suivi de ces schémas par les chambres concernées. Cependant, la seule contrainte se trouve peut-être dans le domaine budgétaire. En effet, la répartition du produit fiscal perçue pour couvrir les frais de chambres de commerce et d'industrie est effectuée par la chambre de commerce et d'industrie de région au bénéfice des chambres qui lui sont rattachées

³³⁰ GRAND Rémi, *Censure du pouvoir de substitution d'action des chambres de commerce et d'industrie de région*, note sous CE, 09/05/2012, *CCI de l'Essonne et autres*, req. n° 346339, *AJDA* 2012.977.

³³¹ Les schémas sectoriels peuvent néanmoins définir des indicateurs supplémentaires au regard des spécificités du tissu économique régional.

en conformité avec les schémas sectoriels. Nous pouvons donc en déduire que les chambres de commerce et d'industrie de région disposent d'un moyen coercitif pour obliger les chambres qui leur sont rattachées à se conformer aux schémas sectoriels.

3. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales

Les chambres de commerce et d'industrie territoriales, anciennement chambres de commerce et d'industrie locales, constituent le niveau de proximité de l'organisation consulaire à la fois envers les collectivités territoriales et les entreprises ressortissantes auxquelles elles fournissent des services d'appui ou de formalités tout en gérant les infrastructures ou les organismes de formation. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales s'appuient sur un territoire économique qui ne correspond pas toujours au découpage administratif territorial français. En ce sens, la circonscription d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale renvoie davantage à la notion de « *bassin d'emplois* » où s'adosse parfois un équipement logistique comme un port ou un aéroport. C'est ainsi que le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services précise que « *l'organisation des chambres de commerce et d'industrie doit tenir compte du phénomène métropolitain qui ne peut plus être ignoré aujourd'hui. Sous la double influence d'une urbanisation croissante et de la concurrence qui s'est, depuis longtemps déjà, engagée entre les grandes villes européennes, et même mondiales, la nécessité de constituer des ensembles urbains de tout premier ordre s'est imposée.* »³³².

Le réseau consulaire suit avec la plus grande attention les évolutions en ce domaine, la structure des chambres s'efforçant de suivre celle des collectivités territoriales, ainsi que le préconise Dominique PERBEN : « *il convient donc de poursuivre la révision de la carte consulaire par une meilleure prise en compte de la dimension des espaces économiques en recherchant la mise en cohérence entre eux et*

³³² Assemblée Nationale, *Rapport n° 2388 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 24/03/2010, p. 21.

la circonscription des chambres. »³³³ A ce titre, le code de commerce prévoit la possibilité pour une chambre de commerce et d'industrie territoriale de modifier sa dénomination en chambre de commerce et d'industrie métropolitaine. En effet, l'article L. 711-1 dispose que « La chambre de commerce et d'industrie territoriale se situant dans le périmètre d'une métropole, telle que définie par le code général des collectivités territoriales, peut prendre la dénomination de chambre de commerce et d'industrie métropolitaine et se substitue alors à la chambre de commerce et d'industrie territoriale préexistante. Dans le respect des orientations données par la chambre de commerce et d'industrie de région compétente et dans le cadre des schémas sectoriels régionaux, la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine dispose par priorité des compétences prévues pour les chambres de commerce et d'industrie territoriales à l'article L. 710-1 pour animer la vie économique, industrielle et commerciale du bassin de vie correspondant à sa circonscription, sans préjudice des compétences dévolues aux collectivités territoriales. »

Pour autant, la doctrine s'accorde à considérer que la couverture géographique des différentes chambres de commerce et d'industrie territoriales est également à l'origine des débats qui ont introduit la réforme de juillet 2010, particulièrement au regard de la cohésion et de l'homogénéité du réseau consulaire. En effet, la diversité des territoires couverts par une chambre de commerce et d'industrie territoriale a conduit le législateur à s'interroger à la fois sur la représentativité de certaines chambres et sur leur capacité d'action compte tenu de la relative faiblesse de leurs moyens, notamment financiers. Par exemple, au sein de la région Haute-Normandie, le réseau des chambres de commerce et d'industrie est composé de sept chambres territoriales dont une seule dans le département de l'Eure et six dans celui de la Seine-Maritime³³⁴.

En application des articles L. 711-1 et suivants du code de commerce, les chambres de commerce et d'industrie territoriales sont créées par décret sur la base du schéma directeur. L'acte de création fixe la circonscription de la chambre et son

³³³ PERBEN Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir, rapport au Président de la République* (Paris : Présidence de la République, 2008), p. 58.

³³⁴ Cette répartition trouve son explication au regard des activités portuaires pour les chambres du littoral et du fait des centres économiques que sont Rouen et Elbeuf. En outre, au sein des six chambres de commerce et d'industrie territoriales, deux sont issues d'un processus de regroupement d'établissements précédemment distincts.

siège ainsi que la chambre de commerce et d'industrie de région à laquelle elle est rattachée. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France peuvent procéder à des expérimentations qui doivent être cohérentes avec la stratégie régionale. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales sont rattachées aux chambres de commerce et d'industrie de région et disposent toujours de la personnalité juridique. Toutefois, les chambres de commerce et d'industrie territoriales qui le souhaitent peuvent s'unir en une seule chambre dans le cadre des schémas directeurs et 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. Si les chambres de commerce et d'industrie territoriales se situent dans le même département ou dans des départements inclus dans une seule et même région, la nouvelle chambre qui résulte de leur union est alors rattachée à la chambre de commerce et d'industrie de région territorialement compétente. Si elles se situent dans des départements limitrophes relevant de plusieurs régions, la nouvelle chambre qui résulte de leur union est rattachée à la chambre de commerce et d'industrie de région dont elles conviennent entre elles ou, à défaut d'un accord, à la région où se situe la chambre territoriale dont le poids économique est le plus important.

Il convient de préciser que les chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France sont rattachées à la chambre de commerce et d'industrie de région Paris - Ile-de-France et sont dépourvues de la personnalité morale. Ne disposant pas du statut d'établissement public administratif de l'Etat, elles ne constituent pas des chambres de commerce et d'industrie territoriale de plein exercice. Enfin, la loi permet à une chambre de commerce et d'industrie territoriale, si l'existence de bassins d'activités économiques le rend nécessaire, d'instaurer des délégations. Celles-ci doivent obligatoirement correspondre à des limites administratives et sont instituées par un arrêté du préfet du département du siège de la chambre concernée. Ces délégations sont elles aussi dépourvues de la personnalité juridique et ne constituent pas des établissements consulaires.

II. La répartition des compétences entre les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La répartition des compétences entre les différents établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie obéit à des règles spécifiques (A) qui présentent toutefois des dispositions dérogatoires (B).

A. Les fondements juridiques de la répartition des compétences entre les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La répartition des compétences entre les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie repose sur des principes généraux portés par le code de commerce (1). Les chambres de commerce et d'industrie de région (2) ainsi que l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (3) disposent de compétences qui leur sont propres.

1. Les principes généraux de la répartition des compétences

Tout en confirmant le fonctionnement atypique des chambres de commerce et d'industrie sous la forme d'un réseau structuré, le législateur a clarifié le rôle de chacun des échelons. A l'instar du débat actuel sur la clarification des compétences des collectivités territoriales en France, le législateur a réalisé ici dans le domaine du développement économique territorial une réelle et inattendue répartition des compétences entre les chambres de commerce et d'industrie et les autres réseaux consulaires. Pour Christian CHUPIN, cette répartition des compétences, à partir de laquelle s'élaborent les stratégies territoriales, « *est promise à devenir le cœur des initiatives des chambres de commerce et d'industrie, l'échelon national en amont, étant chargé d'en rétablir les normes communes d'interventions et les échelons locaux, en aval, ayant la responsabilité d'en déployer la mise en œuvre au plus proche des entreprises.* »³³⁵

³³⁵ CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 43.

La loi du 23 juillet 2010 modifie en profondeur l'organisation consulaire en faisant des chambres de commerce et d'industrie de région les structures de référence du réseau. Pour législateur, il s'agissait de pallier « *la faiblesse récurrente des chambres régionales de commerce et d'industrie dans leur mission d'animation du réseau des chambres de commerce et d'industrie de leur circonscription pour assurer l'homogénéisation des services rendus au niveau local.* »³³⁶ Le code de commerce confère aujourd'hui aux élus régionaux la légitimité qui leur faisait défaut en organisant des élections directes par les ressortissants de chaque chambre de commerce et d'industrie territoriale. Cependant, comme annoncé en introduction de notre étude, le législateur a conçu une réforme en demi-teinte, en introduisant un système de compétences partagées entre la chambre de commerce et d'industrie de région, acteur central du développement économique régional, et les chambres de commerce et d'industrie territoriales qui, dans les faits, ont encore un pouvoir de décision et de gouvernance du réseau.

L'article L. 710-1 du code de commerce dispose que l'ensemble des établissements ou chambres départementales du réseau exercent une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services et doivent ainsi contribuer au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions. Nous pouvons déduire de cette disposition que chaque établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie dispose d'une compétence générale, de plein exercice, et dont la seule limite au regard des autres membres du réseau est celle de son ressort géographique. Par ailleurs, chaque établissement du réseau peut assurer : les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par les lois et les règlements ; les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence ; une mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production, en

³³⁶ Assemblée Nationale, *Avis n° 2374 présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (n° 1889)*, 25/02/2010, p. 21.

partenariat avec l'Agence française pour le développement international des entreprises (UBIFrance) ; une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue grâce, notamment, aux établissements publics et privés d'enseignement qu'il ou elle crée, gère ou finance ; une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires ; les missions de nature marchande qui lui ont été confiées par une personne publique ou qui s'avèrent nécessaires pour l'accomplissement de ses autres missions ; toute mission d'expertise, de consultation ou toute étude demandée par les pouvoirs publics sur une question relevant de l'industrie, du commerce, des services, du développement économique, de la formation professionnelle ou de l'aménagement du territoire, sans préjudice des travaux dont il ou elle pourrait prendre l'initiative.

Selon Christian CHUPIN, « *ce dispositif, de par son caractère général, emporte plusieurs conséquences dès lors qu'il s'applique à l'ensemble des établissements du réseau : il reconnaît tout d'abord aux chambres de commerce et d'industrie de région, voire à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, la capacité de développer des initiatives opérationnelles [...] ; il induit ensuite une confusion des compétences, dans la mesure où, chacune à son niveau géographique, les composantes de l'organisation consulaire peuvent développer les mêmes services.* »³³⁷ L'article D. 711-67 du code de commerce reste approximatif. Il apporte la précision selon laquelle « *Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie exercent leurs missions notamment de consultation, de représentation et de services aux entreprises, dans le respect de leurs compétences respectives conformément aux articles L. 710-1 et suivants.* » Cependant, on perçoit facilement que cet article reste ambigu de par le renvoi à la notion imprécise de « *compétences respectives* ». Le législateur a tout de même pris soin de définir certaines missions dévolues à chaque catégorie d'établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie.

Ainsi, l'article L. 711-3 du code de commerce dispose que dans le cadre des orientations données par la chambre de commerce et d'industrie de région compétente, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales

³³⁷ CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 55.

d'Ile-de-France exercent toute mission de service auprès des entreprises industrielles, commerciales et de services de leur circonscription. A ce titre, ces-dernières créent et gèrent des centres de formalités des entreprises et y assurent, pour ce qui les concerne, les missions prévues par l'article 2 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle³³⁸ ; elles peuvent assurer, en conformité, s'il y a lieu, avec le schéma sectoriel applicable, la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement ou gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions ; elles peuvent, par contrat, être chargées par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, en conformité, s'il y a lieu, avec le schéma sectoriel applicable, de la gestion de toute infrastructure, tout équipement ou service, notamment de transport, qui concourt à l'exercice de leurs missions ; elles procèdent, dans le cadre du 5° de l'article L. 711-8 du code de commerce, au recrutement des agents de droit public sous statut nécessaires au bon accomplissement de leurs missions opérationnelles et gèrent leur situation personnelle. Elles recrutent et gèrent les agents de droit privé et, le cas échéant, de droit public nécessaires au bon accomplissement de leurs services publics industriels et commerciaux, notamment en matière d'infrastructures portuaires et aéroportuaires. Par ailleurs, en application de l'article L. 711-2 du code de commerce : *« dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme, elles sont associées à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme. Pour la réalisation d'aménagements commerciaux, les chambres de commerce et d'industrie territoriales peuvent se voir déléguer le droit de préemption par les communes ou les établissements de coopération intercommunale compétents. »*

Sous réserve de l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés³³⁹, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France créent et tiennent à jour des bases de données économiques des entreprises de leur circonscription nécessaires à leurs missions. Les informations recueillies par les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France à l'occasion de l'exercice de leur mission de centre de formalités des entreprises ne peuvent être conservées et communiquées que pour les besoins de cette mission ainsi que pour identifier et

³³⁸ Loi n° 94-126 du 11/02/1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, JORF du 13/02/1994, p. 2493.

³³⁹ Loi n° 78-17 du 06/01/1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF du 07/01/1978, p. 227.

contacter les entreprises de leur circonscription. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France peuvent communiquer à tout intéressé, à titre gratuit ou onéreux, des listes catégorielles de ces entreprises. Toutefois, cette faculté ne les autorise pas à communiquer à titre gratuit ou onéreux des relevés individuels d'informations recueillies en leur qualité de centre de formalités des entreprises. Enfin, elles peuvent, seules ou en collaboration avec d'autres partenaires, créer et gérer des établissements de formations professionnelles initiales et continues dans les conditions prévues par les articles L. 443-1 et L. 753-1 du code de l'éducation pour la formation initiale et, dans le respect des dispositions du code du travail pour la formation continue.

2. Les compétences propres aux chambres de commerce et d'industrie de région

Les chambres de commerce et d'industrie de région sont les héritières des chambres régionales de commerce et d'industrie, elles-mêmes héritières des régions économiques créées par le décret du 28 septembre 1938. La loi du 2 août 2005 en faveur des PME a complété la réforme déjà engagée sur le plan électoral et financier en clarifiant les missions et en restructurant fortement le réseau. Elle a notamment créé les conditions pour que l'institution consulaire prenne toute sa place dans le processus de décentralisation avec les partenaires publics. Désormais, les chambres de commerce et d'industrie de région ont été réellement renforcées en devenant l'échelon central de l'organisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Toutefois, la réforme de 2010, en maintenant les chambres de commerce et d'industrie territoriales, n'a pas conduit à permettre aux chambres de commerce et d'industrie de région de disposer de tous les moyens pour assoir leurs missions.

Les chambres de commerce et d'industrie de région sont consultées par le conseil régional pour tout dispositif d'assistance aux entreprises qu'il envisage de créer ; elles sont associées à l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et des schéma de cohérence du territoire (SCOT), si ceux-ci dépassent la circonscription d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale ; elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, notamment de transport ; elles peuvent créer et

gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions ; elles recrutent et gèrent les agents de droit privé nécessaires au bon accomplissement de leurs services publics industriels et commerciaux. Les chambres de commerce et d'industrie de région soutiennent et encadrent les activités des chambres de commerce et d'industrie territoriales.

A ce titre, elles définissent et adoptent une stratégie régionale applicable à l'ensemble de leur circonscription ; elles adoptent un budget annuel en vérifiant la cohérence des projets de budgets des chambres de commerce et d'industrie territoriales avec les ressources qui leurs sont allouées ; elles établissent un schéma directeur régional qui définit le nombre et la circonscription des chambres territoriales ; elles élaborent un schéma régional de formation professionnelle en cohérence avec le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles ; elles adoptent les schémas ; elles répartissent la ressource fiscale et peuvent également abonder le budget d'une chambre territoriale pour faire face à des difficultés particulières ; elles recrutent et gèrent la situation statutaire des personnels de droit public, les mettent à disposition des chambres territoriales et peuvent déléguer aux présidents de chambres de commerce et d'industrie territoriales le recrutement et la gestion des personnels de droit public nécessaires à leurs missions opérationnelles ; elles assurent des fonctions d'appui juridique et d'audit au bénéfice des chambres qui leur sont rattachées, et les soutiennent dans la gestion de leurs ressources humaines, comptabilité, communication et systèmes d'information ; elles peuvent confier à une chambre de commerce et d'industrie territoriale justifiant d'une expertise particulière la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, la gestion de services industriels et commerciaux, l'administration d'établissements de formation, les fonctions de soutien administratif à l'exception de la paie des agents administratifs ; elles peuvent prendre des mesures pour pallier les carences des services obligatoires assurés par les chambres de commerce et d'industrie territoriales et remplir les missions en lieu et place de la chambre défaillante ; elles assurent la coordination des fichiers d'entreprises des chambres de commerce et d'industrie territoriales et peuvent créer des bases de données d'informations économiques ; elles remplissent la mission consultative et émettent des avis sur les questions relevant de leur compétence.

3. Les compétences propres à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie élabore la stratégie nationale du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Sans pour autant créer un quelconque lien hiérarchique entre les établissements du réseaux des chambres de commerce et d'industrie, l'Assemblée est destinée à encadrer les actions des chambres de commerce et d'industrie de région, qui elles-mêmes encadrent les actions des chambres de commerce et d'industrie territoriales. La mission première de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est de représenter le réseau et les intérêts du commerce, de l'industrie et des services au plan national, européen et international.

L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est également chargée d'assurer l'animation de l'ensemble du réseau, en élaborant une stratégie nationale ; en adoptant des normes d'intervention pour les établissements du réseau et en veillant à leur respect ; en gérant des projets de portée nationale intéressant le réseau ; en proposant aux chambres des fonctions de soutien dans les domaines juridiques, techniques et financiers ainsi que dans la communication institutionnelle ; en définissant et en suivant la mise en œuvre de la politique de gestion des personnels (il s'agit notamment de négocier et signer les accords nationaux en matière sociale) ; en coordonnant les actions du réseau à l'international avec celui des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger ; en passant des marchés ou accords-cadres pour le compte du réseau ou en assurant la fonction de centrale d'achats pour le réseau ; en diligentant ou en menant des audits relatifs au fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie qui seront communiqué à l'autorité de tutelle ; en constituant une instance de conciliation à la demande des chambres du réseau pour les différends les opposants entre elles.

Cet établissement, fédérateur de l'ensemble des chambres de commerce et d'industrie réparties sur le territoire français, a donc des compétences réduites vis-à-vis des autres chambres de ce réseau consulaires. En effet, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie n'a pas vocation à participer directement au développement économique des territoires, cependant elle coordonne

avec le ministère de tutelle les actions conjointes de toutes les compagnies consulaires, participant ainsi au développement économique de l'ensemble du territoire.

B. Les dispositions dérogatoires aux règles de répartition des compétences entre les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La régionalisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie souhaitée par le Gouvernement dans son projet de loi n'a en définitive pas été totalement retenue. En effet, le législateur s'est contenté de développer les missions des chambres de commerce et d'industrie de niveau régional tout en maintenant les chambres locales désormais appelées « *territoriales* ». Comme nous l'avons précédemment étudié, les missions de chacun des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ne sont pas aisément identifiables et peuvent constituer autant de désaccords entre les chambres d'un même territoire. Lors de la discussion au Parlement du projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, une scission au sein même du réseau des chambres de commerce et d'industrie s'est manifestée. En effet, de nombreuses chambres locales ont manifesté leur désintérêt face à un projet de fusion dans le cadre d'une régionalisation, justifiant cette attitude par l'argument qui prône la volonté de maintenir une proximité de service qu'elles seules s'estiment pouvoir apporter aux entreprises. Il n'est pas impossible que sous cet argumentaire, certains élus consulaires locaux aient maquillé leurs craintes de perdre leur siège et par conséquent leur pouvoir. Après l'adoption de la loi du 23 juillet 2010, le Gouvernement a concédé deux mesures en faveur des chambres dissidentes : le recours aux expérimentations³⁴⁰ et les procédures de délégations.

³⁴⁰ Il convient de préciser que les collectivités territoriales peuvent également recourir aux expérimentations dans le respect de la loi organique n° 2003-704 du 01/08/2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales (JORF n° 177 du 02/08/2003). Cette loi organique fixe les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales volontaires peuvent être autorisées à déroger aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'exercice de leurs compétences. La mise en œuvre des expérimentations doit répondre à un objet d'intérêt général et la durée maximale de l'expérimentation ne peut pas être supérieure à cinq ans, renouvelable pour une durée maximale de trois ans. Des règles particulières de contrôle sont instituées. Au regard d'une évaluation transmise au Parlement, l'expérimentation sera ensuite abandonnée, prolongée ou généralisée.

Le code de commerce, en son article R. 711-11-1, propose un dispositif réservé aux chambres de commerce et d'industrie territoriales ou départementales d'Ile-de-France leur permettant de recourir à des expérimentations : celles-ci, « *mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 711-1 sont cohérentes avec les schémas sectoriels. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales souhaitant procéder à ces expérimentations doivent présenter à leur assemblée et à la chambre de commerce et d'industrie de région une étude présentant le projet, ses objectifs, son financement, l'impact économique attendu, la durée prévue de cette expérimentation qui ne peut dépasser cinq ans renouvelables. L'étude est transmise à l'autorité de tutelle. Les expérimentations font l'objet d'un vote des assemblées générales des chambres concernées. Les chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France peuvent procéder à ces expérimentations dans les mêmes conditions et selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la chambre de commerce et d'industrie de la région Paris-Ile-de-France. Ces expérimentations donnent lieu tous les deux ans à un bilan relatif à l'impact de la mesure récapitulant les points évoqués dans l'étude mentionnée ci-dessus.* » Cependant, aucune disposition législative ou réglementaire ne donne le contenu de ces expérimentations.

L'article L. 711-10 du code du commerce prévoit la possibilité pour une chambre de commerce et d'industrie de région de confier à une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou départementale d'Ile-de-France qui lui est attachée de confier par convention la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement et la gestion de tout service prévue au 4° de l'article L. 711-7 du même code. Une chambre de commerce et d'industrie de région peut également déléguer à une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou départementale d'Ile-de-France qui lui est attachée, l'administration de tout établissement de formation initiale ou de tout établissement de formation professionnelle continue. A l'inverse, une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou départementale d'Ile-de-France peut transférer à la chambre de région à laquelle elle est rattachée, voire à une autre chambre rattachée à cette même chambre de région, un service, une activité ou un équipement antérieurement géré par elle. Ces délégations, pour être valides, doivent remplir deux conditions : elles doivent être compatibles avec le schéma sectoriel applicable et faire l'objet d'une convention prévoyant les transferts de biens, de ressources et de droits de propriété intellectuelle nécessaires à l'exercice

de la mission ou de l'équipement confié ou transféré, ainsi que les compensations financières correspondantes.

Le code de commerce précise cependant, dans ses articles R. 711-33 et 711-34, que ces transferts ne sauraient être « *fractionnés, ou délégués à plusieurs chambres rattachées* ». Ils doivent se justifier en raison « *de l'expertise particulière* » dont la chambre de commerce et d'industrie territoriale ou départementale d'Ile-de-France délégataire peut arguer. Sur la forme, la délégation, qui doit faire l'objet de conventions et qui peut donner lieu à des « *contreparties budgétaires* », est nécessairement d'une durée n'excédant pas le terme de la mandature, même si elle a vocation à être reconduite au cours des mandatures suivantes dès lors que les conventions y afférentes sont elles-mêmes renouvelées à cet effet. Selon Christian CHUPIN, « *ce dispositif de délégations de la chambre de commerce et d'industrie de région vers les chambres de commerce et d'industrie territoriales qui y sont rattachées porte en lui le risque de remettre en cause la régionalisation du réseau voulue par la réforme. En effet, quoique étant motivé sur le fond par un principe d'efficacité commandant de mutualiser les expertises, qui sont effectivement aujourd'hui davantage présentes dans les chambres territoriales de grande taille plutôt que dans les chambres de région, [...], ce type de transferts, s'il se systématisait ou se généralisait sur la base d'un partage consensuel entre les chambres locales constituant la majorité, pourrait vider de leurs contenus les nouvelles compétences régionales.* »³⁴¹

Paragraphe 2. La spécificité du régime électoral des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Depuis la création des chambres de commerce et d'industrie, le régime électoral de ces établissements consulaires a toujours présenté des spécificités. La loi du 23 juillet 2010 a modifié le régime électoral des compagnies consulaires (I) tout en maintenant l'ambivalence de l' élu consulaire (II).

³⁴¹ CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 69.

I. Les élections dans les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les règles électorales dans les chambres de commerce et d'industrie ont évolué au fur et à mesure des réformes (A) pour aboutir à un système plus stable avec la loi du 23 juillet 2010 (B).

A. L'évolution des règles électorales au fil des réformes

Le régime électoral des chambres de commerce et d'industrie n'a cessé de se complexifier au fil du temps. Variant selon les caractéristiques locales, le régime juridique des chambres de commerce et d'industrie a été unifié par une ordonnance royale de 1832. Parmi les mesures instaurées par ce texte figurait le principe de l'élection pour désigner les membres des chambres consulaires, succédant ainsi au système de recrutement des membres sur des listes de notabilité. Pour Francis DEMIER, ce nouveau système électoral visait à permettre aux chambres de commerce de l'époque d'être en contact direct avec les milieux d'affaire locaux³⁴². La loi du 19 février 1908 marque une étape importante dans le processus de démocratisation du régime électoral des chambres de commerce et d'industrie. En effet, cette loi assimile l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie à celle des juges consulaires. Par ailleurs, cette loi inaugure le dispositif de la « *pesée économique* » des catégories d'électeurs sur la base de trois critères : le montant des patentes perçues ; l'importance de la population de marchands occupés par chaque groupe de profession ; l'importance économique des activités exercées. Le régime électoral des chambres de commerce et d'industrie a encore été remanié à de nombreuses reprises et figure à ce jour au chapitre III du titre I^{er} du livre VII du code de commerce aux articles L. 713-1 à L. 713-5, ainsi que L. 713-11 à L. 713-18.

A la veille de la réforme de juillet 2010, les élections consulaires se référaient à trois critères (base d'imposition des ressortissants, nombre de ressortissants, nombre de salariés employés) et se déroulaient de la manière suivante : les électeurs

³⁴² DEMIER Francis, *La chambre de commerce et d'industrie de Paris (1803-2003) : histoire d'une institution*, (Paris : Droz, 2003), p. 75.

étaient répartis en trois catégories (commerce, industrie et services) qui pouvaient elles-mêmes être subdivisées en sous-catégories en fonction du nombre de salariés par entreprise (de 1 à 9 salariés ; de 10 à 49 salariés ; plus de 50 salariés). La composition de l'assemblée générale de chaque chambre de commerce et d'industrie était également déterminée avant le déroulement du scrutin sur la base de critères similaires. L'ensemble de ces renseignements étaient transmis au préfet avant le 31 mars de l'année du renouvellement qui arrêta, au plus tard le 31 mai, la composition des chambres par catégories et sous-catégories. La commission chargée de l'organisation des élections envoyait alors à chaque électeur une notice explicative sur le vote électronique et sur le vote par correspondance ainsi que la profession de foi des candidats qui étaient remboursés des frais engagés s'ils obtenaient plus de 5 % des suffrages exprimés. Dans un cadre en principe départemental, les électeurs élisaient alors les membres des chambres de commerce et d'industrie dont certains représentants, notamment les présidents des chambres de commerce, étaient appelés à siéger aux chambres régionales.

Les membres des chambres de commerce étaient alors élus au scrutin majoritaire plurinominal à un tour. Ce système était mis en œuvre lorsque plusieurs sièges étaient en jeu dans chaque circonscription ; le principe consistait à ce que les candidats arrivés en tête soient élus au prorata du nombre de sièges à pourvoir. Ce système connaissait ensuite une alternative selon que les listes étaient bloquées ou non ; dans ce dernier cas, l'électeur votait en fait individuellement pour chaque siège à pourvoir en composant sa propre liste.

La discussion du projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a permis au législateur de s'interroger sur le fait de savoir s'il convenait ou pas de modifier le mode de scrutin pour s'orienter vers un scrutin de liste avec une représentation à la proportionnelle. Les mérites du mode de scrutin précédent étaient connus : outre la possibilité offerte à l'électeur de panacher, les candidatures pouvaient être individuelles ou les listes incomplètes, ce mode de scrutin donnait lieu à des majorités stables. Le scrutin de liste alliait à l'évidence avantages (il permettait en effet l'identification d'une véritable tête de liste, généralement élue président de l'organisme et la possibilité de mettre en œuvre la parité hommes / femmes) et inconvénients (la liste ne pouvait être modifiée, seules les listes

complètes pouvaient être admises, il demeurait également un risque de politisation du scrutin en raison d'une compétition plus importante entre candidats). Enfin, le scrutin de liste apparaissait difficilement compatible avec le principe d'une représentation des candidats aux chambres de commerce et d'industrie par catégories et sous-catégories. C'est la raison pour laquelle le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale souhaitait que le mode de scrutin précédent soit maintenu. Par ailleurs, le rapporteur ajoute que le scrutin majoritaire plurinominal ne permet pas de favoriser l'accession des femmes au sein des chambres de commerce et d'industrie³⁴³.

Le projet de loi proposait d'opérer plusieurs modifications même si le système électoral relevait très largement du domaine réglementaire. L'article 7, alinéa 20, du projet prévoyait en premier lieu que l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et des chambres de commerce et d'industrie de région se tiendraient le même jour, les membres élus à la chambre de commerce et d'industrie de région étant appelés à siéger à la chambre de commerce et d'industrie territoriale à laquelle ils sont territorialement attachés. Outre la concomitance entre les deux élections, la grande innovation de ce système résidait dans l'instauration d'une élection directe des membres des chambres de commerce et d'industrie de région qui, jusqu'alors, n'étaient que des membres désignés par les chambres pour représenter ces dernières au niveau régional. Plusieurs scénarii ont été proposés lors de la discussion du projet de loi. En retenant le principe de l'élection simultanée des membres de la chambre de commerce et d'industrie de région et de la chambre de commerce et d'industrie territoriale ainsi que l'obligation de déposer des listes complètes (autant de candidats que de postes à pourvoir et même plus avec la nécessité de prévoir des suppléants), et bloquées (sans faculté de panachage ou de vote préférentiel), trois options étaient alors envisageables.

Le scrutin de liste majoritaire par sous-catégorie était la première des possibilités. Les caractéristiques du scrutin majoritaire de liste à un tour avec un

³⁴³ Catherine VAUTRIN a d'ailleurs déposé un amendement tendant à instaurer un système où le nom de chaque candidat à une élection consulaire est assorti de celui d'un suppléant de sexe opposé. Cette idée a été en partie reprise dans le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, qui est actuellement en discussion à l'Assemblée Nationale et qui a fait l'objet de plusieurs amendements qui tente d'instaurer la parité aux élections consulaires.

bulletin regroupant l'ensemble des catégories et sous-catégories étaient les suivantes : pour chaque organisation, un bulletin unique (avec les 3 catégories et leurs sous-catégories) par chambre de commerce et d'industrie territoriale ainsi que les sièges à pourvoir à la chambre de commerce et d'industrie de région ; une liste par sous-catégorie comprenant les candidats à la chambre de commerce et d'industrie de région, les candidats postulant uniquement à la chambre de commerce et d'industrie territoriale et les suppléants potentiels des candidats précités ; dans chaque sous-catégorie, attribution de tous les sièges à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix et dans l'ordre de présentation des candidats sur la liste, les candidats à la chambre de commerce et d'industrie de région étant placés en tête de liste. Les sièges d'élus à la chambre de commerce et d'industrie de région étaient attribués en premier, ceux d'élus à la seule chambre de commerce et d'industrie territoriale seraient attribués ensuite. Dans ce système, les modalités retenues étaient très simples : les candidats figurant sur la liste par sous-catégorie ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés étaient élus et remportaient tous les sièges de la sous-catégorie en un seul tour. Un bulletin unique permettait de désigner les élus régionaux et territoriaux de la circonscription tout en maintenant des sous-catégories. Ce système simplifiait notablement le système de suppléance au profit des suivants de liste. En outre, il permettait de réduire le nombre de candidats requis en raison du caractère mutualisé des listes. En revanche, ce scrutin majoritaire de liste accentuait toujours l'effet majoritaire : les candidats de la liste qui obtenait la majorité, même relative, des suffrages exprimés étaient considérés comme élus dans leur intégralité, c'est-à-dire dans tous les collèges de toutes les sous-catégories. L'organisation qui arrivait en deuxième position n'obtenait donc aucun siège. Il aurait pu être objecté qu'en faisant des listes par sous-catégories cela relativiserait l'effet majoritaire. Selon le Gouvernement, ce système était celui qui modifiait le moins les équilibres déjà atteints avec le scrutin plurinominal majoritaire en vigueur.

La deuxième hypothèse consistait dans le scrutin de liste à la proportionnelle à un tour, par sous-catégorie. Seules les listes ayant obtenu un certain pourcentage des suffrages (5 ou 7 %), seraient admises à répartition des sièges. Dans chaque sous-catégorie, l'attribution des sièges se ferait à la proportionnelle (quotient électoral puis répartition des restes) dans l'ordre de présentation des candidats sur la liste, les candidats à la chambre de commerce et d'industrie de région étant placés en tête

de liste. Les sièges d'élus à la chambre de commerce et d'industrie de région – obtenant simultanément un siège à la chambre de commerce et d'industrie territoriale – seraient attribués en premier, ceux d'élus à la seule chambre de commerce et d'industrie territoriale seraient attribués ensuite en commençant par le premier des candidats non proclamé membre élu de la chambre de commerce et d'industrie de région. La répartition proportionnelle avait donc le mérite d'assurer une représentation plus nuancée du corps électoral que le scrutin majoritaire. Toutefois, ce scrutin nécessitait un nombre de sièges minimum à répartir par collège (un minimum de 2 sièges ou, à défaut, pas de sièges du tout pour certains collèges), ce qui posait le problème des petites chambres faiblement dotées en sièges. Son dépouillement était relativement sophistiqué puisqu'il y avait plusieurs quotients électoraux à calculer et des répartitions des restes à effectuer.

La troisième hypothèse, le scrutin de liste mixte (combinant systèmes majoritaire et proportionnel) à un tour par sous-catégorie, présentait les caractéristiques suivantes. Dans chaque sous-catégorie, la moitié des sièges à pourvoir à la chambre de commerce et d'industrie de région serait attribuée à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix, les autres sièges à pourvoir à la chambre de commerce et d'industrie de région étant répartis à la représentation proportionnelle (quotient électoral puis répartition des restes). Le même schéma serait mis en œuvre ensuite pour l'attribution des sièges à pourvoir à la chambre de commerce et d'industrie territoriale en commençant par le premier des candidats non proclamé élu à la chambre de commerce et d'industrie de région. Ce système présentait l'avantage de permettre l'émergence d'une majorité stable ayant les moyens de mener sa politique en même temps qu'une représentation plus fidèle du corps électoral. Toutefois, il impliquait un minimum de sièges à pourvoir par collège et un dépouillement assez sophistiqué (après l'attribution de la majorité des sièges à la liste majoritaire, il y aurait des quotients électoraux à calculer et des répartitions des restes à effectuer).

B. Les élections consulaires depuis la loi du 23 juillet 2010

Aujourd'hui, le régime électoral des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie repose sur l'élection directe des membres des chambres de commerce et d'industrie de région. Ce nouveau dispositif, qui s'est appliqué pour la première fois en 2010, instaure une double consultation électorale simultanée. En effet, l'électeur est tout d'abord sollicité pour choisir ses représentants à la chambre de commerce et d'industrie territoriale dont il relève ; l'électeur est ensuite sollicité pour choisir ses représentants à la chambre de commerce et d'industrie de région à laquelle il est rattaché.

La qualité d'électeur aux élections des chambres de commerce et d'industrie est précisément définie par les articles L. 713-1 et suivants du code de commerce. A ce titre, sont électeurs à titre personnel : les commerçants immatriculés au registre du commerce et des sociétés dans la circonscription de la chambre de commerce et d'industrie, sous réserve, pour les associés en nom collectif et les associés commandités, des dispositions du III de l'article L. 713-2 ; les chefs d'entreprise inscrits au répertoire des métiers et immatriculés au registre du commerce et des sociétés dans la circonscription ; les conjoints des personnes énumérées au *a* ou au *b* ci-dessus ayant déclaré au registre du commerce et des sociétés qu'ils collaborent à l'activité de leur époux sans autre activité professionnelle ; les capitaines de la marine marchande exerçant le commandement d'un navire immatriculé en France dont le port d'attache est situé dans la circonscription ; les pilotes maritimes exerçant leurs fonctions dans un port situé dans la circonscription, les pilotes de l'aéronautique civile domiciliés dans la circonscription et exerçant le commandement d'un aéronef immatriculé en France.

Les électeurs par l'intermédiaire d'un représentant sont les sociétés commerciales au sens du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de commerce et les établissements publics à caractère industriel et commercial dont le siège est situé dans la circonscription ; au titre d'un établissement faisant l'objet dans la circonscription d'une inscription complémentaire ou d'une immatriculation secondaire, à moins qu'il en soit dispensé par les lois et règlements en vigueur, les personnes physiques mentionnées aux *a* et *b* du 1^o et les personnes morales

mentionnées au a du présent 2°, quelle que soit la circonscription où ces personnes exercent leur propre droit de vote ; les sociétés à caractère commercial dont le siège est situé hors du territoire national et qui disposent dans la circonscription d'un établissement immatriculé au registre du commerce et des sociétés.

Par ailleurs, au titre de leur siège social et de l'ensemble de leurs établissements situés dans la circonscription de la chambre de commerce et d'industrie territoriale, les personnes physiques ou morales mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 713-1 du code de commerce disposent d'un représentant supplémentaire lorsqu'elles emploient dans la circonscription de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de dix à quarante-neuf salariés, et d'un deuxième lorsqu'elles emploient dans la même circonscription de cinquante à quatre-vingt-dix-neuf salariés. S'y ajoutent notamment un représentant supplémentaire à partir du centième salarié par tranche de cent salariés lorsqu'elles emploient dans la circonscription de cent à neuf cent quatre-vingt-dix-neuf salariés ; à partir du millième salarié, un représentant supplémentaire par tranche de deux cent cinquante salariés lorsqu'elles emploient dans la circonscription plus de mille salariés.

Les représentants mentionnés aux articles L. 713-1 et L. 713-2 du code de commerce doivent exercer dans l'entreprise soit des fonctions de président-directeur général, de président ou de membre du conseil d'administration, de directeur général, de président ou de membre du directoire, de président du conseil de surveillance, de gérant, de président ou de membre du conseil d'administration ou de directeur d'un établissement public à caractère industriel et commercial, soit, à défaut et pour les représenter à titre de mandataire, des fonctions impliquant des responsabilités de direction commerciale, technique ou administrative de l'entreprise ou de l'établissement. Les électeurs à titre personnel mentionnés au 1° du II de l'article L. 713-1 et les représentants des personnes physiques ou morales mentionnées au 2° du II du même article doivent, pour prendre part au vote : remplir les conditions fixées à l'article L. 2 du code électoral, à l'exception de la nationalité ; ne pas avoir fait l'objet de l'interdiction visée à l'article L. 6 du code électoral ; n'avoir pas été frappés depuis moins de quinze ans à compter du jour où la décision les ayant prononcées est devenue définitive, de faillite personnelle ou d'une des mesures d'interdiction ou de déchéance telles que prévues au livre VI du code de commerce,

à la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises ou à la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes ; ne pas être frappés d'une mesure d'incapacité d'exercer une activité commerciale en application du chapitre VIII du titre II du livre I^{er} ; ne pas avoir été condamnés à des peines, déchéances ou sanctions prononcées en vertu de législations étrangères équivalentes à celles visées aux 2^o, 3^o et 4^o.

En application de l'article L. 713-4 - I. du code de commerce, sont éligibles aux fonctions de membre d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale et d'une chambre de commerce et d'industrie de région, sous réserve d'être âgés de dix-huit ans accomplis et de satisfaire aux conditions fixées au II de l'article L. 713-3 du même code : les électeurs à titre personnel mentionnés au 1^o du II de l'article L. 713-1 inscrits sur la liste électorale de la circonscription correspondante et justifiant, pour les électeurs visés aux a, b et c du même 1, qu'ils sont immatriculés depuis deux ans au moins au registre du commerce et des sociétés. Sont également éligibles aux fonctions de membre d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale et d'une chambre de commerce et d'industrie de région, sous réserve d'être âgés de dix-huit ans accomplis et de satisfaire aux conditions fixées au II de l'article L. 713-3 : les électeurs inscrits en qualité de représentant, mentionnés au 2^o du II de l'article L. 713-1 et à l'article L. 713-2, inscrits sur la liste électorale de la circonscription et justifiant que l'entreprise qu'ils représentent exerce son activité depuis deux ans au moins.

Les délégués consulaires et les membres des chambres de commerce et d'industrie de région et territoriales sont élus au scrutin majoritaire plurinominal à un tour. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, le plus âgé est proclamé élu. Les membres des chambres de commerce et d'industrie de région, départementales d'Ile-de-France et territoriales sont élus le même jour, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Les membres élus à la chambre de commerce et d'industrie de région et leurs suppléants sont également membres de la chambre territoriale de la circonscription où ils ont été désignés. La perte ou la renonciation de la qualité de membre de l'un de ces deux établissements entraîne simultanément la privation de la qualité de membre de l'autre établissement.

Les opérations pour l'élection des délégués consulaires et pour l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et de région sont organisées à la même date, par l'autorité administrative et, sous son contrôle, par les chambres de commerce et d'industrie territoriales et de région.

En ce qui concerne l'installation des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, les articles R. 711-12 et suivants du code de commerce prévoient que dans les trois semaines qui suivent le dernier jour du scrutin, les membres élus de la chambre de commerce et d'industrie territoriale sont installés par le préfet du département du siège de la chambre. Le préfet dresse le procès-verbal de la séance. Le préfet de la région où se trouve le siège de la chambre de commerce et d'industrie de région procède à l'installation des nouveaux membres de cette chambre dans les cinq semaines qui suivent le dernier jour du scrutin prévu à l'article R. 713-6. Dans le mois qui suit l'expiration du délai prévu pour l'installation des chambres régionales à la suite du renouvellement quinquennal, le président en exercice de l'assemblée convoque une première assemblée constitutive. Celle-ci se tient sous la présidence du doyen d'âge.

La loi du 23 juillet 2010 consacre, par ce nouveau dispositif, le rôle essentiel des membres des chambres de commerce et d'industrie de région. L'élection directe de ces membres par les ressortissants constitue un impératif démocratique pour le bon fonctionnement des chambres de niveau régional.

II. L'ambivalence de l'élu consulaire dans les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

L'élu consulaire présente cette ambivalence d'être à la fois un représentant du monde économique (A) et un représentant des pouvoirs publics (B).

A. Un élu consulaire représentant du monde économique

L'existence même des chambres de commerce et d'industrie repose sur le principe d'un élu consulaire, choisi par ses pairs, pour représenter les intérêts de leur

secteur d'activité auprès des pouvoirs publics. Le caractère représentatif des compagnies consulaires constitue une originalité majeure de ces institutions. Il s'agit de conférer à des chefs d'entreprise des missions de service public au titre de la représentation des intérêts généraux du commerce, de l'industrie et des services de leur territoire.

Pour Christian CHUPIN, « *Cette représentativité s'appuie sur l'élection des professionnels par leurs pairs. Elle a fait l'objet, depuis plus d'un siècle, de multiples dispositions engendrant une complexité certaine, qui justifie vraisemblablement en partie la mobilisation très inégale des professionnels commerçants, industriels et prestataires de service à l'occasion des élections consulaires. Cette complexité s'explique cependant par la volonté du législateur d'assurer une représentation la plus fidèle qui soit d'un corps électoral extrêmement diversifié dans ses activités et dans sa nature.* »³⁴⁴

En application de l'article L. 713-11 du code de commerce, les électeurs des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et de région sont réparties dans chaque circonscription administrative entre trois catégories professionnelles correspondant respectivement aux activités commerciales, industrielles ou de services. Au sein de ces trois catégories, les électeurs peuvent éventuellement être répartis en sous-catégories professionnelles définies en fonction de la taille des entreprises. Cette faculté est laissée à l'initiative du réseau, région par région, d'un commun accord entre la chambre de commerce et d'industrie de région et les chambres de commerce et d'industrie qui lui sont rattachées. La répartition des sièges entre catégories et sous-catégories professionnelles est établie en tenant compte des bases d'imposition des ressortissants, du nombre de ceux-ci et du nombre de salariés qu'ils emploient. Aucune des catégories professionnelles ne peut disposer d'une représentation supérieure à la moitié du nombre des sièges à pourvoir.

Les élections des membres des chambres de commerce et d'industrie se caractérisent doublement par une représentation constante issue des principales organisations patronales laissant peu de place entre les listes opposées et par un taux

³⁴⁴ CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 29.

de participation assez faible. D'une façon générale, les élections consulaires illustrent une compétition syndicale entre le Mouvement des entreprises de France (Medef), la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGEPME), l'Union professionnelle artisanale (UPA), la Confédération intersyndicale de défense et l'Union nationale d'action des travailleurs indépendants (CIDUNATI). Toutefois, il convient de préciser que ces unions syndicales représentent en moyenne 40 à 50 % des candidatures. Ainsi, la moitié des listes regroupe des candidats qui mettent en avant un engagement pour l'économie du territoire considéré en dehors de toute affiliation syndicale.

B. Un élu consulaire représentant des pouvoirs publics

Comme nous venons de le voir, l'élu consulaire présente la particularité d'être un représentant de son secteur économique envers la puissance publique. Toutefois, du fait de sa qualité d'élu dans un établissement public et non dans une organisation syndicale privée, il est également un représentant des pouvoirs publics, notamment envers ses ressortissants.

Par conséquent, l'élu, tout comme la chambre de commerce et d'industrie, est investi d'une mission de service public par le biais de son mandat public. Il doit donc bénéficier des mêmes garanties et contraintes que les élus locaux des collectivités territoriales dans l'exercice de son mandat. Ainsi, le mandat de l'élu consulaire, en application de l'article L. 713-1 du code de commerce, est de cinq ans renouvelable. Par ailleurs, les élus des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont astreints dès leur prise de fonction aux prescriptions relatives à la prévention des conflits d'intérêts qui leur enjoignent de déclarer leurs intérêts dans toute activité économique, de s'abstenir de contractualiser au titre de ces intérêts avec l'établissement du réseau dans lequel ils siègent et de saisir la commission de prévention des conflits d'intérêts en cas de situation à risque. Sur le plan éthique, les élus consulaires s'engagent à se conformer aux principes d'une Charte de déontologie adoptée par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie en 2000 qui rappelle que les valeurs fondamentales attachées au mandat consulaire sont « *le sens de l'intérêt général, l'implication et l'intégrité* ».

A ce titre, plusieurs arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière rappellent que les élus des chambres de commerce et d'industrie sont soumis aux éventuelles sanctions de cette juridiction. En effet, en tant qu'établissements publics soumis à la tutelle de l'Etat, les chambres de commerce et d'industrie relèvent, en application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, du contrôle de la Cour des comptes ; dès lors, les dirigeants et agents relèvent de la compétence répressive de la Cour de discipline budgétaire et financière. Selon Nicolas GROPER et Christian MICHAUT, « *Le fait que les chambres de commerce et d'industrie soient des établissements publics d'une nature particulière (élection d'une partie des dirigeants) peut expliquer que la Cour ait privilégié des « autres organismes » plutôt que celle des établissements publics pour fonder sa compétence. Mais quoi qu'il en soit, la justiciabilité des représentants et agents des chambres de commerce et d'industrie (et partant des autres chambres consulaires, chambres de métiers et chambres d'agriculture) ne fait aucun doute, et n'a d'ailleurs été contestée dans aucune des affaires ici présentées. Il est, en revanche, plus surprenant que cette compétence ait trouvé sa première application en 2008, soit plus d'un demi-siècle après la loi de 1948 qui a institué le régime de responsabilité des gestionnaires publics en droit public financier.* »³⁴⁵

A titre d'exemple, dans un arrêt du 27 novembre 2009³⁴⁶, la Cour de discipline budgétaire et financière a condamné le directeur général et le directeur des ressources humaines d'une chambre de commerce et d'industrie ainsi que le président et le vice-président pour défaut de surveillance. Toutefois, de larges circonstances atténuantes ont été octroyées aux dirigeants et aux élus de la compagnie consulaire, notamment parce que les tutelles ne s'étaient pas opposées au versement des indemnités litigieuses et parce que les primes en question présentaient un intérêt pour la gestion des ressources humaines de la chambre de commerce et d'industrie, notamment dans la recherche de sources de financement nouvelles. En l'espèce, diverses primes avaient été versées à des agents de la chambre de commerce et

³⁴⁵ GROPER Nicolas, MICHAUT Christian, *La responsabilité des dirigeants des chambres de commerce et d'industrie devant la CDBF*, note sous CDBF, 21/07/2008, *CCI de Caen* ; note sous CDBF, 23/07/2009, *CCI de Nice-Côte d'Azur* ; CDBF, 27/11/2009, *CCI de Paris*, AJDA 2010.488.

³⁴⁶ CDBF, 27/11/2009, *CCI de Paris*, req. n° 169-570.

d'industrie de Paris alors que l'inspection générale des finances avait déjà remis en question cette pratique.

Toutefois, il arrive que certains élus minimisent leur rôle en considérant n'être que des élus de second rang par rapport aux élus locaux des collectivités territoriales ou bien encore à la représentation nationale. Ainsi, à l'occasion d'un colloque relatif au développement économique local en 2005, le Président de la chambre de commerce et d'industrie de Dijon a rappelé quel est, selon lui, le rôle de l'écu consulaire face aux pouvoirs publics : « *En aucun cas il n'est question pour un élu consulaire de se substituer au représentant de la Nation, élu au suffrage universel direct. N'ayant pas le monopole de la chose économique, car ce sont bien les élus politiques, qui, comme le veut la démocratie, donnent l'impulsion, financent les projets et rendent les comptes à leurs mandants. Les fonctions d'expertise et de représentation des chambres de commerce et d'industrie aident les politiques dans les arbitrages géoéconomiques. Ces chambres sont partenaires et non sous-traitants de la collectivité territoriale.* »³⁴⁷

Section 2. Le fonctionnement interne des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont un fonctionnement interne bien spécifique. En effet, le fonctionnement administratif des chambres de commerce et d'industrie démontre une certaine originalité en ayant recours à des pratiques relevant à la fois des établissements publics et des collectivités territoriales (Paragraphe 1). Par ailleurs, le personnel des chambres consulaires, qui n'a pas la qualité de fonctionnaire, est soumis à un statut particulier (Paragraphe 2).

³⁴⁷ LAFORÉ Patrick, *Les attentes des entreprises en direction des collectivités territoriales*, colloque « *L'activité économique des collectivités territoriales* », Cour d'appel de Dijon, 01/04/2005, *Lamy Collectivités territoriales*, n° 05-2005, p. 60.

Paragraphe 1. Un fonctionnement administratif analogue à celui d'une collectivité territoriale

La présence presque quotidienne des élus « *locaux* » dans les chambres de commerce et d'industrie rappelle un fonctionnement analogue à celui des collectivités territoriales. On y trouve à la fois des services administratifs (I) et des organes politiques qui constituent le mode d'expression des élus consulaires (II).

I. Les services administratifs des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le directeur général d'une chambre de commerce et d'industrie (B) est un personnage essentiel au bon fonctionnement des services administratifs permanents de l'institution consulaire (A).

A. Les services administratifs permanents

Un courant doctrinal compare le fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie à celui des collectivités territoriales. En effet, à l'instar des collectivités territoriales, leurs membres sont élus, elles perçoivent un impôt et leurs assemblées générales adoptent des délibérations. A la suite des travaux de Roland DRAGO, les chambres de commerce et d'industrie ont été classées dans une autre catégorie d'établissements publics, dits « *corporatifs* », qui comprend également les chambres d'agriculture, les chambres de métiers et de l'artisanat, et les associations syndicales autorisées ou forcées de propriétaires. Roland DRAGO souligne que « *par leur nature et leur composition, les organismes de représentation professionnelle se rapprochent plus des collectivités locales, c'est-à-dire d'organes des pouvoirs publics, que de véritables établissements publics.* »³⁴⁸

³⁴⁸ DRAGO Roland, *Les crises de la notion d'établissement public, thèse pour le doctorat en droit public*, Université de Paris, 1948, p. 123.

Louis CONSTANS, quant à lui, estime que les chambres de commerce et d'industrie exerceraient non une compétence d'attribution mais, comme les départements et les communes, « *une compétence de principe qui leur permet de déterminer librement les domaines où s'exercera leur activité, dans la limite de ce qui concerne l'intérêt général de la collectivité qu'elles représentent, et pour autant que le législateur ne leur ait pas interdit d'intervenir dans certains secteurs* »³⁴⁹. Ainsi, « *le régime des Chambres de commerce et d'industrie serait plus proche de celui des collectivités locales que de celui des véritables établissements publics en raison de leur caractère corporatif accentué. [...] Les Chambres professionnelles ont [...] une vocation générale pour gérer tous les services d'intérêt public utiles à leurs membres.* »³⁵⁰ Toutefois, Pierre PUAUX explique à propos de la représentativité des chambres de commerce et d'industrie que « *la différence fondamentale est que ces dernières se départissent de tout clivage politique ou, en l'occurrence, de toute appartenance syndicalo-corporatiste, ce qui les distingue d'ailleurs des syndicats et organismes socioprofessionnels. Ceux-ci représentent les patrons alors que les chambres de commerce et d'industrie représentent les entreprises.* »³⁵¹

Les chambres de commerce et d'industrie, comme toute collectivité territoriale, reposent sur ses services permanents sous la responsabilité d'un élu ; par exemple, la direction des finances est placée sous la responsabilité du trésorier élu. Les missions que les chambres consulaires se voient conférer par le législateur ne peuvent être réalisées que si la compagnie consulaire dispose d'une infrastructure suffisamment solide. L'offre de services des chambres de commerce et d'industrie est, comme nous l'avons vu précédemment, particulièrement large afin de toucher le plus de ressortissants possibles.

Traditionnellement, chaque chambre de commerce et d'industrie dispose d'une direction générale composée d'un directeur général qui dirige l'établissement public et, généralement, d'un secrétariat. Les organigrammes des établissements du réseau, bien qu'adaptés aux spécificités de chaque chambre de commerce et d'industrie,

³⁴⁹ CONSTANS Louis, *Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives, thèse pour le doctorat en droit public*, Université de Bordeaux, Paris, Dalloz, 1966, p. 22. Voir CHENOT Bernard, *Organisation économique de l'Etat*, Paris, Dalloz, 2^e éd. 1965.

³⁵⁰ DOUENCE Jean-Claude, *La spécialité des personnes publiques en droit administratif*, RDP 1972, p. 753.

³⁵¹ PUAUX Pierre, *Les chambres de commerce et d'industrie*, 2^e éd. (Paris : Puf, 1998), p. 27.

font ressortir globalement la même architecture. Prenons l'exemple de la chambre de commerce et d'industrie de région Languedoc-Roussillon. Le directeur général est assisté d'un secrétariat de direction et d'une direction de la communication directement placée sous son autorité. Ensuite, trois grandes directions se dessinent : la direction des ressources humaines ; la direction de l'administration générale et des finances ; et la direction du développement économique et territorial comprenant elle-même trois services (innovation et pôles de compétitivité ; intelligence économique et développement des territoires ; formalités, création – transmission – reprise). Dans cet exemple, le service Europe et international n'est pas intégré à une des trois directions précitées, mais reste évidemment sous la direction du directeur général de l'établissement.

A l'instar d'une collectivité territoriale, les services d'une chambre de commerce et d'industrie sont dits « *permanents* » car ces derniers ne sont pas supprimés à chaque nouvelle mandature. En effet, les élus, et pas conséquence la présidence d'une chambre consulaire, peuvent potentiellement changer tous les cinq ans et le principe de continuité du service public impose par lui-même la permanence des actions centrales de la chambre. Toutefois, le directeur général de l'établissement dispose d'un pouvoir d'organisation de ses services et peut à tout moment, avec l'accord de son président, procéder à une refonte de l'organigramme, et donc de l'organisation interne de sa compagnie consulaire. Dans la majorité des cas, ce bouleversement intervient dans les premières semaines qui suivent la nomination d'un nouveau directeur général du fait de l'élection d'un nouveau président qui traduit ainsi les grands axes de sa mandature.

Ce changement peut être ressenti par certains agents comme un événement particulièrement difficile dans le cas, par exemple, d'une refonte totale d'une direction associée à une affectation du personnel dans tel ou tel service sur tel ou tel site géographique de la chambre de commerce et d'industrie. Cet exemple a été particulièrement observé avec la régionalisation des services dits « *supports* » (ressources humaines, juridiques, informatique, achat, etc.) dans le cadre de la réforme déclenchée par la loi du 23 juillet 2010. En effet, ces services étaient auparavant propres à chaque chambre de commerce et d'industrie et la régionalisation a provoqué quelques bouleversements institutionnels en fusionnant ou mutualisant

ces fonctions. Par ailleurs, la réforme de 2010 a fait des chambres de commerce et d'industrie de région l'employeur de l'ensemble des personnels du réseau régional à compter du 1^{er} janvier 2013.

B. Le rôle central du directeur général

Dans une chambre de commerce et d'industrie, le directeur général joue un rôle essentiel au sein de son institution. Il a la difficile mission de diriger un établissement public administratif de l'Etat dont les membres sont élus, ne disposant pas d'un comptable public et dont les personnels sont des agents de droit public, à l'exception toutefois des agents de droit privé des services industriels et commerciaux. Le ministre délégué à l'industrie rappelait, en 2002, que « *Dans le cadre de leur mission d'assistance aux membres élus dans l'exercice de leurs fonctions et plus particulièrement de leur mission de conseil du président dont ils sont les collaborateurs immédiats, ils participent à la préparation des décisions et assurent leur mise en œuvre. Ils contrôlent la bonne exécution du budget et la régularité de toutes les actions correspondants. Placés au sommet des structures et de la hiérarchie du personnel, sous l'autorité directe du président, ils dirigent et assurent l'animation des services de la chambre. Ils gèrent également le personnel et sont chargés des relations avec ses représentants.* »³⁵²

Comme nous l'avons démontré, les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics administratifs de l'Etat. Mais contrairement à la plupart des établissements publics, elles sont, à l'instar des collectivités territoriales, administrées et dirigées par des élus. Seuls l'organe délibérant (l'assemblée générale) et l'exécutif (le président) disposent du pouvoir de décision. C'est pourquoi, contrairement aux autres établissements publics dans lesquels les directeurs dirigent effectivement les établissements et en sont l'organe exécutif, les directeurs généraux des chambres de commerce et d'industrie ne disposent pas de pouvoir exécutif propre. En application de l'article R. 711-70, les services des chambres de commerce et d'industrie de région ou de l'Assemblée des

³⁵² Inspection générale de l'industrie et du commerce, *Mission d'étude sur les statuts des directeurs généraux de chambre de commerce et d'industrie et des secrétaires généraux de chambres de métiers – rapport final*, 2004.

chambres françaises de commerce et d'industrie sont dirigées par un directeur général nommé, après consultation du bureau, par le président et placé sous son autorité. En ce qui concerne les chambres de commerce et d'industrie territoriales, leurs services sont dirigés par un directeur général, nommé par le président de la chambre territoriale après consultation du bureau de la chambre concernée et avis conforme du président de la chambre de région à laquelle cette chambre est rattachée. Pour les groupements interconsulaires, les services sont dirigés par un directeur général nommé par le président du groupement interconsulaire après consultation du bureau du groupement et placé sous l'autorité du président du groupement. Enfin, les services des chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France sont chacun dirigés par un directeur général délégué départemental, nommé après avis du président de la chambre intéressée par le président de la chambre de région ; ce directeur général délégué est placé sous l'autorité du directeur général de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris-Ile-de-France en liaison fonctionnelle avec le président de la chambre départementale concernée.

A titre de comparaison, la nomination sur un emploi de directeur général d'une chambre d'agriculture ne peut légalement intervenir qu'après sélection préalable du candidat, au vu de sa valeur, par un jury national, intervenant sous la forme d'un agrément. Toutefois, le Conseil d'Etat juge que la nomination du directeur général d'une chambre d'agriculture, même gravement irrégulière, n'est pas nécessairement nulle. En l'espèce, Madame MANGROLIA qui avait été recrutée par contrat pour exercer les fonctions de conseiller permanent du président de la chambre d'agriculture de La Réunion, a été nommée par décision de ce même président directrice générale de la chambre d'agriculture sans avoir été préalablement agréée par le jury national. Elle a ensuite été titularisée par un avenant conclu avec le président de la chambre. Ayant été révoquée de ses fonctions sans préavis et sans indemnité, elle a cherché à obtenir l'annulation de cette décision de révocation.

Le Conseil d'Etat estime que « *le président de la chambre n'a pas tenu compte des avertissements du ministre de l'agriculture et du préfet de La Réunion sur les graves irrégularités affectant la nomination et la titularisation de l'intéressée, alors même d'ailleurs qu'elles n'avaient pas été précédées du bilan d'aptitude et de la période probatoire prévue en cas de promotion à terme par l'article 38 du statut*

du personnel administratif des chambres d'agriculture ; que cependant, ces graves irrégularités commises par l'autorité investie du pouvoir de nomination ne rendent pas nulles et non avenues, comme le soutient en défense la chambre d'agriculture de La Réunion, les décisions attaquées ». Toutefois, le juge valide la révocation en relevant notamment « *qu'il résulte des articles 39 et 40 du statut des personnels administratifs des chambres d'agriculture dont relevait Mme MANGROLIA en sa qualité de directrice générale, que la révocation par mesure disciplinaire intervient après avis de la commission administrative paritaire spécifique siégeant à l'échelon national ; qu'il ressort des pièces du dossier que cette commission administrative paritaire a refusé de donner un avis sur la situation de Mme MANGROLIA, s'estimant incompétente pour statuer sur la situation d'un directeur qui, en l'absence de l'agrément préalable du jury, avait été irrégulièrement nommé ; que cependant, la commission ayant été régulièrement saisie en vue de se prononcer sur la révocation de Mme MANGROLIA, la circonstance qu'elle ait ainsi refusé de donner son avis n'entache pas d'irrégularité la procédure et n'affecte donc pas la légalité de la sanction prise à son encontre ; que, de même, la circonstance que la commission administrative paritaire locale ait été à tort saisie pour avis n'affecte pas la régularité de la procédure* »³⁵³.

Le directeur général d'une chambre de commerce et d'industrie assure, notamment, le secrétariat général de l'assemblée générale, du bureau, des commissions et, en ce qui concerne l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, du comité directeur. Après chaque élection, le président informe l'assemblée générale des attributions du directeur général, telles qu'elles sont définies au présent article et au règlement intérieur de la chambre. Sous l'autorité du président, dans le cadre des orientations définies par l'établissement consulaire et dans le respect du règlement intérieur, le directeur général est seul chargé de l'animation de l'ensemble des services ainsi que du suivi de leurs activités, de la réalisation de leurs objectifs et du contrôle de leurs résultats dont il rend compte au président. Le directeur général assiste les membres élus dans l'exercice de leurs fonctions. A ce titre, il informe les élus des conditions de régularité dans lesquelles les décisions doivent être prises. Il a la charge de leur mise en œuvre et contrôle

³⁵³ CE, 11/08/2009, *Mme Mangrolia*, req. n° 303711.

la régularité de toutes les opérations correspondantes. Le personnel mis à disposition de la chambre de commerce et d'industrie territoriale ou affecté à la chambre de commerce et d'industrie départementale d'Ile-de-France est placé sous l'autorité hiérarchique du directeur général de l'établissement. Ce dernier en assure la gestion opérationnelle dans le cadre de la politique de ressources humaines de la chambre de région et des ressources allouées à la chambre territoriale. Il propose au président de sa chambre les mesures individuelles ou collectives relatives à l'emploi et à la gestion du personnel. Le directeur général est astreint au devoir de réserve et, dans l'exercice de ses fonctions, au respect du principe de neutralité. Selon Christian CHUPIN, *« sous l'autorité du président, et dans le cadre des orientations définies par l'établissement consulaire, le directeur général est seul chargé de l'animation de l'ensemble des services ainsi que du suivi de leurs activités, de la réalisation de leurs objectifs et du contrôle de leurs résultats dont il rend compte au président. Ces prescriptions ont été significativement réaffirmées dans les différents textes issus de la réforme de 2010 : elles sont destinées, d'une part, à « autonomiser » plus explicitement les directeurs généraux à l'égard des élus (président et membres du bureau) notamment dans l'administration des services et la gestion des personnels, et d'autre part, à leur conférer l'autorité inhérente à une responsabilisation accrue dans l'exercice de leurs fonctions, y compris sur le plan pénal. »*³⁵⁴

Les directeurs généraux ne sont pas habilités à recevoir des délégations de pouvoir. Rappelons qu'il existe en droit public deux grands types de délégation qui sont de natures très différentes. La délégation de pouvoir entraîne un transfert juridique de compétence (l'autorité délégante cesse d'être qualifiée pour exercer les pouvoirs délégués ; tant que dure la délégation, le délégant est dessaisi de ses propres prérogatives et n'est plus responsable des décisions prises par le délégataire qui est considéré comme l'auteur réel des décisions) et n'a pas de caractère personnel (elle est faite au profit du titulaire d'une fonction déterminée et non au profit d'une personne nommément désignée). A l'inverse, la délégation de signature est une mesure d'organisation du service n'entraînant aucun transfert de compétence (le délégant peut toujours décider à tout moment au lieu et place du délégataire ; elle vise seulement à décharger le délégant d'une partie de sa tâche en lui permettant

³⁵⁴ CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 93.

de désigner un « *fondé de pouvoir* » ; le délégant n'est pas déchargé ni de sa compétence ni de sa responsabilité). La délégation de signature a quant à elle un caractère personnel. Le transfert juridique d'une quelconque compétence de l'exécutif consulaire à un agent d'une chambre de commerce et d'industrie, même s'il s'agit du directeur général, apparaît contradictoire avec le principe d'un exécutif élu.

Les directeurs généraux sont soumis à un titre spécifique du statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie³⁵⁵, notamment au regard des modalités de la cessation de leurs fonctions. L'article 43-5 du statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie dispose que le licenciement d'un directeur général peut être prononcé à la discrétion du président de la chambre. « *Ce licenciement résulte de la dénonciation de la convention par mesure unilatérale du président, sans que ce dernier invoque un motif tiré de la capacité ou du comportement du directeur général. Il est soumis à un préavis de six mois ; il ouvre droit à l'indemnité de licenciement prévue à l'article 46 ci-dessous et au revenu de remplacement prévu à l'article 35 bis du présent statut. Il ne peut être prononcé avant l'expiration d'un délai de huit mois suivant la date des élections à la chambre de commerce et d'industrie.* » La décision de licenciement d'un directeur général d'une chambre de commerce et d'industrie doit être motivée en droit et en fait au sens de la loi du 11 juillet 1979, quand bien même ce licenciement est prononcé à la discrétion du président de la chambre³⁵⁶. A cet égard, l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979 dispose que « *la motivation exigée [...] doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* », de telle sorte que le destinataire puisse en connaître et en comprendre les motifs « *à la lecture de la seule décision* »³⁵⁷. La motivation ne doit être ni vague, ni stéréotypée et la décision doit reposer sur des faits dont la matérialité est établie³⁵⁸.

Le contentieux relatif au licenciement des directeurs généraux des chambres de commerce et d'industrie est particulièrement nourri. Par exemple, dans un arrêt du 10 février 2010, le Conseil d'Etat a jugé que le directeur général d'une chambre

³⁵⁵ Titre II du statut du personnel administratif des CCI : *Dispositions spéciales concernant les directeurs généraux.*

³⁵⁶ RAYMUNDIE Olivier, *La décision de licenciement d'un directeur général de chambre de commerce doit être motivée*, note sous TA Châlons-en-Champagne, 08/02/2007, M. Patrick Lucotte, req. n° 0601142, AJDA 2007.847.

³⁵⁷ CE, 17/11/1982, Kairenga, req. n° 35065.

³⁵⁸ CE, 19/02/1998, CCI de Brest c/ Mlle Friant, req. n° 95NT01192.

de commerce et d'industrie ne peut pas, lors de son licenciement, se prévaloir des dispositions de sa convention de recrutement méconnaissant le statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie. En l'espèce, après son licenciement par l'Union des chambres de commerce et d'industrie du Massif central (UCCIMAC), Monsieur FOURGUETTE a contesté les modalités de calcul de l'indemnité de licenciement qui lui était due. Il réclamait l'application de stipulations de sa convention de recrutement plus favorables que les dispositions de l'article 46 du statut applicable. La cour administrative d'appel de Lyon avait jugé que ces stipulations n'ayant pas été retirées par l'UCCIMAC dans le délai de quatre mois, Monsieur FOURGUETTE pouvait s'en prévaloir. Ce faisant elle a commis une erreur de droit pour le Conseil d'Etat qui juge « *que la convention, portant recrutement d'un agent public, conclue entre l'Union et Monsieur FOURGUETTE, a créé au profit de ce dernier le droit d'être recruté ; qu'en revanche, ainsi d'ailleurs que le rappellent les dispositions précitées de l'article 41 de ce statut, Monsieur FOURGUETTE ne pouvait se prévaloir des stipulations de cette convention méconnaissant les dispositions de l'article 46 du statut du personnel de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, des chambres régionales de commerce et d'industrie, des chambres de commerce et d'industrie et des groupements interconsulaires* »³⁵⁹.

Par ailleurs, le président de la chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre avait décidé, en juin 1998, d'accorder au directeur général un quatorzième mois de rémunération. Toutefois, en 2006, le président de la chambre de commerce et d'industrie, qui avait par ailleurs décidé de le licencier, lui a demandé de reverser les sommes perçues au titre de ce quatorzième mois entre 1998 et 2005. Ces sommes ont été déduites de son indemnité de licenciement calculée sur la base de treize mois. L'ex-directeur général a obtenu du tribunal administratif de Pointe-à-Pitre l'annulation de la décision lui imposant ce remboursement. En revanche, celui-ci a refusé d'ordonner à la chambre de commerce et d'industrie de calculer l'indemnité de licenciement sur la base d'une rémunération sur quatorze mois et de verser le quatorzième mois pour 2006. Les deux parties ont saisi d'un appel la Cour

³⁵⁹ CE, 10/02/2010, *Union des chambres de commerce et d'industrie du Massif Central (UCCIMAC)*, req. n° 314145.

administrative d'appel de Bordeaux. Celle-ci confirme l'annulation de l'ordre de reversement.

La Cour juge en effet « *qu'en admettant même le caractère illégal de la décision verbale du président de la chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre d'octroyer à Monsieur GARETTA, à compter du mois de juin 1998, un quatorzième mois de rémunération, ladite décision accordant un avantage financier à l'intéressé a créé des droits à son profit alors même que l'administration était tenue de refuser cet avantage ; que celle-ci ne pouvait dès lors retirer sa décision, que dans le délai de quatre mois suivant son édicition ; que la décision du président de la chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre par laquelle il a été octroyé, en juin 1998, un quatorzième mois de rémunération à Monsieur GARETTA n'a fait l'objet d'aucun retrait dans le délai prescrit, de sorte que la chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre ne pouvait réclamer le paiement des sommes qui ont été versées à l'intéressé de juin 1998 à juin 2005 en exécution de ladite décision pour un montant total de 88 140,79 euros ; qu'il suit de là que la décision de la présidente de la chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre en date du 18 juillet 2006 valant ordre de reversement de la somme de 88 140, 79 euros doit être annulée* ». En revanche, elle rejette les autres demandes de l'ex-directeur général. Elle estime « *que si Monsieur GARETTA a bénéficié d'un quatorzième mois de rémunération par décision verbale prenant effet en juin 1998, les dispositions régissant sa situation ne prévoient pas l'attribution d'un tel supplément de rémunération ainsi qu'il a été dit ci-dessus ; qu'ainsi Monsieur GARETTA n'est pas fondé à demander que l'indemnité de licenciement à laquelle il peut prétendre prenne en compte ce supplément de rémunération qui ne lui a pas été versé légalement* ». De même, elle rejette la demande de quatorzième mois pour 2006 car « *si la chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre ne pouvait retirer cet avantage qu'elle avait accordé illégalement à l'intéressé, au titre de la période de juin 1998 à juin 2005, aucun texte ne l'obligeait à faire droit à la demande de Monsieur GARETTA pour l'année 2006* »³⁶⁰. Cette jurisprudence nous informe que les chambres de commerce et d'industrie étaient soumises à la prescription quadriennale en matière de décision individuelle créatrice de droits. En effet, les décisions individuelles créant un

³⁶⁰ CAA Bordeaux, 09/06/2009, *Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre*, req. n° 08BX02229.

avantage financier ne pouvaient être retirées et abrogées qu'à deux conditions : elles devaient être illégales et leur retrait devait intervenir dans un délai de quatre mois à compter de la prise de décision³⁶¹.

Soulignons enfin que sur la période s'étalant de 1992 à 2003, 226 directeurs généraux ont été recrutés par les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. 42% d'entre eux n'étaient plus en poste au 31 décembre 2003, dont plus de la moitié ont eu des fonctions d'une durée inférieure à 5 ans. Les départs de directeurs généraux donnent lieu à une indemnisation chômage d'une durée moyenne de 30 mois. 35% des chambres de commerce et d'industrie ont eu de 3 à 6 directeurs généraux sur cette même période. Plus de la moitié des départs correspondent à des départs non volontaires. Selon l'inspection générale de l'industrie et du commerce, *« le nombre extrêmement élevé des directeurs généraux qui ont été en fonctions moins de 5 ans ou qui sont en place depuis moins de 5 ans peut constituer un risque pour la permanence de l'action consulaire en même temps qu'il représente une insuffisante valorisation du potentiel de compétence disponible. S'il semble souhaitable qu'un certain renouvellement des directeurs généraux ait lieu, une rotation excessive peut être nuisible à l'efficacité de l'action consulaire. Les chambres qui ont connu une forte rotation n'ont pas toutes une gestion dynamique et efficace. Et certaines de celles qui n'ont eu qu'un seul directeur général sur la période sont réputées pour leurs qualités managériales et leur capacité d'adaptation. Par ailleurs, ces changements à répétition de directeur général ont un coût, tant humain que financier. »*³⁶² Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie font donc preuve d'une fragilité certaine concernant leurs organes de direction, notamment du fait de l'excessive rotation des directeurs généraux. Se posent alors deux questions : celle de la qualité de la formation – initiale ou continue – des directeurs généraux pour assurer leurs fonctions ; et celle de savoir dans quelle

³⁶¹ Cependant, depuis la loi n° 2011-1978 du 28/12/2011 de finances rectificative pour 2011 (JORF n° 0301 du 29/12/2011, p. 22510), les créances résultant de paiements indus en matière de rémunération au profit des agents peuvent être recouvrées dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive (décision prise depuis plus de quatre mois). Toutefois, ce délai de deux ans ne s'applique pas lorsque les paiements indus résultent soit du fait que l'agent omet d'informer l'administration des modifications de sa situation personnelle ou familiale susceptibles d'avoir une incidence sur le montant de sa rémunération ; soit du fait que l'agent transmette des informations inexactes sur sa situation personnelle ou familiale.

³⁶² Inspection générale de l'industrie et du commerce, *Mission d'étude sur les statuts des directeurs généraux de chambre de commerce et d'industrie et des secrétaires généraux de chambres de métiers – rapport final*, 2004, p. 23.

mesure la relation de ce personnage central de l'établissement consulaire avec le président est véritablement sincère.

II. Les organes politiques des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les organes politiques d'une chambre de commerce et d'industrie sont essentiels au fonctionnement démocratique de l'établissement. La loi du 23 juillet 2010 confirme le rôle central du « *triangle institutionnel* », composé de l'assemblée générale, le bureau et le président de la chambre de commerce et d'industrie (A) qui travaillent en étroite collaboration avec les commissions statutaires (B).

A. Le triangle institutionnel

Cette expression de « *triangle institutionnel* » est empruntée à Christian CHUPIN. En effet, ainsi qu'il l'explique dans son ouvrage relatif à la structuration du réseau des chambres de commerce et d'industrie au lendemain de la réforme du 23 juillet 2010, chaque chambre repose sur une architecture triangulaire : l'assemblée générale, le bureau et la présidence³⁶³. Chacun des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie fonctionne sur la base de cette organisation pyramidale s'appuyant, à la base, sur l'ensemble des membres élus réunis en assemblée générale, laquelle désigne un nombre réduit d'entre eux pour constituer un bureau et élit un président pour représenter et diriger l'institution. Ce fonctionnement n'est pas sans rappeler le schéma institutionnel, traditionnel, rencontré dans les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901.

En application de l'article L. 712-1 du code de commerce, « *Dans chaque établissement public du réseau, l'assemblée générale des membres élus détermine les orientations et le programme d'action de l'établissement. A cette fin, elle délibère sur toutes les affaires relatives à l'objet de celui-ci, notamment le budget, les comptes et le règlement intérieur. Elle peut déléguer aux autres instances de l'établissement*

³⁶³ CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 82.

des compétences relatives à son administration et à son fonctionnement courant. Le président est le représentant légal de l'établissement. Il en est l'ordonnateur et est responsable de sa gestion. Il en préside l'assemblée générale et les autres instances délibérantes. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles lui sont appliquées les dispositions de l'article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public. Les fonctions de trésorier sont exercées par un membre de l'assemblée générale. L'assemblée de la chambre de commerce et d'industrie territoriale élit son président parmi ceux de ses membres qui ont été élus à la chambre de commerce et d'industrie de région. Si le président en exercice est élu président de la chambre de commerce et d'industrie de région, il quitte la présidence de la chambre territoriale. Le président de chaque chambre de commerce et d'industrie territoriale est de droit vice-président de la chambre de région à laquelle elle est rattachée. Le président élu de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie quitte la présidence d'une chambre territoriale, d'une chambre départementale d'Ile-de-France ou d'une chambre de région. Le décompte des votes à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie s'effectue dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Ainsi, l'assemblée générale d'une chambre consulaire est composée des membres élus (membres titulaires), des représentants d'autres chambres de commerce et d'industrie (le plus généralement limitrophes), de personnes désignées (membres associés), ainsi que de conseillers techniques (personnalités qualifiées). Seuls les membres titulaires disposent d'un droit de vote de plein exercice en assemblée générale plénière. Les membres représentants ont un pouvoir délibérant limité et ne peuvent pas prendre part ni à l'élection de la présidence, ni au vote du budget. Les membres associés d'une chambre de commerce et d'industrie sont désignés par l'assemblée générale sur proposition du président ; ils assistent aux séances de la chambre avec voix consultative et peuvent être force de propositions. Enfin, les conseillers techniques ne disposent pas du droit de vote. L'assemblée générale est donc la structure représentative des électeurs du territoire de la chambre, à l'image du conseil municipal pour une commune. Ainsi, l'assemblée générale dispose de la prérogative d'engager juridiquement la chambre de commerce et d'industrie ; prérogative qu'elle exerce soit directement, soit par délégation confiée à la

présidence. La fréquence des réunions de l'assemblée générale est déterminée par le règlement intérieur de l'établissement.

Il convient de préciser que, du fait de la réforme du juillet 2010, les chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France ne peuvent se réunir en assemblée générale que toutes catégories et sous-catégories professionnelles confondues lorsque celles-ci sont constituées. Les chambres de commerce et d'industrie de région, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les groupements interconsulaires ne peuvent valablement délibérer que si le nombre des membres présents ou, s'agissant des chambres de région, des membres présents ou représentés, dépasse la moitié du nombre des membres en exercice³⁶⁴. A défaut de *quorum*, il est procédé à une nouvelle convocation de l'assemblée générale. Lors de la deuxième réunion, la délibération sera valable si le nombre des membres atteint le tiers du nombre des membres en exercice. Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage égal de voix, celle du président est prépondérante.

Le bureau de la chambre de commerce et d'industrie se compose d'une équipe de quelques élus qui, autour de la présidence, va pourvoir à son fonctionnement régulier. Le bureau doit comporter dans sa constitution trois catégories d'électeurs aux chambres de commerce et d'industrie : commerçants, industriels et prestataires de services. Les membres du bureau ont la qualité de vice-président de l'établissement. En outre, le bureau doit comporter un trésorier et un secrétaire qui, en fonction de l'importance de la chambre, peuvent être assistés d'adjoints. Les membres du bureau sont élus, en son sein, par l'assemblée générale. Cette élection a lieu à la majorité absolue³⁶⁵ aux deux tours des membres en exercice. Au troisième tour, la majorité relative³⁶⁶ suffit. En cas de partage égal des voix, le candidat le plus âgé est élu. Le bureau ne dispose d'aucun pouvoir délibérant car il est principalement chargé d'assurer le suivi des décisions prises par l'assemblée générale et d'assister le

³⁶⁴ Il peut arriver que la *quorum* soit atteinte pour que la réunion de l'assemblée générale se déroule mais qu'en regard à l'objet d'une délibération, un élu doit être obligé de ne pas participer au vote en raison du risque pénal de prise illégale d'intérêt. Dans une telle situation, si l'abstention de l'élu ne fait pas perdre *quorum*, alors la délibération pourra être votée par les autres élus ; à l'inverse, si l'abstention de l'élu fait perdre le *quorum*, alors la délibération devra être reportée à une autre réunion de l'assemblée générale.

³⁶⁵ Qui se compose de la moitié des voix, plus une.

³⁶⁶ Qui consiste en la supériorité du nombre des voix obtenues par un des concurrents.

président dans sa fonction de direction et de représentation de l'institution. A titre individuel, ses membres bénéficient d'attributions en propre.

Concernant les trésoriers élus, le Conseil d'Etat considère « *qu'il ressort des dispositions du décret du 18 juillet 1991, applicable au moment des faits, que les chambres de commerce et d'industrie sont dotées d'une organisation comptable et financière particulière qui ne prévoit pas l'intervention d'un comptable public ; qu'ainsi, les dispositions précitées de l'article 98 de la loi du 31 décembre 1992 ne leur sont pas applicables ; que, dès lors, en estimant que l'état exécutoire émis le 27 décembre 1999 à l'encontre de Mme A par le trésorier de la chambre de commerce, qui n'avait pas la qualité de comptable public, avait été pris par une autorité incompétente, le tribunal n'a pas entaché son jugement d'erreur de droit* »³⁶⁷.

Le président, acteur principal du triangle institutionnel, est le représentant légal de la chambre de commerce et d'industrie. Il assure la responsabilité de la gestion en tant qu'ordonnateur au sens des règles de la comptabilité publique et pourvoit au bon fonctionnement de l'établissement. Il en préside l'assemblée générale et les autres instances délibérantes. Le président d'une chambre territoriale est élu par l'assemblée générale de celle-ci, parmi ceux de ses membres qui ont été élus également à la chambre de commerce et d'industrie de région à laquelle cette chambre est rattachée. Le président d'une chambre de région est élu par l'assemblée générale de celle-ci. Il convient de souligner que la loi du 23 juillet 2010 proscrit le cumul de mandats de président de chambre de commerce et d'industrie territoriale et de chambre de commerce et d'industrie de région. En revanche, le président de chaque chambre de commerce et d'industrie territoriale est de droit vice-président de la chambre de région à laquelle sa chambre de commerce et d'industrie territoriale est rattachée. Enfin, le président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est élu par l'assemblée générale de celle-ci ; il est alors tenu de quitter la présidence de la chambre territoriale, départementale, d'Ile-de-France ou de région qu'il assurait.

³⁶⁷ CE, 27/06/2008, *Chambre de commerce et d'industrie de Reims et d'Eprenay*, req. n° 296983. A titre d'information, le régime et les règles de responsabilités des trésoriers des établissements du réseau des chambres de métiers sont définis par dans la circulaire n° 96013 du 25/06/1996 du ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat.

Evidemment, les membres des chambres de commerce et d'industrie ont des droits parmi lesquels se trouve celui de pouvoir démissionner de sa fonction³⁶⁸, même si la démission intervient trois jours avant que l'annulation de son élection ne devienne irrévocable. En l'espèce, par un jugement du 24 février 2011, le tribunal administratif de Nancy avait annulé l'élection de Monsieur DUBIEF comme membre de la chambre de commerce et d'industrie de région de Lorraine et de la chambre de commerce et d'industrie territoriale des Vosges. Ce jugement avait été confirmé en appel par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy du 16 juin 2011 puis en cassation par un arrêt une décision du Conseil d'Etat du 23 décembre 2011. Après la démission de Monsieur DUBIEF le 20 décembre 2011, le préfet des Vosges avait, par un arrêté du 10 janvier 2012, convoqué les électeurs pour une élection partielle en vue de pourvoir à son remplacement. Le 5 mars 2012, un nouveau membre titulaire et un nouveau suppléant avaient ainsi été élus. Les requérants demandaient au tribunal administratif de Nancy l'annulation de cette élection partielle. Il a été jugé que « *si l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy confirmant l'annulation de l'élection de M. DUBIEF est passé en force de chose jugée dès le 16 juin 2011, l'invalidation du scrutin n'est devenue irrévocable qu'après le rejet par le Conseil d'Etat, le 23 décembre 2011, du pourvoi en cassation formé par l'intéressé ; qu'ainsi, à la date où il a été définitivement statué sur la réclamation formée contre l'élection de M. DUBIEF, la démission de ce dernier avait déjà été acceptée par le préfet des Vosges et son siège était devenu vacant de ce fait ; que, par suite et en application de l'article L. 713-1 du code de commerce, M. DUBIEF devait être remplacé à la chambre de commerce et d'industrie régionale de Lorraine par son suppléant M. ROIREL, sans qu'il y ait lieu de procéder à un nouveau scrutin.* »³⁶⁹

Le Conseil d'Etat a récemment confirmé que la protection fonctionnelle dont bénéficient les fonctionnaires devait être étendue à tous les agents publics, y compris au président élu d'une chambre consulaire³⁷⁰. En l'espèce, relaxé de poursuites pénales liées à l'exercice de ses fonctions, le président d'une chambre de commerce

³⁶⁸ Voir JANICOT Laëticia, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, thèse de doctorat en droit public, université Paris 2, 2002.

³⁶⁹ TA Nancy, 29/05/2012, *M. Mathieu, M. Zenèvre*, req. n° 1200502.

³⁷⁰ CREPIN-DEHAENE Isabelle, *La protection des fonctionnaires est étendue à tous les agents publics, y compris au président élu d'une chambre consulaire*, note sous CE, 08/06/2011, *Farre*, req. n° 312700, *AJFP*, mars 2012, p. 87.

et d'industrie s'est vu refuser par son établissement la prise en charge des dépenses qu'il avait engagées pour sa défense. Sa demande d'annulation de ce refus ayant été rejetée en première instance, puis en appel, il se pourvoit en cassation et obtient gain de cause. Pour le Conseil d'Etat, « *lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité publique dont il dépend de le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable, de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle, et, à moins qu'un motif d'intérêt général ne s'y oppose, de le protéger contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet ; que ce principe général du droit a d'ailleurs été expressément réaffirmé par la loi, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires et agents non titulaires par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique, et par les articles L. 2123-34, L. 2123-35, L. 3123-28, L. 3123-29, L. 4135-28 et L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales, s'agissant des exécutifs des collectivités territoriales ; que cette protection s'applique à tous les agents publics, quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions ; qu'ainsi, en se fondant sur la qualité de président élu d'un établissement public administratif de M. A pour juger qu'il ne pouvait se prévaloir de la protection qu'il demandait, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit* ».

Les chambres de commerce et d'industrie, en leur qualité d'établissements publics administratifs de l'Etat, disposent, du fait même de leur statut, d'un certain nombre d'avantages et de sujétions qui font leur spécificité. Ainsi, le juge administratif reconnaît au président ou directeur général d'un établissement public un pouvoir réglementaire d'organisation du service³⁷¹ et en censurant les décisions de l'Etat empiétant sur ses compétences³⁷². Dès lors, le Président d'une chambre de commerce et d'industrie dispose d'un pouvoir réglementaire d'organisation des services. Toutefois, plusieurs rapports d'observations définitives établis par les chambres régionales et territoriales des comptes illustrent des difficultés dans la gestion du personnel de ces établissements publics. Par exemple, les dossiers

³⁷¹ CE, 04/02/976, *Section syndicale C.F.D.T du centre psychothérapeutique de Thuir*, Rec. p. 970.

³⁷² CE, 04/06/1993, *Association des anciens élèves de l'ENA*, Rec. p. 168.

personnels des agents ne sont pas régulièrement complétés. En effet, les présidents des chambres consulaires n'ont que trop peu souvent recours au panel d'actes administratifs unilatéraux qui leurs sont offerts, comme par exemple les arrêtés de nomination³⁷³.

Enfin, il convient de préciser qu'en application des articles L. 712-1 et R. 711-68 du code de commerce, les chambres de commerce et d'industrie sont tenues d'adopter un règlement intérieur relatif à leur organisation et à leur fonctionnement. Ce règlement intérieur doit notamment fixer : les modalités de fonctionnement de leurs différentes instances, en particulier l'assemblée générale, le bureau, les délégations et les commissions, la périodicité de leurs réunions, les rapports avec les membres associés et les conseillers techniques ainsi que l'organisation administrative des services ; les conditions dans lesquelles le président et le trésorier peuvent déléguer leur signature à d'autres membres élus et, le cas échéant, au directeur général voire à d'autres agents permanents de l'établissement ; les circonstances dans lesquelles le directeur général de la chambre de commerce et d'industrie est habilité à représenter son président. Le règlement intérieur peut également prévoir, pour l'adoption de certaines délibérations, le recours à des majorités qualifiées³⁷⁴. Il ne peut ni limiter le nombre de mandats que peut exercer un membre, ni subordonner l'élection d'un membre au bureau à une durée antérieure de mandat. Pour entrer en vigueur, le règlement intérieur doit être homologué par l'autorité de tutelle et doit faire l'objet d'une publicité afin d'être opposable aux tiers.

B. Les commissions statutaires

Dans le cadre du fonctionnement interne de chaque chambre de commerce et d'industrie, les membres élus sont appelés à travailler en commissions afin d'assister le président dans l'exercice de ses fonctions ou de préparer les délibérations de l'assemblée générale. Certaines de ces commissions doivent être obligatoirement

³⁷³ Voir FAURE Bertrand, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, thèse pour le doctorat en droit public, université de Pau, 1992.

³⁷⁴ Qui désigne une majorité renforcée, plus importante que la majorité simple des votants concernés. Notamment utilisée, par exemple, au sein de certaines instances de l'Union européenne, des assemblées générales d'associés ou d'actionnaires des sociétés ou des assemblées de copropriétaires, la majorité qualifiée est généralement exigée pour des décisions importantes comme certaines modifications statutaires, certains travaux, etc. Exemple : la majorité qualifiée des 2/3 des voix des actionnaires présents ou représentés lors d'une assemblée générale extraordinaire d'une société anonyme.

établies, d'autres sont laissées à la discrétion des instances de l'établissement. Dans tous les cas, ces commissions ne disposent que d'une fonction consultative et ne sont destinées qu'à émettre des avis auprès de l'instance qui les consulte (président ou assemblée générale).

Les commissions obligatoires sont évidemment les plus nombreuses : la commission de prévention des conflits d'intérêts ; la commission des finances ; la commission des marchés ; et la commission paritaire locale. Ces commissions sont inhérentes au statut d'établissement public administratif des chambres de commerce et d'industrie, statut qui impose le respect de certaines prescriptions de droit public dans plusieurs domaines : l'exercice du mandat d'élu ; la préparation des documents budgétaires ; la passation des marchés publics ; et la gestion du personnel de l'établissement.

La commission paritaire locale est, en application du statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie, obligatoirement installée dans chaque chambre de commerce et d'industrie de région. Cette commission est présidée par le président de la chambre. Elle est chargée de réguler les relations formelles entre l'employeur et les agents au sein de la compagnie consulaire. A ce titre, la commission paritaire locale adopte le règlement du personnel de l'établissement.

La commission paritaire locale fait nécessairement écho à la commission paritaire nationale introduite par la loi de 1952 précitée. En effet, la mise en œuvre du statut du personnel des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie est confiée à une commission paritaire nationale qui est chargée d'en déterminer les règles générales. Celles-ci sont relatives à la grille des emplois, aux droits et obligations des agents, aux sanctions disciplinaires ou encore aux modalités de cessation de fonction. Les relevés de décision de la commission paritaire nationale doivent être approuvés par le ministère de tutelle qui se chargera de le faire publier au journal officiel *via* un avis.

Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 26 mars 2012, rappelle « *qu'en attribuant à la commission paritaire nationale compétence pour fixer le statut administratif du personnel des chambres, le législateur a habilité la commission*

à décider, comme elle l'a fait dans le statut issu de ses délibérations, la création de commissions paritaires locales, compétentes pour connaître des questions relatives au personnel et, par suite, à en prévoir les conditions de constitution, de fonctionnement et de renouvellement »³⁷⁵.

A ce titre, l'article L. 712-11 du code de commerce dispose que la représentativité des organisations syndicales des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie est déterminée d'après les critères de l'article L. 2121-1 du code du travail. Ainsi, ne peuvent siéger à la commission paritaire nationale des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie que les organisations syndicales ayant recueilli le seuil d'audience prévu à l'article L. 2122-5 du code du travail. Par ailleurs, sont représentatives auprès d'un établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie les organisations syndicales ayant recueilli le seuil d'audience prévu à l'article L. 2122-1 du code du travail, mesuré à partir des résultats obtenus aux élections à la commission paritaire de l'établissement.

La commission de prévention des conflits d'intérêts, en application de la circulaire du 9 août 1999³⁷⁶, est destinée à réguler les relations entre chacun des établissements consulaires et ses membres. Pour assurer sa mission en toute indépendance, elle est souvent présidée par une personnalité qualifiée (expert juridique, ancien président de tribunal de commerce, ancien président de tribunal de grande instance, etc.). Elle s'appuie dans son action sur une charte d'éthique adoptée en 2000 par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. Cette charte fixe les principes et valeurs du mandat des élus consulaires. La chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper a ainsi interdit à ses membres de contracter avec elle *« dans le domaine où ils sont titulaires d'attributions ou de compétences, qu'il s'agisse, d'un pouvoir propre ou issu d'une délégation détenue de manière exclusive ou partagée avec d'autres, d'un pouvoir de préparation ou de proposition de décision prises par d'autres »³⁷⁷*. Un membre élu peut *a priori*

³⁷⁵ CE, 26/03/2012, *Syndicat des directeurs généraux des établissements du réseau des CCI*, req. n° 343661.

³⁷⁶ Circulaire n° 1898/1899/1900 du 09/08/1999 relative à la prévention du délit de prise illégale d'intérêt dans les chambres de commerce et d'industrie et à l'homologation du règlement intérieur.

³⁷⁷ CRC Bretagne, 11/07/2012, *Rapport d'observations définitives sur la gestion sur la gestion des exercices 2005 et suivants de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Quimper-Cornouaille*.

contracter avec la chambre mais dans des conditions où il doit apparaître clairement qu'il n'est pas privilégié, du fait de son appartenance à celle-ci, par rapport à une autre entreprise extérieure.

En application de l'article A. 712-32 du code de commerce, la commission des finances, quant à elle, doit être établie par l'assemblée générale de chaque établissement consulaire au plus tard lors de la séance suivant son installation. Son rôle consiste à examiner les budgets, le bilan, le compte de résultat préalablement à leur adoption par l'assemblée générale. Ces examens doivent donner lieu à la présentation de comptes rendus. La composition et les règles générales de fonctionnement de la commission des finances sont fixées par le ministre de tutelle.

La commission consultative des marchés, anciennement appelée commission d'appel d'offres, doit être établie par l'assemblée générale de chaque établissement au plus tard lors de la séance suivant son installation. Cette commission est chargée d'examiner, dans le respect des règles issues du code des marchés publics, les projets de marchés que l'établissement souhaite passer. La commission des marchés rend obligatoirement un avis au président sur les offres présentées dans le cadre d'une procédure formalisée pour les marchés et accords-cadres autres que ceux qui relèvent du fonctionnement courant. La commission des marchés peut inviter toute personne qualifiée, extérieure ou non à la chambre de commerce et d'industrie, à assister à ses travaux.

Enfin, des commissions facultatives peuvent être installées. Ces commissions, que l'on appelle également « *groupes de travail* », sont instituées, en application du règlement intérieur de l'établissement, soit par le président, soit par l'assemblée générale. Elles ont comme objectif d'éclairer ou de préparer les décisions des commissions obligatoires. Traditionnellement, on retrouve dans les chambres de commerce et d'industrie des commissions en rapport avec les catégories professionnelles : commission commerce, commission industrie, commission équipement, commission formation, etc. Ces commissions sont instituées pour la durée de la mandature ou pour une durée spécifique en fonction de la thématique traitée et peuvent être ouvertes à toute personne qualifiée extérieure à l'établissement.

Paragraphe 2. Un personnel administratif dépourvu de la qualité de fonctionnaire

Le personnel des réseaux consulaires, dont les chambres de commerce et d'industrie, est soumis à un statut particulier qui prive ces agents publics de la qualification de fonctionnaire (I). A ce jour, ce statut, pourtant souvent considéré comme étant protecteur, est remis en cause (II).

I. Les particularités du statut du personnel des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie est un acte réglementaire, encadré par la loi du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers (A). A cet égard, ce statut bénéficie d'une particulière flexibilité (B).

A. Un statut réglementaire encadré par une disposition légale

Dans son manuel de droit constitutionnel de 1907, Léon DUGUIT considère comme fonctionnaires « *les agents hiérarchisés ou disciplinés qui sont associés d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public.* »³⁷⁸ Gaston JEZE, quant à lui, explique que « *sont fonctionnaires publics proprement dits les individus investis, même temporairement, d'un emploi permanent, normal pour le fonctionnement d'un service public.* »³⁷⁹ Le Conseil d'Etat se réfère aussi à la notion de permanence de l'emploi pour définir le fonctionnaire. Plusieurs jurisprudences illustrent cette pratique : « *les gardes-ports du bassin de la Seine n'appartiennent pas au cadre permanent d'une administration publique et n'ont pas, dès lors, la qualité de fonctionnaire* »³⁸⁰ ; « *les architectes en chef des bâtiments civils et des palais nationaux concourent de façon permanente à l'exercice du service public de*

³⁷⁸ DUGUIT Léon, *Droit constitutionnel* (Paris : A. Fontemoing, 1907), p. 416.

³⁷⁹ JEZE Gaston, *Principes généraux du droit administratif* (Paris : M. Giard et E. Brière, 1930), p. 341.

³⁸⁰ CE, 09/12/1899, *Lebert*, *Rec.* p. 765.

l'entretien, de la conservation et de la construction des bâtiments de l'Etat ; ils constituent comme tels un cadre de fonctionnaires »³⁸¹.

La fonction publique est constituée par l'ensemble des personnels travaillant pour le compte de personnes publiques tout en étant soumis à un statut de droit public. Ces personnels sont en principe employés dans les services administratifs des personnes publiques et se distinguent des salariés du secteur privé qui sont régis par le droit du travail. Les fonctionnaires se distinguent notamment des trois catégories de personnel suivantes : du personnel des organismes de droit privé associés à l'action des personnes publiques, de ceux des services industriels et commerciaux, et enfin de ceux des entreprises publiques. En doctrine comme en jurisprudence, les fonctionnaires sont désignés par la notion d'« *agent public* ». Cette expression permet donc d'identifier les agents unis à la personne publique employeur par un lien de droit public. Ces personnels se distinguent donc de ceux qui se trouvent dans la situation de salariés de droit privé liés à l'administration par un contrat de travail³⁸². L'intérêt de cette distinction tient au fait que les litiges d'ordre individuel des agents publics relèvent de la juridiction administrative et sont réglés sur la base des principes du droit administratif alors que ceux des agents de droit privé sont réglés par les tribunaux judiciaires qui statuent en faisant application des règles du droit du travail.

Dans un avis du 6 novembre 1946, le Conseil d'Etat propose au Gouvernement que, dans le cas où il « *jugerait opportun de préparer un statut aux agents des chambres de commerce, ce statut, qui d'ailleurs ne pourrait être consacré que par une loi, devrait s'inspirer des règles générales fixées par la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, tout en laissant à chaque chambre une large faculté d'appréciation, en ce qui concerne la détermination des conditions du recrutement, de rémunération et d'affectation de ces agents.* » Lors de la discussion d'un avis sur la proposition de loi relative au statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, le rapporteur de la commission du travail et de la sécurité sociale du Conseil de la République explique qu'« *il n'est plus à démontrer que ces*

³⁸¹ CE, 19/06/1936, *Chaussemiche*, Rec. p. 670.

³⁸² TC, 25/11/1963, *Dame veuve Mazerand*, Rec. p. 792.

personnels sont occupés à des tâches d'intérêt public et qu'ils doivent bénéficier d'un statut public. »³⁸³

Ces recommandations ont été partiellement suivies puisqu'il résulte des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952³⁸⁴ que le statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie est fixé par des commissions paritaires : « *la situation du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers de France est déterminée par un statut établi par des commissions paritaires nommées, pour chacune de ces institutions, par le ministre de tutelle.* » Dès lors, ce personnel qui bénéficie de la qualification d'agent public, n'est pas soumis au statut des fonctionnaires, ni aux autres textes applicables aux personnels titulaires ou non titulaire de l'Etat et de ses établissements publics³⁸⁵.

Dans une décision du 14 octobre 1988, le Conseil d'Etat admet que « *la loi du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers est toujours en vigueur tant qu'elle fixe les règles de compétence et les garanties concernant l'établissement desdits statuts.* »³⁸⁶ En l'espèce, le Conseil d'Etat juge, à propos d'un décret du 17 octobre 1986 relatif aux attributions et au fonctionnement des chambres d'agriculture³⁸⁷, que le Gouvernement ne peut modifier par décret les règles de composition des commissions paritaires des chambres d'agriculture, telles qu'elles résultent de l'article 2 de la loi du 10 décembre 1952. Cette décision s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat rendu sous l'empire des textes antérieurs à la loi du 13 juillet 1983, qui a constamment exclu les agents des chambres consulaires du champ de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires³⁸⁸ alors même

³⁸³ Conseil de la République, session de 1952, compte rendu in extenso, 68^e séance, JORF du 03/12/1952, p. 2144.

³⁸⁴ Loi n° 52-1311 du 10/12/1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers, JORF du 11/12/1952, p. 11412.

³⁸⁵ Bien que la jurisprudence estime qu'un fonctionnaire de l'Etat détaché dans une chambre de commerce et d'industrie n'est pas soumis au statut du personnel administratif de ce type d'établissement, la doctrine considère, à l'inverse, qu'en application de l'article 45 de la loi n° 84-16 du 11/01/1984, le fonctionnaire détaché est soumis aux règles régissant la fonction qu'il exerce par les faits de son détachement ; JEAN-PIERRE Didier, *Un fonctionnaire de l'Etat détaché dans une CCI n'est pas soumis au statut des personnels administratifs des CCI*, note sous TA Amiens, 25/06/2002, M. G. c/ CCI d'Amiens, req. n° 992673-001746, JCPA, n° 4, janvier 2003, p. 1045.

³⁸⁶ CE, 14/10/1988, *Union nationale du personnel des chambres d'agriculture*, req. n° 83864.

³⁸⁷ Décret n° 86-1122 du 17/10/1986 relatif aux attributions et au fonctionnement des chambres d'agriculture, JORF du 18/10/1986, p. 12582.

³⁸⁸ Ordonnance n° 59-244 du 04/02/1959 relative au statut général des fonctionnaires, JORF du 08/02/1959, p. 1747.

que cette ordonnance s'étend aux personnels des établissements publics administratifs de l'Etat³⁸⁹.

En suivant le même raisonnement, le Conseil d'Etat écarte implicitement l'application de la loi du 13 juillet 1983 dans sa décision du 15 mars 1989³⁹⁰. En l'espèce, le Conseil d'Etat applique, pour une décision de mise à la retraite, les règles fixées par les articles 32 et 52 du statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie, et non pas celles résultant de l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983 dont l'objet est le même : définir les conditions dans lesquelles peut intervenir la cessation des fonctions d'un agent public. La jurisprudence CREPIN que nous avons analysée précédemment afin de déterminer la nature juridique des chambres de commerce et d'industrie, apporte également des éléments essentiels pour la compréhension du statut de ce personnel. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement LAMY s'interroge quant à l'application, pour le personnel des compagnies consulaires, de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires³⁹¹. En l'espèce, le commissaire demande si la loi du 10 décembre 1952 est toujours en vigueur et, dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat répondrait par l'affirmative, si celle-ci exclut l'application de la loi du 13 juillet 1983.

L'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que « *la présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs, établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire.* »³⁹² Le commissaire du gouvernement LAMY en déduit donc qu'il faut reconnaître que l'article 2 de cette loi inclut dans son champ les personnels administratifs des chambres consulaires. Toutefois, les agents des établissements consulaires sont déjà soumis à un statut particulier, d'une part, et il est

³⁸⁹ CE, 21/01/1977, *Moisand*, Rec. p. 34 ; CE, 04/03/1977, *Chambre des métiers de la Charente-Maritime*, Rec. p. 123 ; CE, 07/12/1979, *Chambres des métiers du Lot-et-Garonne*, Rec. p. 456.

³⁹⁰ CE, 15/03/1989, *Chambre de commerce et d'industrie des Deux-Sèvres c/ Magne*, Rec. p. 91.

³⁹¹ Loi n° 83-634 du 13/07/1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, loi dite « *loi Le Pors* », JORF du 14/07/1983, p. 02174.

³⁹² Il s'agit ici de la version initiale de cet article.

constant pour le Conseil d'Etat de considérer que des dispositions spéciales antérieures subsistent à l'entrée en vigueur de dispositions générales postérieures, d'autre part. Dans son analyse, le commissaire du gouvernement LAMY explique que le législateur lui-même ne peut être regardé comme ayant entendu soumettre tous les établissements publics administratifs sans aucune exception au statut général des fonctionnaires. En effet, il convient de constater qu'est précisé dans l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 que celle-ci s'applique y compris aux établissements mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique, à savoir des établissements publics de l'Etat ou bien des collectivités territoriales. Notons que cette précision a été reprise dans la nouvelle rédaction de cet article selon lequel *« la présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales »*.

Ainsi, dans son arrêt CREPIN, le Conseil d'Etat affirme qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 10 décembre 1952, *« la situation du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers est déterminée par un statut établi par des commissions paritaires nommées par le ministre de tutelle ; que ces dispositions n'ont fait l'objet d'aucune abrogation expresse et ne sauraient être regardées comme implicitement abrogées par l'intervention de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; que, par suite, M. CREPIN, qui était régi par les seuls textes pris en application de la loi du 10 décembre 1952 ne peut utilement se prévaloir d'une méconnaissance des dispositions de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 »*.

L'avis du Conseil d'Etat du 16 juin 1992³⁹³ précise toutefois que pour élaborer le statut de ce personnel, les commissions paritaires doivent appliquer les principes généraux sur lesquels s'appuient les dispositions textuelles applicables aux agents de l'Etat. Il en résulte que pour élaborer le statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie, les commissions paritaires ne doivent pas s'inspirer des règles issues du droit du travail mais de celles relevant du droit de la fonction publique. Ainsi, l'essentiel des principes généraux contenus dans la loi du

³⁹³ CE, section des finances, 16/06/1992, avis n° 351 654.

13 juillet 1983 s'appliquent aujourd'hui même sans texte à tous les agents publics, y compris les agents des chambres consulaires, sous réserve de dispositions législatives particulières les aménageant : la liberté d'opinion, le droit syndical, le droit de grève, le principe de non-discrimination, le principe de la communication du dossier personnel, le principe du droit à une rémunération, le principe de l'obligation du secret professionnel ou bien encore le principe de l'obligation d'obéissance hiérarchique. Notons enfin que les statuts particuliers pris en application de la loi du 10 décembre 1952 ne s'appliquent qu'à une partie des agents des chambres de commerce et d'industrie. En effet, les agents des établissements techniques de ces chambres en sont exclus³⁹⁴ et les agents employés dans leurs services publics industriels et commerciaux aussi, car ils relèvent du droit privé.

Répondant à une question écrite relative à la formation professionnelle continue des agents des chambres de commerce et d'industrie, le ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et du commerce et de l'artisanat répond que « *le Conseil d'Etat a effectivement émis le 16 juin 1992 un avis aux termes duquel les chambres de commerce et d'industrie doivent être considérées comme des établissements publics de l'Etat. La Haute Assemblée a néanmoins rappelé à cette occasion que, conformément à la loi du 10 décembre 1952, la commission paritaire nationale (CPN) est chargée d'édicter les règles statutaires s'appliquant à l'ensemble des agents de droit public employés par les chambre de commerce et d'industries. Or, dans l'exercice de ses compétences et indépendamment du statut juridique des chambres de commerce et d'industrie, la commission paritaire nationale peut décider d'appliquer au personnel concerné, soit des règles spécifiques, soit des règles inspirées du droit du travail ou du droit de la fonction publique, qui deviennent alors partie intégrante du statut des personnels consulaires.* »³⁹⁵

A l'occasion d'un second avis rendu le 19 mars 1996³⁹⁶ sur la question de savoir si la durée des contrats à durée déterminée pour les agents des chambres de métiers est fixée par référence au code du travail ou au statut de la fonction publique,

³⁹⁴ TC, 28/05/1979, *Chambre de commerce et d'industrie d'Angers c/ Gaudin, Lebon*, p. 566.

³⁹⁵ TREMEGE Gérard, question écrite n° 4722, JO AN du 04/10/1993, p. 3329.

³⁹⁶ CE, section des finances, 15/03/1996, avis n° 358 801.

le Conseil d'Etat confirme sa position prise en 1992 : *« D'une part, les chambres de métiers ayant la qualité d'établissements publics administratifs de l'Etat, ceux de leurs agents qui, même sans avoir la qualité de personnels titulaires, participent à l'exécution même du service public administratif, sont des agents de droit public qui ne peuvent être employés dans des conditions du droit privé : les règles du code du travail ne s'appliquent dès lors pas à leurs contrats, à la différence des autres agents qui restent soumis à ces règles. D'autre part, comme l'avait précédemment relevé la section des finances dans son avis n° 351 654 du 16 juin 1992, il résulte des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 10 décembre 1952 que ces personnels de droit public ne sont pas soumis aux lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984, ni aux autres textes applicables aux personnels non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics. Il appartient à la commission paritaire prévue par la loi du 10 décembre 1952 d'édicter les règles de nature statutaire applicables à tous les personnels des chambres de métiers, qu'ils soient titulaires ou contractuels, dès lors qu'ils ont la qualité d'agent de droit public. Toutefois, la commission paritaire, en édictant ces règles, doit faire application du principe général sur lequel reposent, en cette matière, les dispositions des lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984, principe d'ailleurs inhérent à la notion même de statut, à savoir que les emplois permanents d'un établissement public à caractère administratif doivent être occupés par des personnels titulaires et non par des agents contractuels. »*

C'est par un arrêt du 15 février 2007 que la cour administrative d'appel de Nancy propose une stricte application des dispositions précitées par la formulation suivante : *« aux termes de l'article premier de la loi du 10 décembre 1952, la situation du personnel administratif des chambres de commerce et des chambres de métiers de France est déterminée par un statut établi par des commissions paritaires nommées, pour chacune de ces institutions, par le ministre de tutelles ; qu'il résulte de ces dispositions que les commissions paritaires qu'elles instituent sont compétentes pour fixer les règles à caractère statutaire applicables à tous les personnels de ces chambres soumis à un régime de droit public ; que, dès lors, les agents titulaires des chambres de commerce ne sont pas soumis au statut général de la fonction publique et n'ont pas la qualité de fonctionnaire »*³⁹⁷. La qualité de

³⁹⁷ CAA Nancy, 15/02/2007, Mme X. c./ Ministre de la Défense, req. n° 05NC01422.

fonctionnaire ne se présume donc plus à partir d'indices tels que la nomination dans un emploi permanent ou la titularisation. Cette qualité est donc l'exclusivité des seuls agents publics qui remplissent certaines conditions fixées par la loi.

Par conséquent, le personnel des chambres de commerce et d'industrie, et plus généralement des réseaux consulaires en France, est dans une situation statutaire : légale et réglementaire. Cette situation statutaire des agents publics résulte de règles générales fixées par la loi ou par le règlement, et non d'un contrat passé entre l'administration et les agents. La nomination des agents des chambres de commerce et d'industrie n'est donc pas un élément d'un accord contractuel, mais un acte unilatéral de l'administration. La situation issue du statut doit être la même pour tous les agents se trouvant dans la même catégorie, et les conventions particulières passées entre une compagnie consulaire et l'un de ses agents en vue de l'établir dans une situation spéciale sont illégales³⁹⁸. Le statut du personnel demeure modifiable et les agents ne peuvent invoquer à l'égard de leur employeur aucun droit acquis au maintien de la situation³⁹⁹. Les agents ne peuvent renoncer à aucun élément de leur statut⁴⁰⁰, et le contentieux statutaire est un contentieux de la légalité.

Le Conseil d'Etat a récemment confirmé sa jurisprudence par une décision du 10 avril 2013 en considérant « *qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, de commerce et des métiers* : « La situation du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers de France est déterminée par un statut établi par des commissions paritaires nommées, pour chacune de ces institutions, par le ministre de tutelle » ; *qu'il résulte de ces dispositions que les commissions paritaires qu'elles instituent sont compétentes pour fixer les règles à caractère statutaire applicables à tous les personnels de ces chambres soumis à un régime de droit public, qu'il s'agisse de personnels titulaires ou non titulaires ; que, dès lors, les agents non titulaires des chambres de métiers et de l'artisanat ne sont pas soumis aux textes applicables aux personnels non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics,*

³⁹⁸ CE, 25/10/1929, *Portebois*, Rec. p. 950, D. 1929, III, 57, note BIENVENUE.

³⁹⁹ CE, 02/12/1956, *Plessy*, Rec. p. 1051.

⁴⁰⁰ CE, 07/05/1955, *Dame Lamaison*, Rec. p. 552.

parmi lesquels figure la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; que la cour administrative d'appel de Marseille a ainsi commis une erreur de droit en jugeant que la décision de recrutement de Madame B. , agent non titulaire de la chambre de métiers et de l'artisanat de la Haute-Corse, était contraire aux dispositions de la loi du 11 janvier 1984 »⁴⁰¹.

Après plusieurs années d'hésitation et de multiples contentieux⁴⁰², la question de savoir si les chambres consulaires installées en Alsace et en Moselle peuvent bénéficier d'un régime dérogatoire pour la gestion de leur personnel semble enfin réglée. En effet, le tribunal administratif de Strasbourg s'est prononcé à plusieurs reprises sur cette question en jugeant, en l'espèce, que la chambre de métiers d'Alsace « *ne tenait [...] d'aucune disposition législative ou réglementaire le pouvoir de se doter d'un statut réglementant les conditions d'emploi de ses agents [et] que le statut adopté par la compagnie est dépourvu de toute valeur légale* »⁴⁰³. La Cour administrative d'appel de Nancy a ensuite confirmé ces deux jugements⁴⁰⁴.

B. Un statut d'une particulière flexibilité

Le personnel des chambres de commerce et d'industrie a donc la qualité d'agent public sans pour autant être intégré à la fonction publique. Comme tout agent public, ce personnel reste cependant soumis aux règles du droit public⁴⁰⁵. En conséquence, conformément à une jurisprudence classique, le code du travail ne lui est pas applicable⁴⁰⁶. Le personnel des réseaux consulaires bénéficie donc d'un statut flexible. En effet, en application de la loi du 10 décembre 1952, seules les commissions paritaires ont la capacité de faire évoluer leur statut, ce qui procure une certaine liberté de décision quant aux éventuelles modifications de ce texte. Par ailleurs, les agents des réseaux consulaires bénéficient des avantages

⁴⁰¹ CE, 10/04/2013, *Chambre de métiers et de l'artisanat de la Haute-Corse*, req. n° 356298.

⁴⁰² Voir WOERLING Jean-Marie, *Statut des agents des chambres de métiers de droit local*, *JurisClasseur Alsace-Moselle*, fascicule 655.

⁴⁰³ TA Strasbourg, 27/06/1995, req. n° 94692 et req. n° 941298.

⁴⁰⁴ CAA Nancy, 12/02/1999, req. n° 95NC01316 et req. n° 95NC01324.

⁴⁰⁵ TC, 24/04/1978, *Société Boulangerie de Kourou*, *Rec.* p. 584.

⁴⁰⁶ CE, 27/06/1986, *Leouzon*, req. n° 28242 ; CE, 08/04/1987, *Syndicat général FO personnel CCI*, req. n° 55667 ; CE, 16/05/2003, *Chambre de métiers de la Seine-Maritime*, req. n° 239375.

qui découlent des principes applicables aux fonctionnaires, et plus particulièrement aux fonctionnaires de l'Etat.

Le statut actuel du personnel des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie se distingue très nettement du code de la fonction publique dans sa structure. Il comporte 74 articles répartis en 5 titres : dispositions générales ; dispositions spéciales concernant les directeurs généraux ; dispositions relatives aux enseignants ; personnels contractuels ; dispositions diverses. Dans son analyse du statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie, l'inspecteur général honoraire des postes et télécommunications Serge SALON explique que l'article premier prévoit que l'ensemble de ce texte s'applique de plein droit à l'ensemble des agents ayant la qualité d'agent de droit public et qui occupent un emploi permanent à temps complet dans les services d'une compagnie consulaire⁴⁰⁷. Il s'applique également aux agents de droit public qui occupent un emploi permanent et travaillent à temps partiel, dès lors qu'ils assurent un service d'une durée au moins égale à la moitié de la durée hebdomadaire du travail d'un agent à temps complet et n'exercent aucune autre activité professionnelle rémunérée ou non. Il ne s'applique pas aux agents contractuels qui relèvent de dispositions spéciales prévues par le titre IV du statut. Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne autres que la France peuvent être candidats à un emploi permanent, à l'exclusion de ceux qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Tout candidat à un emploi permanent est soumis à un stage probatoire à l'issue duquel il est titularisé, s'il a donné toute satisfaction. Les candidats qui avaient la qualité de contractuel sont dispensés du stage s'ils ont exercé la fonction dans laquelle ils demandent à être titularisés pendant un temps correspondant à la durée du stage. La titularisation s'accompagne de la remise, par le président de la compagnie consulaire intéressée, d'une lettre de service mentionnant la date d'effet de la titularisation, l'emploi occupé et l'indice de qualification ainsi que la durée hebdomadaire de travail dans la compagnie consulaire.

⁴⁰⁷ SALON Serge, *Statut des personnels des chambres consulaires, Les cahiers de la fonction publique*, mars 2011, p. 10.

En matière de carrière, le statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie prévoit l'existence d'une commission paritaire nationale et de commissions paritaires locales. Les commissions locales sont chargées d'établir le règlement intérieur de la chambre pour l'application des dispositions du statut. Cette commission est obligatoirement informée des recrutements effectués par la compagnie consulaire et a compétence pour donner un avis sur toutes les questions concernant le personnel à l'exclusion du directeur général. La commission paritaire nationale établit une grille de classement du personnel permettant d'attribuer un indice à chaque agent du réseau. La rémunération mensuelle indiciaire est calculée en multipliant la somme de trois indices : l'indice de qualification déterminé par le classement dans la grille ; l'indice de résultats professionnels individuels ; l'indice d'expérience. L'agent bénéficie en cours de carrière d'augmentations au choix de sa rémunération indiciaire et de promotions à un indice de qualification supérieure dans la grille des emplois. Il bénéficie aussi de congés divers, notamment en cas de maladie, pour raison familiale ou pour convenances personnelles, et peut obtenir l'autorisation de travailler à temps partiel et faire valoir son droit à mobilité interconsulaire.

Le statut de personnel des chambres de commerce et d'industrie ne s'applique pas de plein droit aux agents participants à l'exploitation de services à caractère industriel et commercial gérés par les chambres consulaires, ni aux agents collaborant aux services mentionnés à l'article 10 de la loi ASTIER du 25 juillet 1919⁴⁰⁸ sur l'enseignement technique industriel et commercial, à moins que ces agents n'exercent les fonctions de directeur de service. En conséquence, ces agents sont en principe soumis aux règles du droit privé et leurs litiges relèvent de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires. Seule une décision de la chambre de commerce et d'industrie approuvée par l'autorité de tutelle peut faire bénéficier les agents des services industriels ou commerciaux d'un statut de droit public⁴⁰⁹. Le Tribunal des Conflits rappelle que les agents des chambres de commerce et d'industrie sont des agents publics relevant d'un statut d'agent public, sauf s'ils sont affectés à un service

⁴⁰⁸ Loi du 25/07/1919 dite « *Astier* », codifiée, organisation de l'enseignement technique industriel et commercial, JORF du 27/07/1919, p. 7744.

⁴⁰⁹ Cass. civ., 13/02/1957 ; *bull. civ.* 1957, I, n° 76 ; CE, 25/01/1952, *Boglione*, *Rec.* p. 58.

à caractère industriel et commercial⁴¹⁰. Rappelons que le personnel administratif des compagnies consulaires est placé dans une position légale et réglementaire et ne peut utilement invoquer une méconnaissance du principe de la liberté contractuelle⁴¹¹. Ce statut s'applique également aux agents occupant un emploi permanent et travaillant à temps partiel à condition qu'ils accomplissent un service au moins égal à la moitié de la durée hebdomadaire du travail d'un agent à temps complet et qu'ils n'exercent aucune autre activité professionnelle rémunérée ou non⁴¹².

Comme dans le code de la fonction publique, le statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie prévoit que la cessation de fonctions d'un agent peut intervenir selon plusieurs procédures : licenciement pour inaptitude physique, licenciement pour insuffisance professionnelle, licenciement pour suppression d'emploi ou bien encore révocation pour motif disciplinaire. Il revient donc aux juridictions d'interpréter les dispositions statutaires pour rétablir la réalité juridique des conditions de travail d'un agent⁴¹³. Par exemple, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence confirme que, bien que mis à disposition par une chambre de commerce et d'industrie auprès d'une association de droit privé, les liens de l'agent avec la chambre consulaire sont tels qu'il revient à la compagnie consulaire d'assurer seule les conséquences financières de la rupture du contrat de travail de l'agent⁴¹⁴. Par ailleurs, la Cour administrative d'appel de Nantes confirme qu'un agent d'une chambre de commerce et d'industrie qui travaille pour un service public industriel et commercial sans en être le directeur principal n'a pas la qualité d'agent public et qu'il revient aux juridictions judiciaires d'examiner le licenciement du requérant⁴¹⁵.

Soulignons que le décret n° 2008-12 du 3 janvier 2008⁴¹⁶ offre aux compagnies consulaires la possibilité de transiger en matière sociale : « *Les transactions sont conclues par l'autorité compétente pour conclure les contrats aux termes du règlement intérieur mentionné à l'article R. 711-68. Ce règlement précise*

⁴¹⁰ TC, 24/05/2004, *Chambre de commerce et d'industrie de Melun*, req. n° C3410.

⁴¹¹ CE, 19/05/2006, *Fédération des employés et cadres CGT-FO*, req. n° 274395.

⁴¹² CE, 16/04/1969, *Chambre de métiers du Nord*, req. 72346 ; CE, 13/04/1956, *Chambre de commerce du Mans*, Rec. p. 632.

⁴¹³ CE, 20/02/2013, *M. L.*, req. n° 355901.

⁴¹⁴ CA Aix-en-Provence, 06/09/2012, req. n° 2012/484.

⁴¹⁵ CAA Nantes, 10/02/2012, *Chambre de commerce et d'industrie de Cherbourg-Cotentin*, req. n° 10NT01383. Sur des faits similaires, voir TC, 24/02/1992, *M. Miotto*, req. n° 2673, *RFDA*, juillet 1992, p. 764.

⁴¹⁶ Décret n° 2008-12 du 03/01/2008 relatif aux conditions dans lesquelles les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie peuvent transiger et compromettre et complétant le livre VII du code de commerce (partie réglementaire), *JORF* du 05/01/2008, p. 323.

les cas où, notamment du fait de leur faible montant ou de la confidentialité des matières sur lesquelles elles portent, ces transactions sont autorisées par le bureau de l'établissement. » Les transactions en matière sociale⁴¹⁷ qui portent sur des matières confidentielles sont donc autorisées par décret. Comme dans le domaine industriel et commercial, les compagnies consulaires peuvent transiger dans les conditions prévues aux articles 2044 à 2058 du code civil qui imposent des règles strictes et encadrent les transactions.

En matière d'assurance chômage, l'article L. 351-12 du code du travail dispose que les agents non fonctionnaires des établissements publics administratifs de l'Etat, au nombre desquels figurent les chambres de commerce et d'industrie, ont droit à des allocations dans les conditions prévues à l'article L. 351-3 du même code. Dans ce cadre, les chambres de commerce et d'industrie peuvent, si elles le souhaitent, déléguer la gestion des dossiers individuels des agents concernés à des organismes de droit privé. Le réseau des chambres de commerce et d'industrie a donc créé une caisse mutualisée d'assurance chômage, appelée CMAC, sous la forme d'une association loi 1901. Cette caisse assure la gestion de l'assurance chômage de l'ensemble des agents du réseau des chambres de commerce et d'industrie, titulaires ou contractuels. A l'occasion d'un contentieux entre un bénéficiaire et cette caisse, la commission d'accès aux documents administratifs a relevé que *« bien que dépourvue de prérogatives de puissance publique, la CMAC – qui tire la quasi-totalité de ses ressources des cotisations versées par les chambres de commerce et d'industrie adhérentes, au prorata des dossiers individuels des agents à traiter – est chargée par les chambres de gérer pour leur compte l'activité d'assurance chômage de leurs personnels, qui constituent une obligation légale et doit être regardée comme une mission d'intérêt général, ainsi que le Conseil d'Etat l'a jugé s'agissant des associations pour l'emploi dans le commerce et l'industrie – ASSEDIC⁴¹⁸. La CMAC exerce en outre cette activité sous le contrôle des chambres, dont des représentants siègent au sein de l'assemblée générale. Par suite, la commission*

⁴¹⁷ La transaction n'est pas un mode de rupture de la relation de travail : c'est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître. A l'occasion de la rupture de la relation de travail, par licenciement, démission, mise ou départ à la retraite, certaines difficultés ou contestations peuvent survenir. Transiger est un moyen de les régler et d'y mettre un terme définitif. La transaction permet d'éviter les aléas, les frais et les longueurs d'un procès. Elle présente par ailleurs l'avantage de la confidentialité. La transaction n'est ni une rupture négociée, ni un solde de tout compte.

⁴¹⁸ CE, 28/11/1997, *Oumaout*, Rec. p. 822.

considère que la CMAC doit être regardée comme un organisme privé chargé d'une mission de service public. »⁴¹⁹

La caisse mutualisée d'assurance chômage des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie constitue un exemple de recours à une association dite « *para-administrative* »⁴²⁰ pour gérer une mission de service public. Cet organisme constitue par ailleurs un exemple de recours à la mutualisation⁴²¹ d'un service public entre les établissements de ce réseau consulaire. En effet, les chambres de commerce et d'industrie mutualisent la gestion de l'assurance chômage de leurs anciens agents au niveau d'une caisse nationale constituée sous forme associative et dont les liens avec l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ne laissent aucun doute quant à sa qualification para-administrative.

II. La remise en cause du statut du personnel des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le personnel des chambres de commerce et d'industrie est donc soumis à un statut autonome vis-à-vis de celui des trois fonctions publiques. Toutefois, cette particularité n'est pas sans poser quelques difficultés. En effet, le caractère autonome des statuts du personnel des trois réseaux consulaires est remis en cause. De nombreux agents expriment le souhait d'intégrer la fonction publique (A) ou le droit du travail (B). La question prioritaire de constitutionnalité semble être le moyen adéquat pour y parvenir (C).

A. Une remise en cause pour intégrer la fonction publique

En application de la loi du 10 décembre 1952, le personnel des chambres consulaires bénéficie d'un statut autonome adopté en commission paritaire nationale. Aussi, cette loi laisse une grande marge de manœuvre à chacun des réseaux pour élaborer les règles de gestion du personnel tout en laissant une grande responsabilité

⁴¹⁹ CADA, 08/03/2007, *Président de la caisse d'allocations chômage des chambres de commerce et d'industrie*, avis n° 200070497.

⁴²⁰ Cf. *supra*, p. 156.

⁴²¹ Cf. *infra*, p. 280.

aux organisations syndicales représentatives du personnel qui siègent en commission paritaire nationale. Toutefois, cette disposition législative est aujourd'hui source de contestation. En effet, ce texte exclut les agents consulaires de la catégorie des fonctionnaires alors même que les statuts autonomes disparaissent progressivement du paysage social français⁴²².

Par ailleurs, les directeurs généraux des chambres de commerce et d'industrie, cadres supérieurs de ces compagnies consulaires, ne bénéficient pas d'une réelle titularisation dans leurs fonctions car l'article 43 du statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie prévoit un licenciement à la discrétion du président de la chambre résultant de la dénonciation de la convention conclue entre le directeur général et le président par mesure unilatérale du président sans que ce dernier invoque un motif tiré de la capacité ou du comportement du directeur général. Aussi, les directeurs généraux des chambres de commerce et d'industrie, dans un souci de stabilisation de leur emploi, revendiquent le bénéfice du statut du fonctionnaire.

Plusieurs hypothèses peuvent donc être avancées. La première consiste en une intervention du législateur afin de modifier la loi du 10 décembre 1952 qui préciserait alors que le personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat est intégré à la fonction publique de l'Etat. Cette solution semble évidemment être la plus simple même si la mise en application de cette nouvelle formulation de la loi de 1952 déclencherait une succession de difficultés pratiques et l'obligation de prévoir des mesures transitoires. En effet, comment seraient gérés les agents contractuels et les vacataires ? Quel serait le ministère de rattachement ? Comment organiser la transition des caisses de retraite complémentaire ou d'assurance chômage entre celles aujourd'hui utilisées par les chambres et celles de la fonction publique ? Comment déterminer lesquels des textes de la fonction publique d'Etat seraient prioritaires dans leur mise en application immédiate ? Comment accompagner les directions du personnel des chambres ? Les questions seraient les mêmes si le choix d'intégrer le personnel des chambres consulaires à la fonction publique territoriale devait être fait.

⁴²² Voir ROBLOT-TROIZIER Agnès, *La Constitution, le service public et le fonctionnaire*, AJDA 2013.584.

A ce titre, il existe une variante selon laquelle les agents de la chambre « *tête de réseau* », à savoir l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie seraient intégrés à la fonction publique d'Etat alors que les agents des chambres locales seraient intégrés à la fonction publique territoriale. Là encore, une telle hypothèse soulève de nombreuses difficultés techniques dans la gestion du personnel d'un même réseau d'établissements publics mais répartis en deux fonctions publiques distinctes.

La seconde hypothèse, qui semble la moins probable, nécessite l'intervention de la commission paritaire nationale qui, en application de la loi du 10 décembre 1952, adopterait une délibération selon laquelle les agents des chambres de commerce et d'industrie appliqueraient l'ensemble des règles d'une fonction publique. Autrement dit, la commission paritaire nationale déciderait volontairement de se soustraire de la possibilité de bénéficier d'un statut autonome et d'appliquer les règles d'une fonction publique sans pour autant que le personnel ne soit intégré à cette fonction publique.

Enfin, il convient de noter qu'une telle intégration dans une des trois fonctions publiques amène à se poser, indirectement, la question de la nature juridique des chambres de commerce et d'industrie. En effet, si le personnel des chambres de commerce et d'industrie devait intégrer la fonction publique territoriale, qu'en serait-il de la nature juridique des établissements locaux ? Les chambres de commerce et d'industrie de région deviendraient-elles des établissements publics administratifs locaux rattachés aux conseils régionaux sous la tutelle des préfets de région ? Ou bien une catégorie d'établissements publics administratifs de l'Etat peut-elle, sans objection, avoir comme personnel des fonctionnaires territoriaux ? La loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, à l'artisanat et aux services reste paradoxalement silencieuse sur cette question pourtant fondamentale.

B. Une remise en cause pour intégrer le code du travail

Plusieurs organisations syndicales expriment actuellement le souhait de faire basculer le personnel des réseaux consulaires vers le droit du travail. En effet,

à défaut d'une situation stable dans le secteur public, ces organisations syndicales représentatives du personnel admettent volontiers que le droit du travail, et donc la qualité de salarié de droit privé, offre de bien meilleures garanties pour les agents des compagnies consulaires. De nombreux agents croient avoir la qualité de salarié de droit privé soumis au code du travail, et méconnaissent absolument leur qualité d'agent public. De surcroît, la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire assimile le statut des personnels administratifs des chambres de commerce et d'industrie à une convention collective datant de 1997 et remaniée à plusieurs reprises⁴²³.

Plus de trente questions écrites relatives au climat social dans les réseaux consulaires ont été posées au Gouvernement, dont les deux tiers par des députés, en un seul trimestre courant 2013. Même si ces questions concernent principalement le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, les réponses qui seront apportées par le Gouvernement interpellent l'ensemble des compagnies consulaires. Par exemple, Madame le député Véronique MASSONNEAU attire l'attention de Madame le ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme sur la très forte dégradation du climat social dans les chambres de métiers et de l'artisanat. Selon Madame le député, *« ces chambres de métiers et de l'artisanat sont des maillons essentiels de l'aide aux quelques 1 070 000 entreprises artisanales françaises et elles emploient plus de 9 600 salariés. Jusqu'à leur rénovation en 2009, les statuts dataient de 1952. L'impact de la loi de modernisation de l'économie remet en question les pratiques de cette institution. Le transfert d'une culture de service public à une culture de résultat fait naître une souffrance qui est aggravée par plusieurs mesures du collège employeur remettant en cause certaines dispositions essentielles du statut du personnel des chambres de métiers et de l'artisanat. En effet, le collège employeur a présenté des projets visant à ralentir la progression automatique des agents ainsi qu'un autre visant à imposer la mobilité géographique en se soustrayant à l'obligation de reclassement en cas de suppression de poste. Finalement le collège employeur souhaite limiter voire supprimer la présence de médecins du travail dans les chambres de métiers et de l'artisanat arguant d'arrangements entre médecins et salariés alors même que le bien-fondé de cet argument semble pour le moins soumis*

⁴²³ CRC des Pays de la Loire, 23/09/2013, *Chambre de commerce et d'industrie de la Vendée*.

à de fortes réserves. Dans le même temps, alors que le statut prévoit des règles relatives aux procédures disciplinaires ayant cours dans le public, le collège employeur semble vouloir profiter de l'impossibilité de saisir une instance de médiation pour imposer des sanctions se rapprochant de celles utilisées par le droit privé. Dans ce contexte, les personnels de ces établissements font état de leurs revendications pour la Commission paritaire nationale, à savoir leur opposition à ces évolutions dangereuses et le souhait que le Gouvernement garantisse le dialogue social constructif comme solution d'adaptation aux nouvelles exigences imposées par la loi. C'est la raison pour laquelle elle lui demande de bien vouloir porter à sa connaissance les mesures qu'elle compte prendre pour remédier à la détérioration du climat social dans les chambres de métiers et de l'artisanat, mettant en danger la qualité de travail et la santé des personnels de ces établissements. »⁴²⁴

Monsieur le député Hugues FOURAGE, quant à lui, attire l'attention de Madame le ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme sur « *la mise en place de CHSCT⁴²⁵ et renforçant ainsi la protection de la santé au travail des agents des chambres consulaires. Les réglementations, visant la préservation de la santé des travailleurs, se sont forgées dans l'entreprise et ont été, après un temps de latence, adaptées au secteur public qui les reprend sans les transformer fondamentalement. Elles ont connu un développement sans précédent grâce à l'instauration des CHSCT, voulue par la loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982, et à la traduction en droit français de la directive du conseil des communautés européennes du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail. Trente ans après les lois Auroux, certains établissements publics administratifs échappent encore à la réglementation, c'est le cas dans le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat constitué d'établissements publics administratifs (sans parler des chambres de commerce et d'industrie et des chambres d'agriculture). Le ministère de tutelle (ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme) n'applique pas a priori les mesures issues de l'accord du 2009 (sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique et du décret du 28 juin 2011 (décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 relatif à l'hygiène et la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique).*

⁴²⁴ Véronique MASSONNEAU, question écrite n° 24533, JO AN du 23/04/2013, p. 4308.

⁴²⁵ Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Les CHSCT n'ont pas été créés et le statut des personnels des chambres de métiers et de l'artisanat adopté en décembre 2008, révisé en 2009, 2010 et 2012 méconnaît les dispositions récentes en matière de protection de la santé du personnel, de risques professionnels y compris psychosociaux. Pourtant, il est rappelé dans le décret de 2011 que les dispositions des livres I à V de la quatrième partie du code du travail et leurs textes d'application sont transposables en l'état aux administrations de l'Etat et établissements publics concernés. Aussi il lui demande comment elle entend remédier à cette situation préjudiciable à la santé et à la protection des agents concernés et dire quand les décrets d'application portant création des CHSCT et renforçant la protection de la santé au travail des agents des chambres consulaires seront mis en place. »⁴²⁶ Pour mémoire, il est utile de rappeler que les agents des établissements consulaires relevant du droit public, les inspecteurs du travail se déclarent incompétent pour se prononcer sur leur aptitude physique au travail : « *considérant qu'eu égard à ce statut, les chambres consulaires ne relèvent ni du code du travail ni du contrôle de l'inspecteur du travail, et qu'en matière d'hygiène et de sécurité, elles entrent dans le champ d'application du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié, relatif à l'hygiène et la sécurité du travail, ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.* »⁴²⁷

Suite à ces différentes questions parlementaires, le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme a notamment répondu que « *Le dialogue social au sein du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat est institutionnalisé au sein de commissions paritaires locales et nationales. Ces instances fonctionnent correctement et sont chargées d'étudier l'ensemble des questions relatives au statut et aux conditions de travail des personnels des chambres de métiers et de l'artisanat. [...] La commission paritaire nationale 52 édicte les règles statutaires applicables au personnel des chambres de métiers et de l'artisanat. Elle se réunit au moins une fois par an, sous la présidence de la ministre chargée de l'artisanat ou de son représentant. [...] En ce qui concerne la titularisation du personnel, il n'a jamais été acté de gel de la titularisation et les chambres de métiers et de l'artisanat sont encouragées à pérenniser l'emploi de leur CDD. Cependant, les attentes des salariés*

⁴²⁶ Hugues FOURAGE, question écrite n° 21023, JO AN du 19/03/2013, p. 2959.

⁴²⁷ Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, section d'inspection du travail, décision d'incompétence, 30/05/2012.

portant sur l'amélioration des conditions de fonctionnement des comités d'hygiène et de sécurité ou sur le temps de travail des enseignants, qui font l'objet de demandes récurrentes n'ont, jusqu'à présent, pas abouti. Elles doivent être discutées respectivement lors de la prochaine réunion de la commission paritaire nationale 56 [...] et au sein d'un des groupes de travail paritaires qui doivent être constitués. Les discussions entre partenaires sociaux se poursuivent, notamment sur l'amélioration des conditions de fonctionnement des comités d'hygiène et de sécurité, la revalorisation du point d'indice, qui font l'objet de demandes régulières. Le Gouvernement est particulièrement attentif au bon déroulement du dialogue social. »⁴²⁸

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a découvert en 2002 un principe général du droit applicable aux agents des chambres de commerce et d'industrie consistant en l'obligation de recherche de reclassement préalablement au licenciement pour un motif autre que disciplinaire⁴²⁹. En effet, « *Il résulte d'un principe général du droit, dont s'inspirent tant les dispositions du code du travail relatives à la situation des salariés qui, pour des raisons médicales, ne peuvent plus occuper leur emploi que les règles statutaires applicables dans ce cas aux fonctionnaires, que lorsqu'il a été médicalement constaté qu'un salarié se trouve de manière définitive atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi, il appartient à l'employeur de le reclasser dans un autre emploi et, en cas d'impossibilité, de prononcer, dans les conditions prévues pour l'intéressé, son licenciement* »⁴³⁰. Ainsi que l'explique Didier JEAN-PIERRE, « *Les origines de ce principe sont doubles. D'une part, elles figurent dans l'article L. 122-24-4 du code du travail, applicable aux salariés*⁴³¹. *En application de*

⁴²⁸ Réponse du ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme à la question écrite n° 23221 posée par M. LE BRIS GILBERT, JO AN 24/09/2013, p. 10027.

⁴²⁹ PASTOR Jean-Marc, *Précisions sur le licenciement pour suppression d'emploi d'un agent d'une CCI*, note sous CE, 01/08/2013, req. n° 357852, AJDA 2013.1657

⁴³⁰ CE, 02/10/2002, *CCI de Meurthe-et-Moselle*, req. n° 227868.

⁴³¹ Cet article a été abrogé lors de la recodification du code du travail. Il disposait auparavant que « *A l'issue des périodes de suspension du contrat de travail consécutives à une maladie ou un accident, si le salarié est déclaré par le médecin du travail inapte à reprendre l'emploi qu'il occupait précédemment, l'employeur est tenu de lui proposer un autre emploi approprié à ses capacités, compte tenu des conclusions écrites du médecin du travail et des indications qu'il formule sur l'aptitude du salarié à exercer l'une des tâches existantes dans l'entreprise et aussi comparable que possible à l'emploi précédemment occupé, au besoin par la mise en oeuvre de mesures telles que mutations, transformations de postes de travail ou aménagement du temps de travail. Le contrat de travail du salarié peut être suspendu pour lui permettre de suivre un stage de reclassement professionnel. Si le salarié n'est pas reclassé dans l'entreprise à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la date de l'examen médical de reprise du travail ou s'il n'est pas licencié, l'employeur est tenu de verser à l'intéressé, dès l'expiration de ce délai, le salaire correspondant à l'emploi que celui-ci occupait avant la suspension de son contrat de travail. Les dispositions prévues à l'alinéa précédent s'appliquent également en cas d'inaptitude à tout emploi dans l'entreprise constatée par le médecin du travail.* »

cette disposition, la Cour de cassation a déjà jugé « qu'il appartient à l'employeur de tirer les conséquences du refus par le salarié, déclaré par le médecin du travail inapte à son emploi en conséquence de la maladie, du poste de reclassement proposé, soit en formulant de nouvelles propositions de reclassement, soit en procédant au licenciement de l'intéressé » »⁴³². D'autre part, on trouve dans le statut général de la fonction publique des dispositions qui ne sont pas tout à fait équivalentes »⁴³³. Le Conseil d'Etat vient d'ailleurs de rendre un avis qui confirme sa position, à l'occasion d'un litige relatif au licenciement d'un agent public contractuel à durée indéterminée : « Il résulte toutefois d'un principe général du droit, dont s'inspirent tant les dispositions du code du travail relatives à la situation des salariés dont l'emploi est supprimé que les règles du statut général de la fonction publique qui imposent de donner, dans un délai raisonnable, aux fonctionnaires en activité dont l'emploi est supprimé une nouvelle affectation correspondant à leur grade, qu'il incombe à l'administration, avant de pouvoir prononcer le licenciement d'un agent contractuel recruté en vertu d'un contrat à durée indéterminée pour affecter un fonctionnaire sur l'emploi correspondant, de chercher à reclasser l'intéressé. »⁴³⁴

L'article 63 de la loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'Etat précise que « *Les fonctionnaires sont reconnus, par suite d'altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions, le poste de travail auquel ils sont affectés est adapté à leur état physique. Lorsque l'adaptation du poste de travail n'est pas possible, ces fonctionnaires peuvent être reclassés dans des emplois d'un autre corps s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes. En vue de permettre ce reclassement, l'accès à des corps d'un niveau supérieur, équivalent ou inférieur est ouvert aux intéressés, quelle que soit la position dans laquelle ils se trouvent, selon les modalités retenues par les statuts particuliers de ces corps, en exécution de l'article 26 ci-dessus et nonobstant les limites d'âge supérieures, s'ils remplissent les conditions d'ancienneté fixées par ces statuts. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles le reclassement, qui est subordonné à la présentation d'une demande par l'intéressé, peut intervenir. Il peut être procédé au reclassement des fonctionnaires mentionnés à l'alinéa*

⁴³² Cass. Soc., 18/04/2000, req. n° 98-40314, RJS 6/2000, p. 434 et 455, obs. S. Bourgeot.

⁴³³ JEAN-PIERRE Didier, *Le juge dégage un nouveau principe général du droit applicable aux personnels administratifs des CCI*, JCPA n° 4, novembre 2012, p. 1114.

⁴³⁴ CE, Section du contentieux, 25/09/2013, avis n° 365139.

premier du présent article par la voie du détachement dans un corps de niveau équivalent ou inférieur. Dès qu'il s'est écoulé une période d'un an, les fonctionnaires détachés dans ces conditions peuvent demander leur intégration dans le corps de détachement. » En ce qui concerne la fonction publique territoriale, l'article 81 de la loi du 26 janvier 1984 présente un dispositif similaire. Il en est de même à l'article 71 de la loi du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière. Cependant, ainsi que le rappelle Didier JEAN-PIERRE, « *la possibilité d'un licenciement pour inaptitude physique n'est pas prévue par les statuts de la fonction publique de l'Etat, territoriale ou hospitalière. En effet, les fonctionnaires qui, à l'issue des congés de maladie, de longue maladie, ou de longue durée, sont inaptes à reprendre leurs fonctions, sont soit reclassés, soit mis en disponibilité, soit admis à la retraite. Par conséquent, le nouveau principe général du droit dégagé par le Conseil d'Etat en l'espèce ne paraît que très librement inspiré du statut général de la fonction publique.* » L'auteur conclut son commentaire de jurisprudence en expliquant que les principes généraux du droit qui sont dégagés par le juge administratif apparaissent comme étant de plus en plus spécialisés et avec des champs d'application restreints. En l'espèce, il affirme que le principe découvert dans cette décision ne constitue pas un principe général du droit applicable à l'ensemble des agents de la fonction publique. La Cour administrative d'appel de Lyon étend ce principe bien au-delà des agents des réseaux consulaires⁴³⁵.

La Cour de cassation considère « *qu'au regard du principe d'égalité de traitement, la seule différence de statut juridique ne permet pas de fonder une différence de rémunération entre des salariés qui effectuent un même travail ou un travail de valeur égale, sauf s'il est démontré, par des justifications dont le juge contrôle la réalité et la pertinence, que la différence de rémunération résulte de l'application de règles de droit public ; [...] qu'en l'absence de toute justification des différences de traitement par l'employeur, qui se bornait à affirmer que les dispositions du statut de la chambre de commerce et d'industrie n'étaient pas applicables aux salariés, la Cour d'appel a pu décider que les salariés sous contrat à durée indéterminée devaient bénéficier, comme les personnels contractuels qu'elle*

⁴³⁵ CAA Lyon, 19/06/2012, req. n° 11LY03037.

employait, de la rémunération résultant de ce statut »⁴³⁶. En l'espèce, plusieurs salariés intérimaires mis à disposition d'une chambre de commerce et d'industrie par des contrats de travail temporaire ont demandé au juge prud'homal de requalifier leurs contrats d'intérim en contrat à durée indéterminé. Les requérants souhaitaient se voir allouer, sur le fondement du statut des agents des chambres de commerce et d'industrie, des rappels de salaires, une prime de treizième mois, une majoration de salaires pour des heures de travail effectuées à l'occasion de jours fériés et une prime de vacances.

Cette possibilité de faire basculer le personnel des chambres consulaires du secteur public vers le secteur privé fait d'ailleurs l'objet de l'article 26 de la loi relative à la sécurisation de l'emploi⁴³⁷ qui dispose que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2013, un rapport sur l'articulation entre le code du travail et les statuts des personnels des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et chambres d'agriculture). Il évalue notamment les modalités d'application de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 à ces personnels* ». Pour mémoire, l'accord national interprofessionnel conclu entre les partenaires sociaux le 11 janvier 2013 modifie les droits sociaux des salariés et des employeurs⁴³⁸. Ce projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi illustre bien la problématique du statut juridique des agents des réseaux consulaires ; même le législateur introduit dans une loi une disposition selon laquelle il convient d'étudier les modalités d'application de règles applicables aux salariés du secteur privé à des agents de droit public. Notons enfin que cette question n'est pas nouvelle. En effet, le Conseil d'Etat, saisi par le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, a rendu un avis en 1996 sur la question de savoir si la

⁴³⁶ Cass. Soc., 16/02/2012, *Chambre de commerce et d'industrie des Pyrénées-Orientales*, req. n° 10-21.864.

⁴³⁷ Loi n° 2013-504 du 14/06/2013 relative à la sécurisation de l'emploi, JORF n° 0138 du 16/06/2013 p. 9958.

⁴³⁸ L'accord prévoit des avancées pour les droits des salariés, comme l'accès pour tous à une mutuelle d'entreprise, et un durcissement des conditions de recours au travail précaire avec la taxation des contrats à durée déterminée courts. Cet accord a été signé par l'ensemble des organisations patronales (MEDEF, CGPME et UPA) et par trois confédérations syndicales de salariés (CFDT, CFTC et CFE-CGC) sur cinq (la CGT et FO ayant décidé de ne pas signer l'accord). Le projet de loi concrétise les changements et les droits nouveaux créés par l'accord : renforcer la sécurité de l'emploi au niveau de chaque salarié dans son parcours professionnel comme au niveau collectif de l'entreprise. La sécurisation de l'emploi passe par trois objectifs qui sont parfois vus comme divergents mais que la négociation a su articuler : la protection et l'accompagnement des salariés, prioritairement de ceux qui voient leur emploi menacé ; les capacités d'adaptation dans les entreprises pour développer ou préserver l'activité et l'emploi ; l'affirmation du dialogue social avec un rôle accru des salariés et de leurs représentants, tant dans les actions d'anticipation que d'adaptation, lorsque la situation de l'entreprise est objectivement difficile.

durée des contrats à durée déterminée pour les agents des chambres de métiers est fixée par référence au code du travail ou au statut de la fonction publique⁴³⁹.

C. L'hypothèse du recours à une question prioritaire de constitutionnalité

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008⁴⁴⁰ a inséré dans la Constitution un nouvel article 61-1 et modifié son article 62 pour créer une procédure d'examen par voie d'exception de la constitutionnalité des lois. L'article 61-1 dispose que « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur le renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.* » Le deuxième alinéa de l'article 62 prévoit désormais qu'« *une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.* » Aussi, cette réforme a un triple objectif : donner un droit nouveau au justiciable en lui permettant de faire valoir les droits qu'il tire de la Constitution ; purger l'ordre juridique des dispositions inconstitutionnelles ; assurer la prééminence de la Constitution dans l'ordre interne.

La question prioritaire de constitutionnalité est donc le droit reconnu à toute personne qui est partie à un procès ou une instance de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur un renvoi par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, de se prononcer et, le cas échéant, d'abroger la disposition législative. Les critères pour que le Conseil constitutionnel soit saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité

⁴³⁹ CE, section des finances, 15/03/1996, avis n° 358 801.

⁴⁴⁰ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23/07/2008 de modernisation des institutions de la V^e République, JORF du 24/07/2008, p. 11890.

sont détaillés par la loi organique du 10 décembre 2009⁴⁴¹ relative à l'article 61-1 de la Constitution. Ils sont au nombre de trois : la disposition législative critiquée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; la disposition législative critiquée n'a jamais été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel ; la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux. La disposition législative se définit comme un texte adopté par l'autorité détenant le pouvoir législatif. C'est donc essentiellement un texte voté par le Parlement, mais ce peut être aussi une loi du pays de Nouvelle-Calédonie. Les décrets, les arrêtés ou les décisions individuelles ne peuvent pas faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité car ce sont des actes administratifs dont le contrôle relève de la compétence des juridictions administratives. La question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée à l'encontre de toute disposition législative quelle que soit la date de sa promulgation ; les dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 entrent dans le cadre de la nouvelle procédure. Par conséquent, la loi du 10 décembre 1952 pourrait faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité à l'occasion d'un contentieux portant sur l'application du statut du personnel d'un des trois réseaux consulaires⁴⁴². En effet, à l'heure où les statuts autonomes disparaissent progressivement du paysage administratif français, est-il conforme à la Constitution que plusieurs milliers d'agents publics soient encadrés par des textes différents de ceux des trois fonctions publiques ?

Même si les agents des chambres de commerce et d'industrie n'ont pas la qualité de fonctionnaire, le Conseil d'Etat leur a toutefois reconnu, en application de la loi de 1952, la qualité d'agent public soumis à un statut autonome qui repose sur les grands principes de la fonction publique. Certains de ces principes ont aujourd'hui une valeur constitutionnelle. Il s'agit notamment du principe de l'égalité d'admission aux emplois publics qui trouve son origine dans les dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen⁴⁴³, et du principe du droit de grève

⁴⁴¹ Loi organique n° 2009-1523 du 10/12/2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, JORF du 11/12/2009, p. 21379.

⁴⁴² Les chambres consulaires ne font l'objet que de peu de contentieux en matière de question prioritaire de constitutionnalité. La décision la plus remarquable relative aux CCI est relative au champ d'application de la « réduction Fillon » des cotisations patronales de sécurité sociale ; CC, 05/04/2013, décision n° 2013-300 QPC, *CCI de Brest*.

⁴⁴³ Art. 6 de la DDHC : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit

qui a été reconnu de manière générale par l’alinéa 7 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946⁴⁴⁴. Par ailleurs, l’ensemble des grandes libertés affirmées par le bloc de constitutionnalité vaut pour les fonctionnaires. Enfin, l’article 34 de la Constitution de 1958 prévoit que la détermination des règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils de l’Etat relève de la loi⁴⁴⁵. Selon Antony TAILLEFAIT, « *Le destin jurisprudentiel de la question prioritaire de constitutionnalité se joue aussi dans le droit de la fonction publique. Bien que pour ce droit comme pour d’autres, peu de questions prioritaires de constitutionnalité soumises aux juridictions de transmission (tribunaux et cours administratives d’appel) soient adressées au Conseil d’Etat, ces questions stimulent pourtant le déploiement des régimes encadrant la condition des agents de l’administration. [...] Aujourd’hui, au regard de ses sources, le droit de la fonction publique n’est pas original. Il possède lui-même des fondements constitutionnels. Ceux-ci sont explicites dans les dispositions des articles 6 de la Déclaration des droits, 13⁴⁴⁶, 34 et 64⁴⁴⁷ du texte constitutionnel. [...] D’une part, le Conseil constitutionnel a fait des règles tirées de l’ensemble du texte de la Constitution de 1958 des sources du droit de la fonction publique et il en a offert une interprétation extensive. D’autre part, il s’est aussi référé à d’autres règles cette fois puisées dans le bloc de constitutionnalité.* »⁴⁴⁸

qu’elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

⁴⁴⁴ Alinéa 7 du préambule de la Constitution du 27/10/1946 : « *Le droit de grève s’exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.* »

⁴⁴⁵ Art. 34 de la Constitution de 1958 : « *La loi fixe également les règles concernant [...] les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l’Etat.* »

⁴⁴⁶ Art. 13 de la Constitution de 1958 : « *Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires de l’Etat. Les conseillers d’Etat, le grand chancelier de la Légion d’honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l’Etat dans les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales, sont nommés en Conseil des ministres. Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom. Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s’exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l’addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.* »

⁴⁴⁷ Art. 64 de la Constitution de 1958 : « *Le Président de la République est garant de l’indépendance de l’autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles.* »

⁴⁴⁸ TAILLEFAIT Antony, *Constitution et fonction publique, Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 37, p. 49.

La question de la disposition constitutionnelle à laquelle confronter la loi du 10 décembre 1952 est importante. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose que « *Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* » L'article 34 de la Constitution de 1958 dispose, quant à lui, que « *La loi fixe également les règles concernant [...] les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat* ». La combinaison de ces deux articles pourrait laisser supposer que les emplois publics prévus par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen doivent être pourvus par les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat en application de la Constitution de 1958. Or, nous l'avons étudié, les agents publics des compagnies consulaires, et notamment des chambres de commerce et d'industrie, ne sont pas statutairement des fonctionnaires. Par conséquent, au regard de ces dispositions, la loi du 10 décembre 1952 qui encadre le recours à du personnel dépourvu de la qualité de fonctionnaire civil ou militaire de l'Etat, et bénéficiant d'un statut autonome, pourrait être déclarée non conforme à la Constitution.

La décision déclarant la loi du 10 décembre 1952 non conforme à la Constitution entraînerait son abrogation. Se poserait alors la question des conséquences de cette décision sur le personnel des chambres consulaires, et notamment le régime juridique qu'il conviendrait d'appliquer aux agents concernés : intégration dans l'une des fonctions publiques ou application définitive du code du travail ? Cependant, encore faut-il que cette question prioritaire de constitutionnalité soit déposée lors d'un contentieux relatif au statut du personnel de l'un des réseaux consulaires et qu'elle passe ensuite le filtre juridictionnel pour être soumise à un examen attentif du Conseil constitutionnel.

CHAPITRE 2. LES CONDITIONS D'UNE NOUVELLE ÉVOLUTION DES ÉTABLISSEMENTS DU RÉSEAU DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

La loi du 23 juillet 2010 était censée rationaliser le fonctionnement des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Toutefois, le difficile compromis que la représentation nationale a réalisé ainsi que la pratique consulaire des trois dernières années démontrent que la réforme reste « *au milieu du gué* », avec son lot de difficultés et d'incohérences. En effet, le réseau des chambres de commerce et d'industrie n'a pas développé davantage le processus de mutualisation et de fusion dans lequel elle avait commencé à s'engager. Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie doivent donc poursuivre les efforts nécessaires à l'application de la réforme de 2010 (Section 1) tout en s'interrogeant sur la nécessité de procéder à une nouvelle réforme de l'ensemble des réseaux consulaires (Section 2).

Section 1. La difficile poursuite de la réforme du 23 juillet 2010

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie cherchent aujourd'hui à consolider les actions du réseau par le recours à la contractualisation (Paragraphe 2). Toutefois, les chambres de commerce et d'industrie doivent nécessairement composer avec d'autres réseaux consulaires pour trouver leur place dans le paysage institutionnel français (Paragraphe 1).

Paragraphe 1. La place des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie dans le paysage institutionnel français

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie n'est pas le seul réseau consulaire à devoir se rationaliser en procédant à la régionalisation de ses établissements (I). Par ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie françaises évoluent dans un contexte européen qu'il est nécessaire de prendre en considération (II).

I. Le processus de régionalisation des autres réseaux consulaires français

Les établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (A) ainsi que les établissements du réseau des chambres d'agriculture (B) procèdent, tout comme les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, à la régionalisation de leurs actions territoriales.

A. Les établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat

Le renforcement de l'échelon régional du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat est également un des axes principaux de la réforme portée par la loi du 23 juillet 2010. Il s'agit de mettre en place une organisation du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat en cohérence avec l'organisation administrative du pays et d'accompagner l'affirmation de la compétence économique des régions et la réorganisation sous l'autorité du préfet de région des services déconcentrés à vocation économique. En effet, l'article 1^{er} du décret n° 2004-1165⁴⁴⁹ prévoit que les chambres de métiers et de l'artisanat de niveau régional ont pour mission d'assurer la représentation de l'artisanat au plan régional, de coordonner l'exercice des missions des chambres de métiers et de l'artisanat de leur ressort, de déterminer les politiques qui peuvent être mises en œuvre à l'échelon de la région et d'être l'interlocuteur du

⁴⁴⁹ Décret n° 2004-1165 du 02/11/2004 relatif aux chambres régionales de métiers et de l'artisanat, JORF n° 257 du 04/11/2004, p. 18623.

conseil régional et des autres institutions régionales. Cependant, force est de constater que jusqu'à la réforme de juillet 2010, les chambres de métiers et de l'artisanat de niveau régional n'avaient pas encore réussi à trouver leur place au sein de ce réseau. Ainsi, la loi relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a introduit la mutualisation de certaines fonctions au niveau régional avec les transferts de personnels correspondants et la mise en cohérence de l'action des chambres dans le cadre d'une réelle stratégie régionale. Le but recherché par cette rationalisation du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat était principalement de limiter la pression fiscale subie par les entreprises artisanales.

La réforme du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat introduite par la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 et ses décrets d'application prévoient notamment le possible rattachement des chambres de métier et de l'artisanat départementales aux chambres de métier et de l'artisanat régionales. La superposition des établissements publics de ce réseau pose diverses questions, notamment celle du maintien de leur qualité d'établissement public autonome et à ce titre doté de tous les attributs liés à sa personnalité morale propre ; l'étendue des prérogatives autonomes de l'établissement ; la redéfinition du champ de l'intervention de la tutelle et son articulation.

La mutualisation des moyens des chambres de métiers et de l'artisanat n'est pas nouvelle. Si la loi Courtier du 26 juillet 1925 n'a rien prévu, plusieurs décrets ont permis aux chambres de ce réseau de se regrouper afin de mutualiser leurs moyens. Tel fut notamment le cas d'un des trois décrets en date du 30 décembre 1964 relatif aux chambres de métiers dont l'un prévoit que « *dans la limite de chaque circonscription d'action régionale définie par le décret du 2 juin 1960* », le regroupement s'effectue en « *une conférence régionale des métiers* ». Cette conférence, composée des présidents et de deux membres par chambre de métiers concernée, se voyait confier la tâche de délibérer « *sur les questions d'intérêt commun aux chambres de métiers qui la composent* ». En outre, les chambres interdépartementales de métiers ont été créées par décret, à la suite de la réorganisation de la région parisienne en juillet 1964 : chambre interdépartementale de Paris (dont le périmètre couvrait les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne) ainsi que la chambre interdépartementale des

Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise. Le mouvement amorcé au cours de ces années a été achevé avec l'apparition des chambres régionales de métiers en 1985 dont la fonction, définie en termes relativement imprécis, consistait à « *assurer la représentation de l'artisanat régional, de faire des études et de réunir les informations et les statistiques nécessaires, de donner des avis et de faire des propositions intéressant l'artisanat de la région* » (article 2). Leur régime juridique fut remanié à la marge puis de façon plus profonde en 2004.

En insérant huit nouveaux articles dans le code de l'artisanat (respectivement numérotés 5-1 à 5-8), la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services renforce la mutualisation au sein des chambres de métiers et de l'artisanat. Ainsi sont créées les chambres de métiers et de l'artisanat de région (CMAR) qui regroupent une partie seulement des chambres de métiers et de l'artisanat d'une région. Dans ce cas, la chambre de métiers et de l'artisanat de région se substitue à la chambre régionale existante et les chambres départementales qui y sont incluses deviennent des « *sections* » du nouvel ensemble. *A contrario*, les chambres ayant refusé de s'associer de la sorte prennent le nom de « *chambres de métiers et de l'artisanat départementales* » (CMAD) et sont rattachées à la chambre de métiers et de l'artisanat de région nouvellement créée, « *mais demeurent néanmoins des chambres de métiers à part entière* »⁴⁵⁰. Elles continuent de ce fait à jouir de l'ensemble des prérogatives afférentes. Si aucune fusion conforme au schéma précédent ne se produit, la chambre existant au niveau régional demeure, prend le nom de « *chambre régionale de métiers et de l'artisanat* » (CRMA) et cohabite avec les chambres départementales existant dans sa circonscription. En tout état de cause, l'article 5-1 du code de l'artisanat confère la qualité d'établissement public aux chambres de métiers et de l'artisanat départementales dans le cadre de la régionalisation.

Par souci de respecter la volonté d'autonomie des chambres de métiers et de l'artisanat, la réforme met en place un « système à la carte », au sein duquel coexistent : les chambres de métiers et de l'artisanat de région dont certaines sont composées uniquement de sections départementales alors que d'autres comprennent

⁴⁵⁰ Assemblée Nationale, *Rapport n° 2388 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (n° 1889)*, 24/03/2010, p. 21.

des sections ainsi que des chambres départementales « *rattachées* » souhaitant préserver elles aussi leur autonomie ; les chambres régionales de métiers et de l'artisanat selon le modèle existant, au sein des régions dans lesquelles plus de la moitié des chambres départementales n'auront pas fusionné ; les chambres de métiers et de l'artisanat départementales rattachées soit à une chambre de métiers et de l'artisanat de région, soit à une chambre régionale de métiers et de l'artisanat, qui « *exercent leurs missions dans le respect des prérogatives reconnues* » aux chambres de niveau régional⁴⁵¹ et ont la personnalité juridique ; les sections départementales dépourvues de personnalité juridique d'une chambre de métiers et de l'artisanat de région.

Dans la loi, trois règles illustrent le rattachement : la ressource fiscale commune est attribuée seulement aux chambres régionales qui en font la répartition entre les chambres rattachées, celles-ci gardant leurs recettes d'activité et adoptant leur propre budget⁴⁵² ; certaines fonctions administratives dont la gestion des ressources humaines, la comptabilité et les systèmes d'information sont « remontées » d'office au sein des chambres régionales qui assurent ce service gratuitement aux chambres rattachées ; la chambre régionale devient l'employeur de l'ensemble du personnel des chambres et met à disposition des chambres rattachées l'effectif qu'elle estime convenir à leurs missions, les chambres territoriales étant autorité d'emploi.

La loi du 23 juillet 2010 a renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de définir plusieurs de ses conditions d'application : l'organisation et le fonctionnement des chambres de niveau régional et départemental, et notamment la répartition entre les fonctions administratives exercées au niveau régional et celles exercées au niveau de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat⁴⁵³ ; les conditions dans lesquelles une chambre régie par le droit local peut être rattachée à une chambre

⁴⁵¹ Art. 5-4 du code de l'artisanat.

⁴⁵² Ce sont en effet les chambres de métiers et de l'artisanat de niveau régional qui collectent désormais la taxe pour frais de chambre, qui constitue une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises, prévue par l'article 1601 du CGI, et sont chargées d'en affecter le produit entre les sections et les chambres départementales rattachées en application du 2° de l'article 5-5 du code de l'artisanat et ce sont également les chambres de niveau régional qui exercent les compétences de droit commun.

⁴⁵³ Art. 5-2 du code de l'artisanat.

de métiers et de l'artisanat de région⁴⁵⁴ ; les modalités de l'agrément des accords sociaux applicables aux personnels des chambres de métiers et de l'artisanat⁴⁵⁵, les modalités d'adaptation des dispositions de l'article 5-5 dans le cas du rattachement volontaire à une chambre de métiers et de l'artisanat de région ou à une chambre régionale de métiers et de l'artisanat d'une chambre de métiers de droit local mentionnée au troisième alinéa de l'article 5-1 du code de l'artisanat ; les conditions dans lesquelles les chambre de métiers et de l'artisanat de région peuvent abonder le budget des chambres départementales ; les marchés publics ou accords-cadres relatifs aux achats de fournitures ou de prestations de services passés par l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat au nom et pour le compte des établissements du réseau, et qui s'imposent à ces établissements⁴⁵⁶.

Certaines de ces dispositions, précisées par le décret n° 2010-1356 du 11 novembre 2010⁴⁵⁷ mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat sont insérées dans le code de l'artisanat majoritairement à caractère réglementaire. Il en va ainsi des articles 23-1 à 23-4 du code de l'artisanat qui nous intéressent. L'article 23-1 porte sur les chambres régionales de métiers et de l'artisanat. En application du I de cet article, ces chambres exercent les mêmes missions que les chambres de région, à l'exception de la tenue du répertoire des métiers, de la reconnaissance de la qualité d'artisan et de l'attribution des titres de maître artisan qui continuent à relever des chambres départementales. En effet, à la différence des chambres de métiers et de l'artisanat de région dans lesquelles les sections n'ont aucune autonomie, les chambres départementales conservent leur personnalité juridique et des compétences propres. Le II prévoit les fonctions administratives qui doivent être exercées par le niveau régional : il s'agit de mettre en commun les moyens administratifs, logistiques, informatiques et de gestion des ressources humaines des chambres départementales afin d'en rationaliser la gestion. Le principe même de cette mise en commun des fonctions administratives est prévu par le IV de l'article 5-2 du code de l'artisanat dans sa rédaction issue de la loi du 23 juillet 2010, aux termes duquel : « *Un décret en Conseil d'Etat fixe les fonctions administratives qui sont exercées au niveau national ou régional* ».

⁴⁵⁴ Art. 5-1 alinéa 3 et art. 5-6 du code de l'artisanat.

⁴⁵⁵ Art. 5-8 du code de l'artisanat.

⁴⁵⁶ Art. 5-8 du code de l'artisanat.

⁴⁵⁷ Décret n° 2010-1356 du 11/11/2010, JORF n° 0263 du 13/11/2010, p. 20194.

La possibilité de déléguer la responsabilité régionale de l'une de ces fonctions à une chambre de métiers et de l'artisanat départementale est également prévue, à l'exception de celles mentionnées aux 1° (communication), au 6° (gestion du personnel : les chambres de métiers et de l'artisanat de région assurent une mission d'appui et de conseil pour la gestion du personnel auprès des chambres de métiers et de l'artisanat départementales qui leur sont rattachées) et 7° (emploi et gestion du personnel). Chacune de ces fonctions ne peut toutefois être déléguée qu'à une chambre de métiers et de l'artisanat départementale. En un tel cas, le personnel nécessaire est mis à la disposition de la chambre de métiers et de l'artisanat départementale qui exerce la responsabilité de l'une des fonctions au niveau régional. Cette possibilité de délégation de tâches administratives ne paraît pas contraire aux dispositions précitées de la loi. Enfin les chambres de métiers et de l'artisanat départementales conservent une compétence propre de gestion des personnels, seuls les agents qui exercent les fonctions administratives dont la gestion devient régionale sont également recrutés et gérés à cet échelon territorial.

L'article 23-2 du code de l'artisanat porte sur les missions des chambres de métiers et de l'artisanat départementales rattachées qui sont celles du I de l'article 23 du code, à l'exception de certaines d'entre elles qui sont, par nature, exercées au niveau régional (organisation de l'apprentissage, promotion des métiers d'art à l'échelon régional, définition des orientations et priorités régionales en matière de développement économique régional et de formation professionnelle, coordination avec l'Agence pour le développement international des entreprises, coopération administrative avec les autres Etats membres de l'Union européenne).

Les compétences des chambres de métiers et de l'artisanat départementales sont strictement encadrées dans le respect des dispositions de l'article 5-4 du code de l'artisanat et des orientations fixées par le niveau régional. Il est également prévu que les chambres départementales peuvent mener des expérimentations, des actions spécifiques et conclure des partenariats dans le respect des prérogatives de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat et des chambres de niveau régional et des orientations fixées par la chambre de niveau régional. L'article 23-4 du code de l'artisanat porte sur les missions de proximité qui peuvent être

confiées aux sections des chambres de métiers et de l'artisanat de région : il s'agit notamment de la tenue du répertoire des métiers, de la reconnaissance de la qualité d'artisan et d'artisan d'art, de l'attribution des titres de maître artisan et de la gestion des centres de formalités aux entreprises.

Le décret n° 2011-1662 du 28 novembre 2011 relatif aux conditions d'approbation et de publication des comptes des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat⁴⁵⁸ vient compléter le dispositif budgétaire sous l'égide des chambres de métiers et de l'artisanat de région. Les dispositions financières en cause ne régissent, dans la logique de regroupement que poursuit le Gouvernement, que les chambres de métiers et de l'artisanat de région qui ont seules la plénitude des compétences financières du réseau. En application du 3° de l'article 5-5 du code de l'artisanat, les chambres de métiers et de l'artisanat de région et les chambres régionales des métiers et de l'artisanat abondent le budget des chambres de métiers et de l'artisanat départementales qui leur sont rattachées, au-delà du budget voté, dans les limites qu'il fixe.

La ressource fiscale commune est attribuée seulement aux chambres régionales qui en font la répartition entre les chambres rattachées, celles-ci gardant leurs recettes d'activité et adoptant leur propre budget ; les chambres de métiers et de l'artisanat de région perçoivent les dons et legs et redevances. La gestion des ressources humaines, la comptabilité et les systèmes d'information sont remontées d'office au sein des chambres régionales qui assurent ce service gratuitement aux chambres rattachées. La chambre régionale devient l'employeur de l'ensemble du personnel des chambres et met à disposition des chambres rattachées l'effectif qu'elle estime convenir à leurs missions, les chambres territoriales étant autorité d'emploi. Ce dispositif pourrait laisser supposer que vis-à-vis d'une chambre de métiers et de l'artisanat départementale, la chambre de métiers et de l'artisanat de région devient un premier échelon de tutelle et de contrôle, alors même que les textes en vigueur attribuent ce rôle au préfet de région.

⁴⁵⁸ Décret n° 2011-1662 du 28/11/2011 relatif aux conditions d'approbation et de publication des comptes des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, JORF n° 0277 du 30/11/2011, p. 20159.

B. Les établissements du réseau des chambres d'agriculture

Le réseau des chambres d'agriculture a été créé par la loi du 3 janvier 1924 relative aux chambres d'agriculture pour être un interlocuteur privilégié des instances publiques et pour représenter les intérêts du monde agricole. Les chambres d'agriculture sont donc chargées de représenter l'ensemble des différents agents économiques de l'agriculture : exploitants agricoles, propriétaires, salariés et organisations agricoles telles que les mutualités, coopératives, crédits et syndicats à vocation générale. Elles peuvent également être saisies par les collectivités territoriales sur une problématique d'aménagement du territoire. Présentes dans chaque département et chaque région, les chambres d'agriculture sont des établissements publics dirigés par 4 200 élus professionnels, tous représentants des diverses activités du secteur agricole et forestier et porteurs d'énergies et de compétences d'un secteur essentiel de l'économie locale, régionale et nationale. Le réseau des chambres d'agriculture est administré par 7 800 agents publics qui contribuent au dynamisme des départements et des régions dans une logique de développement durable. Ainsi, les chambres d'agriculture coopèrent en permanence avec les pouvoirs publics et les collectivités territoriales à la réalisation de projets en matière de politique agricole, de gestion des ressources naturelles et de la forêt, de développement économique, d'environnement, etc. Elles accompagnent les agriculteurs dans leurs projets d'installation ou de développement en leur apportant une assistance sur les aspects techniques, économiques, administratifs.

Le réseau des chambres d'agriculture est structuré autour de 111 établissements publics dont 90 chambres départementales et interdépartementales d'agriculture, une chambre d'agriculture de région et vingt chambres régionales d'agriculture. Ces établissements publics sont fédérés par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. Le réseau des chambres d'agriculture dispose d'un budget total de 716 millions d'euros dont : 45 % issus de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti ; 24 % issus des prestations assurées par les chambres auprès de leurs ressortissants ; 25 % issus de contrats et conventions (Etat, collectivités territoriales, Union Européenne) ; et 6 % provenant d'autres sources.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques⁴⁵⁹, les chambres d'agriculture ont dû également conduire une réforme de leur organisation. Les chambres d'agriculture locales se sont positionnées à partir d'une trame nationale, pour arriver à une nouvelle organisation initialement prévue en 2011. Cette réforme doit amener le réseau des chambres d'agriculture à se moderniser et à réaliser une économie d'échelle de l'ordre de 650 millions d'euros. Cette réforme a notamment pour enjeu de permettre une certaine évolution des besoins de l'agriculture et des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune : « *On sort d'une réglementation datant des années 1970 et 1980 très structurante avec des chambres d'agriculture qui dispensaient des solutions techniques standard, efficaces, développées sur tout le territoire. Il y avait une homogénéisation des pratiques et les chambres d'agriculture avaient un rôle bien identifié, qui consistait à défendre la vision et les intérêts des agriculteurs et à les aider à innover* », explique Etienne REGNAUD, chargé de mission auprès du directeur de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture⁴⁶⁰.

Par ailleurs, la réforme a pour ambition de modifier l'image des chambres d'agriculture, qui doit « *progresser* », selon Etienne REGNAUD. Il ajoute que « *Les agriculteurs ne comprennent pas bien ce que font les chambres. Par rapport aux structures coopératives qui ont des services pointus bien identifiés, nous avons une image un peu vieillotte.* » Contrairement au réseau des chambres de commerce et d'industrie, les élus des chambres d'agriculture ont décidé de se concerter afin de rationaliser leur réseau. En effet, Etienne REGNAUD souligne que le réseau des chambres d'agriculture ne voulait pas « *d'un schéma qui tombe d'en haut, à l'image de la méthode imposée au réseau des chambres de commerce et d'industrie car ce sont souvent des réformes que les gens ont du mal à s'approprier et qui sont mal comprises. L'idée est de faire participer les acteurs locaux à partir d'une trame nationale discutée ensemble* ». Chaque région doit ainsi déterminer sa propre organisation à partir de cette trame. A l'instar des autres réseaux consulaires, c'est sur le binôme président de chambre et directeur général que repose la responsabilité de

⁴⁵⁹ La modernisation de l'action publique (qui succède à la RGPP) ne semble pas revenir sur la rationalisation du réseau des chambres d'agriculture. Cependant, plusieurs mesures concernant les agriculteurs sont proposées par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

⁴⁶⁰ Cité par ZAPALSKI Emilie, *Les chambres d'agriculture en marche vers leur réforme*, www.localtis.info, 15/12/2009.

mettre en œuvre la nouvelle organisation sur le plan local. Ceux-ci doivent faire valider par les élus consulaires le schéma de la réforme pour leur région.

Actuellement, plusieurs pistes sont avancées pour réformer le réseau des chambres d'agriculture comme développer de nouveaux métiers ou développer de nouveaux services. Les chambres d'agriculture commencent ainsi à s'intéresser au conseil stratégique pour aider les agriculteurs à prendre des décisions dans le cadre d'évolutions structurantes.

Enfin, la rationalisation des services offerts par les chambres d'agriculture est considérée comme un moyen de réaliser des économies d'échelle. Par exemple, la chambre régionale d'agriculture du Limousin met en œuvre la mutualisation pour, à terme, souder les trois chambres - Creuse, Haute-Vienne et Corrèze - au sein d'une chambre régionale fédératrice. La mise en place de programmes mutualisés, avec un référent unique pour toutes les chambres du territoire, est ainsi en cours. Le Limousin compte aussi mettre en place des « *chefs de mission* » chargés de conseiller les élus dans leur décision sur des thématiques diverses : politique de l'eau, environnement, réglementation, etc. Enfin, la région souhaite instaurer des services communs pour créer des économies d'échelle. L'Assemblée permanente des chambres de métiers a par ailleurs décidé de développer ses compétences d'appui et de conseil au réseau et de lancer douze services nationaux mutualisés⁴⁶¹.

II. Le contexte européen du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La France n'est pas le seul Etat à s'être doté de chambres de commerce et d'industrie. Nos voisins européens, pour ne retenir qu'eux, disposent également de telles structures sous des formes juridiques variées (A). Par ailleurs, le réseau des chambres de commerce et d'industrie français est membre d'une structure supranationale sous forme associative : Eurochambres (B).

⁴⁶¹ ZAPALSKI Emilie, *Les chambres d'agriculture en marche vers leur réforme*, www.localtis.info, 15/12/2009.

A. Les différentes formes juridiques des chambres de commerce et d'industrie des pays membres de l'Union européenne

Les établissements consulaires des Etats membres de l'Union européenne diffèrent entre eux quant à leur ancienneté, leur statut juridique, leur organisation nationale, les modalités de leur fonctionnement, les services proposés aux entreprises, etc. Il est toutefois possible de répartir ces chambres consulaires étrangères en deux groupes selon qu'elles relèvent du droit public ou du droit privé. Dans le groupe relevant du droit public se trouvent huit réseaux de chambres de commerce et d'industrie : France, Allemagne, Autriche, Espagne, Grèce, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

Les chambres de commerce et d'industrie italiennes ont été réformées en 2010. Elles couvrent désormais les secteurs du commerce, de l'industrie, des services ainsi que les secteurs de l'artisanat et de l'agriculture. Il s'agit ici d'un exemple de regroupement multisectoriel en une seule structure consulaire de droit public dont les pouvoirs ont été renforcés : leur financement n'a pas été remis en cause, leurs missions ont été clarifiées avec une consécration de leur rôle de service public en matière de formalités et de simplification administrative, de développement local et d'appui à l'international. Seule la dimension régionale de ce réseau est contestée.

Les missions des chambres de commerce et d'industrie néerlandaises sont remises en cause. En effet, un projet de réforme de 2011 prévoit trois évolutions importantes : la fusion des douze chambres de commerce et d'industrie existantes en une seule entité qui couvrirait le territoire national au travers d'une cinquantaine de guichets locaux ; le rapprochement de l'organisation consulaire avec d'autres instances d'appui aux entreprises telles que l'agence de l'innovation ; la suppression de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie qui réduirait les budgets consulaires de 25 %. Le Gouvernement luxembourgeois, quant à lui, renforce le rôle de la chambre du Grand Duché en consacrant dans la Constitution sa qualité d'établissement public et en lui conférant un pouvoir normatif.

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie en Allemagne présentent la particularité d'être fédérés par une association de droit

privé : Deutscher industrie und handelskammertag (DIHK). Par ailleurs, dans cet Etat ainsi que chez son voisin autrichien, le caractère public des chambres de commerce et d'industrie est actuellement remis en question. Les chambres de commerce et d'industrie espagnoles ont récemment évolué du statut de droit public à celui de droit privé tout en continuant à assurer certaines missions de service public.

Il est donc intéressant de constater que la majorité des réseaux consulaires en Union européenne reposent sur des structures de droit privé. Nous distinguons dans cette catégorie les associations à but non lucratif comme c'est le cas en Belgique et les sociétés à responsabilité limitée comme en Grande-Bretagne. En Belgique, par exemple, les seize chambres de commerce et d'industrie locales sont membres de la Fédération nationale des chambres de commerce et d'industrie. Celle-ci encadre les services et les activités des chambres locales et veille à ce que celles-ci répondent à certains critères de qualité. Le fait que toutes les chambres soient certifiées ISO 9001 en Belgique est d'ailleurs un phénomène unique. Ainsi que l'explique Christian CHUPIN, « *Le caractère privé emporte plusieurs conséquences, dont la première est de consacrer l'adhésion volontaire et non obligatoire des entreprises à leur chambre de commerce et d'industrie, à l'instar de toute organisation professionnelle ou de tout club de dirigeants. De ce principe découle la non-affectation de ressources publiques au fonctionnement de ces instances, leur financement étant assuré par les cotisations de leurs adhérents ; il en résulte le plus souvent des structures à la représentativité nécessairement plus réduite et aux moyens budgétaires singulièrement limités par rapport à leurs homologues de droit public.* »⁴⁶²

B. L'association Eurochambres

Créée en 1977, Eurochambres est l'association européenne des chambres de commerce et d'industrie. Il s'agit d'une association internationale à but non lucratif de droit belge constituée sur la base de la Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie créée en 1958. Les statuts de cette association la définissent

⁴⁶² CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation française, 2011), p. 121.

comme la seule entité servant les intérêts de « *chaque secteur d'activité et de toute taille d'entreprises* ».

Eurochambres représente les intérêts de plus de 19 millions d'entreprises membres situées dans 45 pays européens, grâce à un réseau de 2 000 chambres régionales et locales représentées par 45 organisations nationales et une organisation transnationale (« *Network of the island chambers of commerce and industry of the European Union* »). En application de l'article 4 des statuts de l'association, sont donc membres « *les organisations nationales des chambres de commerce et d'industrie en Europe ou, à défaut, la chambre de commerce ou l'organisation qui en tient lieu* ». Les membres sont regroupés en trois catégories : les membres titulaires ; les membres affiliés ; les membres correspondants. Les membres titulaires doivent être des personnes morales légalement constituées dans les Etats membres de l'Union européenne. Ils ont le droit de vote et participent de droit aux assemblées plénières, aux réunions des commissions et aux groupes de travail créés par l'association. Les membres affiliés sont des personnes morales légalement constituées dans des pays européens non membres de l'Union européenne tels que la Suisse. Ils disposent d'un droit de vote réduit par rapport aux membres titulaires. Les membres correspondants sont issus des pays tiers ou sont des organisations consulaires régionales et transnationales cooptées par l'assemblée plénière de l'association. Ils sont dépourvus de droit de vote.

La mission d'Eurochambres est de représenter, de servir et de promouvoir les chambres de commerce et d'industrie européennes, en renforçant la voix et la position des chambres européennes en tant que groupe d'influence dans les affaires de l'Union européenne relatives aux principales questions économiques. Cette association caractérise une fonction de lobbying des dirigeants d'entreprises auprès des instances de l'Union européenne. L'article 2 des statuts d'Eurochambres stipule que « *L'association a pour but principal de promouvoir l'intégration européenne, d'une part, et, d'autre part, d'identifier les actions en faveur des organisations nationales de chambres de commerce, des chambres de commerce et de leurs entreprises membres allant dans ce sens* ». Eurochambres procède à l'étude des propositions formulées par les institutions de l'Union européenne notamment en matière de marché intérieur et de politique commerciale à l'égard des pays tiers.

En application de l'article 2 des statuts de l'association, Eurochambres « *entend, en outre, rappeler aux instances de l'Union européenne la capacité de ses membres, compte tenu de leur implantation territoriale et de leur proximité par rapport aux entreprises européennes, de fournir des informations sur les politiques et programmes communautaires et de promouvoir des relations économiques et commerciales avec les Etats membres de l'Union européenne et les pays tiers* ».

L'organisme Eurochambres est donc une instance communautaire non officielle de représentation des dispositifs « consulaires » européens. Dans une certaine mesure, cette institution est donc à l'Union européenne ce que l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est à la France, sans toutefois bénéficier de prérogatives de puissance publique.

Paragraphe 2. La recherche de consolidation du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La recherche de consolidation du réseau des chambres de commerce et d'industrie passe d'une part par une meilleure contractualisation avec l'Etat (I), et d'autre part par les possibilités de contractualisation entre les compagnies consulaires elles-mêmes (II).

I. Une meilleure contractualisation avec l'Etat

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie a conclu avec l'Etat un Pacte de confiance (A) ainsi qu'un contrat d'objectifs et de performance (B).

A. Le Pacte de confiance

Lors de son discours pour la signature du Pacte de confiance entre l'Etat et les chambres de commerce et d'industrie le 28 mai 2013, le Premier ministre a reconnu les rôles respectif de l'Etat et du réseau des chambres de commerce et d'industrie

pour fixer les termes de leur coopération au service de l'économie française. Pour réussir le redressement économique de la France, le Gouvernement souhaite s'appuyer sur les forces vives du pays. Il a besoin de reconnaître où sont les talents et les compétences, et de leur donner les moyens de s'exercer pleinement. En échange, il attend une coopération active au service de l'intérêt commun.

Comme nous l'avons indiqué dans la présente thèse, les chambres de commerce et d'industrie participent au dynamisme économique des territoires depuis plus de quatre cent ans. Leur statut d'établissement public et leurs missions de service public sont reconnus par la loi. Pourtant, l'Etat et les collectivités territoriales d'un côté, les chambres de commerce et d'industrie de l'autre, n'ont pas appris suffisamment à travailler ensemble. Entre les structures chargées du service aux entreprises, la dispersion des efforts se traduit non seulement par des surcoûts, mais aussi par une perte d'efficacité. Du fait de cette situation, le Gouvernement et le réseau des chambres de commerce et d'industrie se sont engagés cette année dans une démarche de contractualisation tout en reconnaissant aux chambres de commerce et d'industrie « *leur rôle éminent de corps intermédiaires, de représentants des entreprises au niveau local comme au niveau national.* » A ce titre, elles sont « *les interlocuteurs privilégiés de l'Etat et des collectivités territoriales, et les relais tout aussi privilégiés des politiques publiques auprès des entreprises.* »⁴⁶³

Le Pacte de confiance confirme que les missions des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont des missions de service public : le soutien à la création et au développement d'entreprises ; l'accompagnement des mutations économiques ; l'aide à l'internationalisation ; la participation à la formation initiale et continue des travailleurs. Selon le Gouvernement, les chambres de commerce et d'industrie disposent d'un atout essentiel pour accomplir leurs missions, s'agissant de leur ancrage territorial. Toutefois, ce dispositif requiert une parfaite coordination avec les autres acteurs locaux, à commencer par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat.

⁴⁶³ Premier ministre, *Discours pour la signature du Pacte de confiance entre l'Etat et les chambres de commerce et d'industrie*, prononcé à Bercy, le 28/05/2013.

Enfin, selon le Premier ministre, « *les chambres de commerce, comme tous les organismes publics, doivent prendre part à l'effort de modernisation de l'action publique engagé par mon Gouvernement. J'ai déjà eu l'occasion de le dire : l'objet de la MAP, ce n'est pas de tailler indistinctement dans les dépenses, même si des efforts budgétaires sont indispensables. C'est de répondre plus efficacement aux besoins des français. Chaque euro dépensé doit être dépensé utilement. Vous participez à ces deux processus essentiels que sont la revue des aides aux entreprises, et la revue de l'accompagnement à l'internationalisation des entreprises. Et je m'engage à vous consulter sur les conclusions opérationnelles à tirer de ces revues, notamment au plan budgétaire. Je m'engage aussi à garantir la visibilité de vos ressources dans la durée. Et d'ores et déjà, je peux vous annoncer que le principe d'une taxe affectée au financement des chambres de commerce et d'industrie ne sera pas remis en cause. Confiance, engagement, coopération, efficacité : tels sont les mots qui résument l'esprit du Pacte que nous concluons aujourd'hui. [...] La France est forte lorsqu'elle se réunit, lorsque les forces vives du pays travaillent de concert, lorsque l'Etat assume son rôle de stratège sans piétiner les corps intermédiaires, mais au contraire en les associant au service de l'intérêt public.* »

Le Pacte de confiance entre l'Etat et le réseau des chambres de commerce et d'industrie est donc un document contractuel par lequel les cocontractants s'engagent réciproquement. A ce titre, les chambres de commerce et d'industrie participent à la mise en œuvre du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi et à la modernisation de l'action publique concernant les aides aux entreprises et à l'appui à l'internationalisation des entreprises ; s'engagent à améliorer leur efficience, par la mutualisation de leurs services, l'optimisation de la gestion de leurs personnels et la gestion de nouvelles tâches décidées par l'Etat afin que les marges dégagées bénéficient d'abord aux entreprises. Elles s'engagent également à mettre en œuvre le choc de simplification au bénéfice des entreprises et à coordonner leurs actions avec celles des collectivités territoriales, notamment par la voie de la contractualisation. Enfin, il s'agira aussi pour elles de moderniser leur système de représentativité par l'instauration progressive de la parité dans leur mode d'élection consulaire, et ce dès le prochain renouvellement prévu en 2015.

L'Etat, quant à lui, confirme les chambres de commerce et d'industrie dans leur rôle de corps intermédiaire s'exprimant au nom des intérêts des entreprises du commerce, de l'industrie et des services et de relais des politiques publiques du Gouvernement en tant qu'établissements publics nationaux. Il garantit une visibilité sur les ressources fiscales affectées aux actions des chambres de commerce et d'industrie en faveur du développement des entreprises. Il s'engage d'une part à renforcer le rôle des chambres de commerce et d'industrie pour simplifier la vie des entreprises et leur accès aux aides publiques, et d'autre part à associer les chambres de commerce et d'industrie afin de l'éclairer dans ses décisions impactant les entreprises. Enfin, l'Etat s'appuie sur les élus des chambres de commerce et d'industrie pour assurer la pédagogie des enjeux économiques et des politiques publiques en direction des entreprises.

Cet exemple de politique contractuelle démontre que dans la définition de ses rapports avec les autres collectivités publiques, l'Etat peut recourir soit à l'acte unilatéral, notamment à la loi, soit au contrat interinstitutionnel. Encore faut-il que ce contrat, qui ne peut pas avoir régulièrement pour objet le pouvoir d'action unilatérale, ne sorte pas du cadre défini par la norme unilatérale de l'Etat souverain, titulaire de la compétence, à commencer par la Constitution⁴⁶⁴. Selon Olivier GOHIN, « *Pour s'en tenir à la confrontation usuelle entre la loi et le contrat dans les rapports entre collectivités publiques, elles relèvent ainsi, sur un fondement constitutionnel ambivalent, aussi bien de la loi explicitement, au titre de la compétence législative (art. 34), que du contrat implicitement, au titre de l'autonomie administrative (art. 72), dans des conditions et sous des réserves qui sont clairement identifiables, faute que ce soit dans des proportions effectivement quantifiables. Mais, de façon intuitive et par application de la règle de spécialité, on doit penser que les rapports entre collectivités publiques sont fondés bien plus souvent sur le contrat, même légalement encadré, que sur la loi, d'ailleurs contractuellement prolongée.* »⁴⁶⁵

Ainsi, la contractualisation, notamment sur des objectifs et des moyens, devient le mode normal de relations entre les diverses structures des administrations

⁴⁶⁴ Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de déclarer contraire à la Constitution « *la référence faite par le législateur à un pacte qui unit l'outre-mer à la République* », CC, 07/12/2000, n° 2000-435 DC.

⁴⁶⁵ GOHIN Olivier, *Loi et contrat dans les rapports entre collectivités publique*, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 17 (Dossier : Loi et contrat), mars 2005.

centrales ; entre les administrations centrales et les services déconcentrés ; entre les ministères et les établissements publics placés sous leur tutelle. Par la signature d'un contrat, le responsable de l'entité en question s'engage à atteindre des objectifs. Dans ses relations avec son ministère de tutelle ou son responsable hiérarchique, il passe ainsi, pour accomplir sa mission, d'une logique de moyens à une logique de résultats, porteuse de progrès. Cette logique contractuelle permet aussi des affichages plus lisibles vis à vis de l'extérieur : le Parlement, les autres administrations, les médias, le public. Les contrats représentent la rencontre des volontés de deux personnes morales distinctes. Le fait que l'une assure la tutelle de l'autre ne modifie pas la nature contractuelle, et non hiérarchique, des engagements. Se pose toutefois la question de la nature de ce contrat, administratif ou de droit privé. A ce titre, il convient de rappeler qu'un contrat conclu entre deux personnes publiques revêt en principe un caractère administratif⁴⁶⁶. Il s'agit cependant d'une présomption simple et la preuve contraire est admise. En tout état de cause, la nature du contrat ne dépend pas de la qualification que les parties lui donnent⁴⁶⁷.

B. Le contrat d'objectifs et de performance

Le contrat d'objectifs et de performance conclu le 28 mai 2013 entre l'Etat et le réseau des chambres de commerce et d'industrie comporte un engagement de ce réseau au bénéfice du secteur de l'industrie, du commerce et des services⁴⁶⁸. Pour le Gouvernement, « *Dans le contexte difficile que nous connaissons, la plus grande efficacité est demandée aux chambres de commerce et d'industrie, leurs 4 800 élus devant être en mesure d'accompagner leurs pairs entrepreneurs à tous les instants de leur vie d'entrepreneur. C'est pourquoi ce contrat d'objectifs et de performance partagé avec l'Etat intègre un engagement supplémentaire du réseau à l'égard*

⁴⁶⁶ TC, 21/03/1983, *Union des Assurances de Paris*, req. n° 02256.

⁴⁶⁷ TC, 09/06/1986, *Fabre*, req. n° 02434.

⁴⁶⁸ Le Gouvernement a conclu un Pacte pour l'artisanat avec le réseau des CMA présenté en Conseil des Ministres le 23/01/2013. Ce Pacte est décliné dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat et les CMA de niveau régional. Selon le Gouvernement, « *Cette démarche s'inscrit pleinement dans la modernisation de l'action publique engagée par le Gouvernement, dont l'ambition est la rénovation en profondeur du modèle du service public français, alliant cohésion sociale et performance. Elle permettra d'offrir la visibilité attendue de l'action globale du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat au service des entreprises. La signature de cette convention s'inscrit dans un contexte budgétaire fortement contraint, alors même que la crise économique continue de montrer ses effets sur la croissance et le chômage. Pour nous permettre de retrouver une souveraineté budgétaire, essentielle pour redonner à la politique économique de véritables marges de manoeuvre, des efforts sont demandés à tous les acteurs.* » (discours du ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme lors de l'assemblée générale de l'APCMA, le 04/06/2013). Une convention-cadre d'objectifs et de performance pour la période 2014-2017 est en cours de conclusion.

des entreprises au travers de l'amélioration continue de ses performances internes. Véritable feuille de route de l'action des chambres de commerce et d'industrie en partenariat avec l'Etat, ce contrat a vocation à devenir notre référentiel pour évaluer l'efficacité des services apportés aux entreprises. La mise en œuvre des engagements qu'il comporte sera déclinée dans les contrats d'objectifs et de moyens qui interviendront entre l'Etat et les chambres de commerce et d'industrie de région et qui comporteront des objectifs quantifiés et adaptés aux priorités retenues et aux moyens disponibles. »⁴⁶⁹

Le contrat d'objectifs et de performance entre l'Etat et le réseau des chambres de commerce et d'industrie complète dans une certaine mesure les dispositions du code de commerce dans sa rédaction issue de la loi du 23 juillet 2010. Il définit les missions actuelles des chambres de commerce et d'industrie et liste d'une part les engagements des chambres de commerce et d'industrie qui contribuent à la réalisation des objectifs de l'Etat et d'autre part les actions prioritaires des chambres de commerce et d'industrie. Enfin, il donne les conditions de réussite et les indicateurs de résultats. Il s'agit d'accompagner les créateurs et repreneurs d'entreprises, de simplifier la vie des entrepreneurs, de favoriser le développement de la formation et des compétences au profit des entreprises et de faciliter l'insertion des jeunes. Ce contrat prévoit également de dynamiser l'internationalisation des entreprises, d'accompagner les chefs d'entreprises pour anticiper et de s'adapter aux mutations économiques. Enfin, il renforce le rôle des chambres de commerce et d'industrie dans la représentation de la diversité du tissu entrepreneurial et dans la contribution à l'animation et au développement des territoires en partenariat avec les collectivités territoriales. Par ailleurs, il préconise de conclure un contrat de progrès interne au réseau des chambres de commerce et d'industrie.

Par exemple, le contrat d'objectifs et de performances développe un axe intitulé « *Accompagner les créateurs et repreneurs d'entreprises* » dans lequel les missions actuelles des chambres de commerce et d'industrie sont définies ainsi : « *Les chambres de commerce et d'industrie fournissent aux créateurs/repreneurs les ressources et l'expertise nécessaires dans l'émergence, le développement*

⁴⁶⁹ Pacte de confiance entre l'Etat et le réseau des CCI de France, p. 7.

et la concrétisation de leur projet. Elles garantissent aux porteurs de projet la qualité et l'homogénéité de ces prestations sur l'ensemble du territoire par leur engagement dans la démarche qualité nationale CCI Entreprendre en France. » Le contrat d'objectifs et de performance prévoit en l'espèce que les chambres de commerce et d'industrie s'engagent à contribuer à la réalisation des objectifs de l'Etat qui sont notamment d'augmenter le nombre de créateurs / repreneurs accompagnés par une rationalisation et une meilleure organisation territoriale et partenariale des dispositifs d'accompagnement existants et une professionnalisation des acteurs ; soutenir la création des entreprises dans le domaine de l'économie sociale et solidaire ; favoriser la création d'entreprises par les femmes. Les actions prioritaires des chambres de commerce et d'industrie sont orientées vers le développement de l'entrepreneuriat pour favoriser l'emploi dans les territoires.

En l'espèce, les conditions de réussite sont les suivantes : reconnaître les chambres de commerce et d'industrie comme acteur privilégié de l'accompagnement à la création d'entreprise ; mettre en place par l'Education nationale de programme « entrepreneuriat » de la sixième à la terminale, conformément aux décisions annoncées en clôture des Assises de l'entrepreneuriat. Enfin, l'indicateur de résultat prévu pour cet axe est le taux de satisfaction des porteurs de projet (accueil, service). Pour cet axe, un indicateur permettant de mesurer les effets de l'accompagnement des créateurs et repreneurs par les chambres de commerce et d'industrie sera défini d'ici la fin de l'année 2013.

II. Les possibilités de contractualisation entre établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La loi du 23 juillet 2010 renforce la possibilité pour les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie de recourir à la mutualisation de leurs services (A) en constituant des groupements interconsulaires (B).

A. La nécessité de recourir à la mutualisation

Face aux difficultés d'engager une rationalisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie, la mutualisation des services pourrait permettre de progresser dans l'émergence de nouveaux modes de gestion plus efficaces et de réorienter la coopération interconsulaire vers plus de simplicité dans la gestion des services tout en permettant une économie de moyens. Le processus de mutualisation et de mise en commun des services entre les chambres de commerce et d'industrie territoriales rattachées à une même chambre de commerce et d'industrie de région constitue, à l'évidence, un précieux outil d'amélioration de l'action publique et d'optimisation des relations entre ces structures. Cependant, la pratique démontre qu'il reste encore en deçà du champ de ses potentialités.

Frédéric ADVIELLE explique d'ailleurs qu'« *Il n'est pas contesté que la mutualisation est un gage d'efficacité de l'action publique en ce qu'elle permet de fournir à la collectivité des supports utiles, voire indispensables, à l'accomplissement de ses missions et un enjeu essentiel de la maîtrise des dépenses publiques locales en permettant de dégager de nouvelles marges de manœuvre dans un contexte d'évolution structurelle à la hausse des dépenses des collectivités [...] et de stagnation, voire de diminution, de leurs recettes.* »⁴⁷⁰

Le droit communautaire est apparu comme un obstacle à la faculté pour les personnes publiques de disposer de services en commun, de mutualiser des moyens ou encore de réaliser des services entre organismes publics. Dans un arrêt du 20 mai 1998 relatif à la mutualisation des collectivités territoriales, le Conseil d'Etat avait rappelé que « *La contractualisation entre deux établissements publics de coopération intercommunale, dont l'un est adhérent de l'autre, pour gérer par leurs moyens communs un service entrant dans le champ de leurs compétences doit être regardé comme un marché public de services au sens du droit communautaire.* »⁴⁷¹ Durant plus de dix ans, l'ensemble des évolutions législatives en ce domaine se sont heurtées à la question de leur conformité avec le droit communautaire de la commande

⁴⁷⁰ ADVIELLE Frédéric, *Les chambres régionales et territoriales des comptes et les mutualisations de services*, AJDA 2012.1952.

⁴⁷¹ CE, 20/05/1998, *Communauté de communes du Piémont-de-Barr, service des eaux et de l'assainissement de Bas-Rhin*, req. n° 188239.

publique. La Cour de justice des Communautés européennes a toutefois fait évoluer sa jurisprudence, notamment à travers la notion de contrats *in house*⁴⁷², dont l'arrêt *TECKAL*⁴⁷³ vient fixer le régime, ou encore dans l'arrêt *CODITEL BRABANT*⁴⁷⁴ qui assimile la notion de tâches d'intérêt public à celle de mission de service public. Une évolution majeure est intervenue lors de l'arrêt du 9 juin 2009 par lequel la Cour de justice des Communautés européennes s'est opposée à la Commission européenne en précisant que « *le droit communautaire n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service public, de recourir à une forme juridique particulière. D'autre part, pareille collaboration entre autorités publiques ne saurait remettre en cause l'objectif principal des règles communautaires [...] dès lors que la mise en œuvre de cette coopération est uniquement régie par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public et que le principe d'égalité de traitement des intéressés [...] est garanti.* »⁴⁷⁵

Quelques mois plus tôt, le Conseil d'Etat avait rendu un arrêt allant dans le même sens, dans lequel il expliquait que « *les collectivités publiques peuvent recourir à leurs propres moyens pour assurer, dans le cadre de leurs compétences, les prestations répondant à leurs besoins ; qu'elles ne sont pas tenues de faire appel à des tiers, en particulier à des entreprises, en passant avec eux des marchés publics ; que, si plusieurs collectivités publiques décident d'accomplir en commun certaines tâches et de créer à cette fin, dans le respect des dispositions législatives et*

⁴⁷² Les contrats de quasi-régie, qualifiés également de contrats « *in house* » ou de « *prestations intégrées* » sont exclus du champ d'application du code des marchés publics en vertu du 1° de l'article 3 de ce code : « *Les dispositions du présent code ne sont pas applicables [...] aux accords-cadres et marchés conclus entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant sur lequel il exerce un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour lui à condition que, même si ce cocontractant n'est pas un pouvoir adjudicateur, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics* ». Des dispositions analogues figurent au 1° de l'article 23 de l'ordonnance n° 2005-649 du 06/06/2005 et concernent les marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs non soumis au code des marchés publics. Ces règles se fondent sur la jurisprudence dégagée par la CJCE dans l'arrêt *Teckal* du 18/11/1999 et précisée par des arrêts postérieurs. Elles ne figurent pas dans les directives communautaires relatives aux marchés publics. Cette jurisprudence procède de l'idée selon laquelle il n'est pas utile d'exiger la mise en œuvre d'obligations de publicité et de mise en concurrence pour la conclusion de contrats entre un pouvoir adjudicateur et une entité qui, bien que dotée de la personnalité morale, constitue le simple prolongement administratif de celui-ci. La jurisprudence communautaire a posé deux conditions cumulatives à la reconnaissance d'une relation de quasi-régie : le contrôle exercé par le pouvoir adjudicateur sur son cocontractant doit être comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services ; l'activité du cocontractant doit être principalement consacrée à ce pouvoir adjudicateur. Ces deux conditions sont reprises dans le code des marchés publics et l'ordonnance n° 2005-649 du 06/06/2005. Ils précisent que le cocontractant du pouvoir adjudicateur, en situation de quasi-régie, applique pour la totalité de ses achats et pas seulement pour ceux qui sont liés au contrat de quasi-régie, les règles de passation des contrats prévues par l'un ou l'autre de ces deux textes. En effet, le cocontractant constitue le prolongement administratif de la personne en cause et n'a pas d'autre possibilité que d'appliquer les règles auxquelles est soumis le pouvoir adjudicateur dont il dépend étroitement.

⁴⁷³ CJCE, 18/11/1999, *Teckal Srl c/ Commune di Viano*, aff. C-107/98.

⁴⁷⁴ CJCE, 13/11/2008, *Coditel Brabant SA c/ Commune d'Uccle*, aff. C-324/07.

⁴⁷⁵ CJCE, 09/06/2009, *Communautés européennes c/ Allemagne*, aff. C-480/06.

réglementaires qui leur sont applicables, un organisme dont l'objet est de leur fournir les prestations dont elles ont besoin, elles peuvent librement faire appel à celui-ci, sans avoir à le mettre en concurrence avec des opérateurs dans le cadre de la passation d'un marché public, dès lors qu'il leur consacre l'essentiel de son activité et qu'elles exercent conjointement sur lui un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, un tel organisme ne pouvant en effet être regardé alors comme un opérateur sur un marché concurrentiel »⁴⁷⁶.

A ce jour, les réseaux consulaires ont timidement recours à la mutualisation. En effet, en application de la loi du 23 juillet 2010, certaines fonctions sont désormais mutualisées au niveau régional, telles que la paie, la passation des marchés, la communication ou l'informatique. La régionalisation des réseaux consulaires se traduit par le transfert des personnels des fonctions mutualisées du niveau départemental au niveau régional depuis le 1^{er} janvier 2011 (pour les chambres de métiers et de l'artisanat) ou par une intégration totale de l'ensemble du personnel des établissements territoriaux par la chambre de niveau régional (pour les chambres de commerce et d'industrie). Les textes en vigueur permettent toutefois aux établissements des réseaux consulaires de mettre à disposition, dans le cadre de la mutualisation, les agents concernés, ce qui n'est pas sans poser quelques difficultés, notamment sur les conditions d'une telle mise à disposition qu'il ne faut pas confondre avec la position statutaire de mise à disposition.

B. La possibilité de constituer des groupements interconsulaires

Depuis 1998, les chambres de commerce et d'industrie peuvent constituer entre elles des structures dénommées « *groupements interconsulaires* ». Aujourd'hui, les articles R. 711-22 et suivants du code de commerce disposent que peuvent être érigés en établissements publics les groupements que les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les chambres de commerce et d'industrie de région sont autorisées à former entre elles pour la défense d'intérêts spéciaux et communs. Ces établissements publics particuliers sont créés par décret pris sur le rapport du

⁴⁷⁶ Voir DREYFUS Jean-David, *La mutualisation peut-elle être soustraite aux règles du marché ?*, note sous CE, 04/03/2009, *Syndicat national des industries d'information de santé*, req. n° 300481, *AJDA* 2009.891.

ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie, sur proposition des chambres de commerce et d'industrie territoriales ou de région intéressées, après avis du ou des préfets de département et du ou des préfets de région intéressés.

Ces groupements interconsulaires disposent de la personnalité morale ainsi que de la qualification juridique d'établissement public administratif. Leur régime juridique est fixé par un décret du 3 octobre 1972⁴⁷⁷. Il ne faut pas confondre un groupement interconsulaire avec toute autre structure de droit privé que les chambres consulaires pourraient éventuellement ériger, telles que les associations loi 1901. Ces organismes sont autorisés à fonder et à administrer tout établissement à usage de commerce et d'industrie et peuvent participer à toute opération propre à assurer le développement économique de la circonscription des chambres qui les constituent. A ce titre, les groupements interconsulaires peuvent être déclarés concessionnaires de travaux publics ou chargés de services publics dans les mêmes conditions que les chambres de commerce et d'industrie territoriales. La concession peut se rapporter non seulement à des travaux entrepris par l'Etat mais aussi à ceux qui sont à la charge des collectivités territoriales, de leurs établissements publics locaux ou bien encore d'associations syndicales. En application de l'article R. 712-24 du code de commerce, les ressources du groupement interconsulaire proviennent des contributions des chambres de commerce et d'industrie territoriales et de région participantes, de subventions et de recettes diverses. Les modalités de calcul et de répartition de ces contributions sont arrêtées par le préfet sur proposition du groupement. Par conséquent, les chambres de commerce et d'industrie membres du groupement interconsulaire doivent impérativement inscrire dans leur budget annuel un montant représentant leur part contributive aux dépenses du groupement. Précisons que cette dépense pour les établissements membres du groupement a un caractère obligatoire. Les dépenses nécessaires au fonctionnement du groupement et à l'exploitation des établissements et services que le groupement interconsulaire administre peuvent être inscrites d'office au budget des membres du groupement par l'autorité de tutelle.

En matière de gouvernance, le décret prévu à l'article R. 711-22 du code de commerce détermine le nombre de sièges de l'assemblée générale du groupement

⁴⁷⁷ Décret n° 72-950 du 03/10/1972 relatif aux groupements interconsulaires, JORF du 20/10/1972, p. 11016.

interconsulaire réservés à chacune des chambres constituant le groupement ; ce nombre ne peut être inférieur à deux, le total des sièges ne peut pas être inférieur à dix ou supérieur à trente. Une dérogation est toutefois prévue lorsque le nombre de chambres participantes est supérieur à dix. Les présidents des chambres constituant le groupement interconsulaire sont membres de droit de l'assemblée générale de ce groupement et peuvent se faire suppléer par un membre du bureau de leur chambre. Les autres membres de l'assemblée générale du groupement sont élus dans chaque chambre participante par l'ensemble des membres titulaires de celle-ci.

Par un parallélisme des formes, un groupement interconsulaire peut être dissous par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie, sur proposition des chambres intéressées. L'admission de nouvelles chambres de commerce et d'industrie territoriales ou de région à un groupement interconsulaire ainsi que le retrait d'une chambre membre du groupement sont autorisées par décret.

Pour Pierre PUAUX, « *compte tenu de la difficulté pour aboutir à des fusions de chambres de commerce et d'industrie, un certain espoir a été mis dans cette démarche. En fait, elle a été peu suivie dans la mesure où seule une demi-douzaine de [groupements interconsulaires] ont vu le jour, en l'espace de vingt-cinq ans.* »⁴⁷⁸

Nous pouvons relever les groupements interconsulaires suivants, créés entre 1991 et 1996 : le groupement pour la gestion de l'aéroport lorrain (GIGAL) est créé par décret du 13 mai 1991 entre les chambres de commerce et d'industrie de Metz et de Nancy ; le groupement interconsulaire de Loire-Atlantique (2 juillet 1992) ou GILA réunit les chambres de commerce et d'industrie de Nantes et de Saint-Nazaire pour leur permettre d'unir leurs efforts sur la formation, l'assistance technique aux entreprises, le commerce international, la gestion du personnel et de la comptabilité ; l'union des chambres de commerce et d'industrie du Massif central (20 juillet 1992) ou UCCIMAC regroupe pas moins des vingt-trois chambres de commerce et d'industrie de l'ensemble géographique concerné pour participer à son aménagement dans de nombreux domaines : tourisme, loisirs, hôtellerie, transports, infrastructures routières ou ferroviaires, commerce rural, partenariat entre activités industrielles ou

⁴⁷⁸ PUAUX Pierre, *Les chambres de commerce et d'industrie*, 2^e éd. (Paris : PUF, 1998), p. 64.

commerciales, agricoles ou forestières, notamment recherche, études et formation, aide aux transferts de technologie ; le groupement interconsulaire de Castres Mazamet (17 février 1995) ou GICM porte sur la formation, l'information, l'assistance technique aux entreprises ainsi que les actions relatives aux infrastructures commerciales et industrielles ; le groupement interconsulaire de la Manche (23 mai 1996) ou GIM unit les chambres de commerce et d'industrie de Cherbourg et de Granville-Saint-Lô sur la formation, l'assistance technique aux entreprises et les activités relatives aux infrastructures commerciales et industrielles.

Pierre PUAUX s'interroge à cette époque sur le devenir des groupements interconsulaires. En effet, ceux-ci peuvent être considérés comme les précurseurs de la réforme du 23 juillet 2010 qui placent les chambres de commerce et d'industrie de région au cœur de ce réseau consulaire. Toutefois, aucun groupement consulaire n'a, à ce jour, fusionné pour créer une chambre unique ; au contraire, la pratique des groupements interconsulaires s'est accrue en poursuivant l'objectif initial de mutualisation de moyens et d'objectifs. Nous pouvons à notre tour nous interroger sur la pertinence de conserver ce dispositif alors même que la nouvelle rédaction du code de commerce permet la création de chambres de commerce et d'industrie métropolitaines et que les pouvoirs publics incitent le réseau à poursuivre les fusions des chambres de commerce et d'industrie.

Enfin, l'article 18 de la loi du 23 juillet 2010 prévoit le recours à des coopérations entre le réseau des chambres de métier et de l'artisanat et celui des chambres de commerce et d'industrie. Leurs établissements respectifs peuvent en effet « *constituer, à titre expérimental et pour une période de temps déterminée, des groupements interconsulaires pour la défense d'intérêts spéciaux et communs.* » Cette expérimentation démontre ici la volonté tant du législateur que des pouvoirs publics de procéder à un rapprochement institutionnel des établissements de ces deux réseaux, laissant supposer une prochaine étape de la réforme qui consisterait à procéder à une fusion de ces réseaux consulaires.

Section 2. La nécessité de procéder à une nouvelle réforme des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

L'idée de procéder à une nouvelle réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie germait au moment même de la promulgation de la loi du 23 juillet 2010. En effet, même si la réforme de 2010 a consacré la régionalisation des réseaux consulaires, elle n'a pas su redonner à ces derniers leur place dans le paysage économique français. Une concurrence avec d'autres organismes publics ou privés, voire entre les compagnies consulaires, s'est instaurée dans le domaine de l'action économique. Ainsi, la disparition du réseau des chambres de commerce et d'industrie est à prendre en considération (Paragraphe 1) alors qu'un projet de création d'une chambre économique régionale voit le jour (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La disparition du réseau des chambres de commerce et d'industrie

La disparition du réseau des chambres de commerce et d'industrie ouvre la voie à des hypothèses de transformation des établissements consulaires en d'autres types de structures (I) ou bien d'un transfert définitif de leurs compétences à d'autres organismes (II)

I. Les possibilités de transformation des chambres de commerce et d'industrie

La discussion du projet de réforme de 2010 avait ouvert la voie à plusieurs hypothèses de transformation du réseau des chambres de commerce et d'industrie (A). Toutefois, le législateur n'a pas poussé sa réflexion jusqu'à l'hypothèse de la transformation de ces compagnies consulaires en agences (B).

A. Les hypothèses de mutation des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie

Dès le mois de septembre 2008, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie avait engagé des négociations au sein de son réseau afin d'améliorer son efficacité par la réalisation d'économies, compte tenu de la dégradation de la situation économique et de la prise en compte de la révision générale des politiques publiques. Quatre scénarii ont donc été présentés le 16 septembre 2008 aux présidents des chambres de commerce et d'industrie.

Le premier scénario consistait à poursuivre la réforme engagée en 2005 par une accélération du rythme des fusions. Le second, plus technique, nécessitait l'adoption de textes coercitifs consistant : à réformer le seuil de ressortissants minimum d'une chambre de commerce et d'industrie (passer de 4 500 à 8000 ressortissants sauf exceptions prévues par l'article R. 711-36 du code de commerce) ; à décomposer la taxe additionnelle à la taxe professionnelle en trois niveaux (local, régional, national) ; à renforcer les pouvoirs coercitifs de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. Le troisième scénario consistait à passer à une fiscalité unique au niveau régional, avec délégation aux chambres locales, d'une partie substantielle du budget pour assurer leurs missions de proximité et une réorganisation de la structure du réseau selon deux formules : soit le maintien des chambres de commerce et d'industrie comme échelon de base qui portent le nom de chambres de commerce et d'industrie territoriales, soit la création de « *délégations autonomes* » au niveau local, bénéficiant d'un budget propre délégué par la chambre régionale. Enfin, le quatrième scénario consistait à créer une chambre unique au niveau régional avec des délégations départementales.

Par une motion de synthèse présentée en assemblée générale des chambres de commerce et d'industrie le 25 novembre 2008, c'est le troisième scénario qui a été adopté : sur 169 présidents participant au suffrage, 108 ont voté en faveur de ce projet, 58 ont voté contre et 3 se sont abstenus. Un long travail d'échanges et de réflexions avec l'ensemble des élus consulaires s'est poursuivi pour préciser les détails du troisième scénario jusqu'au vote de la réforme en assemblée générale des chambres de commerce et d'industrie le 14 avril 2009 : sur 169 présidents participant

au suffrage, 98 ont voté en faveur du projet de réforme, 59 ont voté contre et 12 se sont abstenus. Le projet de loi présenté en Conseil des ministres le 29 juillet 2009 reprenait l'essentiel de la réforme votée par le réseau le 14 avril, excepté les points suivants : absence de missions consultatives des chambres, absence du droit d'initiative et du droit de création de services de proximité pour les chambres de commerce et d'industrie territoriales, modification de la composition de la commission sociale nationale. La pratique a démontré qu'au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie, les divergences étaient nombreuses s'agissant de la réforme qu'il convenait de mettre en œuvre pour améliorer la qualité des services offerts aux entreprises, pour réduire la pression fiscale et pour rendre des prestations homogènes au niveau régional et national.

A ce jour, la régionalisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie n'est pas encore tout à fait achevée. En effet, la loi du 23 juillet 2010 a confirmé que les chambres de commerce et d'industrie territoriales demeurent des établissements dotés de la personnalité morale. Ainsi, en leur maintenant cette personnalité morale partiellement vidée de son contenu, le législateur a laissé une réforme inachevée. Résultat de difficiles compromis, cette loi n'a pas clairement opté en faveur de la régionalisation du réseau consulaire. Par conséquent, les deux hypothèses tangibles pour une nouvelle réforme seraient : la finalisation de la régionalisation du réseau mettant en œuvre une absorption complète des chambres de commerce et d'industrie territoriales par les chambres de niveau régional ; ou une fusion des trois réseaux consulaires s'accompagnant d'un processus de régionalisation.

B. La transformation des chambres de commerce et d'industrie en agences

A l'occasion de la réflexion sur l'avenir des chambres de commerce et d'industrie dans le paysage économique français, l'idée de procéder à la mutation de ces corps intermédiaires, entre le monde économique et les pouvoirs publics, en une autorité administrative indépendante a été proposée. Toutefois, la définition actuelle de ce type de structure et de son mode d'organisation, principalement en un seul établissement, a rendu inconcevable de s'aventurer plus en avant. Cependant, la

formule de l'agence, bien que très semblable à l'autorité administrative indépendante, a, elle, retenu un peu plus l'attention des parlementaires.

Selon Gérard MARCOU, « *l'agence ne correspond pas à un modèle institutionnel précis. Tandis que dans certains pays la réforme de l'organisation paraissait la condition de la réforme de la gestion publique, dans d'autres pays, la réforme de la gestion a été poursuivie en prenant appui sur des catégories d'institutions préexistantes.* »⁴⁷⁹ La formule de l'agence constitue pour le Conseil d'Etat un mode de gouvernance aujourd'hui prisé, qui peut se conjuguer avec la formule de l'établissement public malgré « *la faible densité juridique qui s'y attache* »⁴⁸⁰. Ces agences, dont on trouve l'origine dans le droit communautaire, restent peu développées en France, contrairement à l'Italie qui a engagé une profonde réforme de son administration fiscale en mettant en place trois structures de ce type. Elles sont régies par un statut original, elles fonctionnent selon la logique d'entreprise et sont dotées d'un personnel qui relève du droit privé, ce dernier ayant une partie de sa rémunération liée aux résultats obtenus en matière de recouvrement⁴⁸¹. Les agences européennes, quant à elles, sont différentes des autorités de régulation nationales dans la mesure où elles ne disposent pas du pouvoir d'édicter des normes. Les structures européennes permettent une mise en réseau des différentes autorités nationales dans le but d'un renforcement de la cohérence et de l'efficacité de la régulation. Ce modèle communautaire pourrait avoir été à l'origine de la restructuration du réseau des chambres de commerce et d'industrie dans le sens où l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie a été consacrée comme le « *cœur du réseau* »⁴⁸² au lendemain de la réforme de juillet 2010.

⁴⁷⁹ MARCOU Gérard, *Agence : les équivoques de la réforme de la gestion publique à la lumière des expériences française et étrangères*, RFFP, n° 105, février 2009, p.149.

⁴⁸⁰ CHEVALLIER Jacques, *Les agences : effet de mode ou révolution administrative ?*, Études en l'honneur de Georges DUPUIS (Paris : LGDJ, 1997), p. 47.

⁴⁸¹ Voir PIETRO (Di) Adriano, *Les agences fiscales d'Italie ou une nouvelle forme juridique pour gérer les fonctions fiscales*, RFFP, n° 105, février 2009, p. 121.

⁴⁸² André Marcon, message aux élus consulaires, avril 2011 : « *Ma deuxième priorité est celle de faire de notre outil ACFCI un cœur de réseau... Qu'est ce que je veux dire par là ? « Cœur de réseau » plutôt que « tête de réseau » ... Le cœur, c'est la vie... le cœur irrigue... le cœur se ressource et ressource l'ensemble du corps. C'est comme ça que je veux voir cette ACFCI, qui sache puiser sur chacun des territoires toutes les bonnes pratiques, toutes les bonnes initiatives, pour les monter au sommet, pour les consolider, au niveau national. C'est ce cœur qui se doit d'être animé, mais un cœur aussi qui doit impulser, qui doit donner de l'énergie et qui doit être capable de conduire en propre de grands chantiers au service des entreprises, au service des territoires.*»

Dans son rapport public thématique relatif aux établissements publics, le Conseil d'Etat confronte la formule de l'établissement public à l'émergence des autorités administratives indépendantes et à la récente formule de l'agence. Selon le Conseil d'Etat, *« l'un des atouts essentiels de la formule de l'établissement public tient à ce qu'elle permet de conférer la personnalité morale à un organisme public. Cette qualité permet de garantir une autonomie de gestion forte à l'entité ainsi créée, mais aussi une identité institutionnelle plus marquée. »*⁴⁸³ Les autorités administratives indépendantes, aussi appelées *« autorités de marché »*, appartiennent à l'administration d'Etat, et plus précisément à l'administration centrale étatique dans la mesure où ces autorités n'ont pas, en règle générale, de personnalité juridique propre et où elles exercent leurs compétences sur l'ensemble du territoire de la République. Les autorités administratives indépendantes agissent au nom de l'Etat et engagent sa responsabilité⁴⁸⁴. Toutefois, ces institutions sortent de la structure unitaire classique de l'administration française puisqu'elles ne sont, en théorie, soumises à aucun pouvoir hiérarchique de tutelle et ne possèdent pas de personnalité morale mais disposent d'un véritable pouvoir de réglementation⁴⁸⁵. Dans un premier temps, ces institutions ont été décrites par le Conseil d'Etat dans son rapport public annuel de 1987, mais le Conseil d'Etat ajoute désormais que *« l'existence d'autorités administratives indépendantes est un stimulant indéniable pour l'ensemble de l'appareil de l'Etat. Elle oblige l'administration à confronter l'approche du droit privé et l'approche du droit public, les préoccupations des juristes et celles des économistes. Elle conduit à faire travailler ensemble, au sein des collèges, des personnes venues d'horizons divers. Elle peut atténuer l'incompréhension réciproque du secteur public et du secteur privé. Enfin, elle enrichit une nécessaire actualisation de la réflexion générale sur la notion de médiation publique au sens large, c'est-à-dire sur les caractéristiques des corps intermédiaires auxquels les représentants de la souveraineté nationale peuvent légitimement déléguer l'usage de procédés de régulation de la société civile. »*⁴⁸⁶

⁴⁸³ CE, *Les établissements publics*, étude adoptée le 15/10/2009 (Paris : La Documentation française, 2010), p. 36.

⁴⁸⁴ CE, 30/11/2001, *Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie c/ Mme Kechichian et autres*, req. n° 219562.

⁴⁸⁵ CC, 18/09/1986, n° 86-217 DC.

⁴⁸⁶ CE, *Rapport public annuel 2001, jurisprudence et avis de 2000, les autorités administratives indépendantes* (Paris : La Documentation française, 2001), p. 386.

Le Conseil d'Etat a retenu comme thème de son étude annuelle pour 2012 le sujet des agences⁴⁸⁷. La haute juridiction confirme ses indications précédentes selon lesquelles les catégories juridiques ne sont ici d'aucun secours : si l'établissement public administratif est le statut le plus couramment employé, on trouve des agences sous la forme de services à compétence nationale, d'établissements publics industriels et commerciaux, de groupements d'intérêt public ou même d'associations ou de sociétés. Les agences exercent des fonctions très variées, opérationnelles, d'expertise, de financement ou encore de mutualisation de moyens. Une définition peut toutefois être établie en distinguant la notion d'agence de celle d'autorité administrative indépendante et d'opérateur. L'agence n'est pas indépendante, elle est autonome : le pouvoir exécutif n'a pas vocation à intervenir dans sa gestion courante mais il lui revient de définir les orientations politiques que l'agence met en œuvre.

Quant aux opérateurs⁴⁸⁸, tels que le droit budgétaire les définit, si un grand nombre sont des agences, ce n'est pas le cas de la majorité. En effet, des entités telles que les musées, les parcs naturels, les universités ou les organismes de recherche, qui peuvent être créées en nombre indéterminé, n'exercent pas un rôle structurant dans la mise en œuvre d'une politique publique. L'agence se définit donc par ces deux critères cumulatifs : l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. Il existe aujourd'hui 103 agences au sens de cette définition, qui représentent un budget total de 330 milliards d'euros, ramené à 72,8 milliards d'euros si on exclut les caisses nationales de sécurité sociale et des effectifs de 145 000 emplois (en équivalents temps plein), soit près de 8 % des effectifs de la fonction publique de l'Etat.

Les comparaisons internationales montrent que d'autres pays sont allés plus loin que la France dans l'organisation en agences, celle-ci étant dans certains Etats la forme ordinaire de l'administration. Toutefois, même dans ces pays, les agences font l'objet de débats multiples, notamment sur les difficultés du Gouvernement à les contrôler et les évaluer. Il n'existe donc aucun pays dans lequel le recours aux agences soit exempt de critiques et d'interrogations.

⁴⁸⁷ CE, *étude annuelle 2012, Les agences : une nouvelle gestion publique ?* (Paris, La Documentation française, 2012).

⁴⁸⁸ Cf. *supra*, p. 68.

L'inspection générale des finances a également rendu un rapport relatif aux agences de l'Etat⁴⁸⁹. Il porte sur « *les entités qui, quoique distinctes de l'Etat, sont étroitement contrôlées et largement financées par lui* ». La mission affichait deux objectifs principaux : établir un état des lieux sur le recours à ces entités et sur leur insertion dans les politiques publiques auxquelles elles se rattachent ; produire une analyse stratégique sur la justification du recours à de telles entités pour conduire des politiques publiques. Le rapport souligne l'amplification du phénomène de recours par l'Etat à des entités qu'il contrôle et qui exercent pour son compte des missions de service public non marchand, alors même qu'il n'existe pas d'analyse systématique de la pertinence du recours à ce mode de gestion.

Le rapport relève que la création de telles agences engendre des coûts importants, alors qu'elle ne correspond pas toujours à une amélioration de la qualité du service public et se traduit dans certains cas par une moindre efficacité de cette gestion déléguée, par rapport à une gestion en direct par l'Etat. Le rapport établit ainsi que, sur un périmètre constant, les effectifs physiques des opérateurs ont cru de 6 % depuis 2007 tandis que ceux de l'Etat diminuaient de 6 %. Les moyens financiers – crédits budgétaires et taxes affectées – s'élèvent en 2012 à 50 milliards d'euros, en progression de 15 % depuis 2007. Les seules taxes affectées ont enregistré une progression de 4,5 % par an sur la période. En outre, le rapport pointe le fait que, malgré la mise en place de nouveaux outils (établissement d'un rendez-vous stratégique, signature d'un contrat de performance, envoi d'une lettre de mission), l'exercice de la tutelle reste insuffisamment stratégique.

Les agences exercent donc des fonctions diverses relevant plus de l'expertise que d'un service public administratif traditionnel. Les missions des compagnies consulaires évoluent en ce sens pour subsister face à la concurrence d'autres organismes publics ou privés sur le terrain de l'aide au développement économique. Par ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie sont déjà autonomes : le ministère de tutelle n'a pas vocation à intervenir dans leur gestion courante mais il lui revient de participer à la définition des orientations politiques mises en œuvre par le

⁴⁸⁹ Voir IGF, rapport n° 2011-M-044-01, *L'Etat et les agences* (Paris : Inspection générale des finances, 2012).

réseau. Ainsi, dans l'hypothèse d'une réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie, la forme de l'agence semblerait un scénario d'évolution pertinent.

II. Les possibilités de transfert des compétences des chambres de commerce et d'industrie à d'autres organismes

Dans l'hypothèse d'une disparition formelle du réseau des chambres de commerce et d'industrie du paysage institutionnel français, les compétences de ces établissements publics seraient nécessairement transférées à d'autres structures publiques, notamment les conseils régionaux (A) ou les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (B).

A. Un transfert aux conseils régionaux

L'engagement des collectivités territoriales en faveur du développement économique a permis l'émergence de solutions innovantes et adaptées aux territoires. La multiplication des acteurs du développement n'est néanmoins pas sans engendrer quelques difficultés. Outre les différentes catégories de collectivités et les instances qu'elles soutiennent, interviennent dans ce domaine les chambres consulaires, les organisations patronales, les acteurs spécialisés dans le domaine du financement, etc.

Au niveau des collectivités territoriales, la pratique a permis de spécialiser l'intervention des uns et des autres, les régions prenant en charge les dépenses en faveur de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises, les EPCI s'impliquant dans l'aménagement des zones d'activités et dans l'animation économique et les communes continuant à soutenir le commerce de proximité. D'une manière générale, les collectivités infrarégionales tendent à intervenir sur des services à faible valeur ajoutée, nécessitant peu de compétences techniques mais une proximité avec les entreprises, tandis que les collectivités régionales et nationales se spécialisent sur les services à forte valeur ajoutée.

Le conseil régional serait, dans le cas d'une suppression du réseau des chambres de commerce et d'industrie, la collectivité territoriale la plus à même

de reprendre à sa charge les missions actuellement dévolues aux compagnies consulaires. En effet, la région est déjà un acteur majeur du développement économique territorial. Selon la loi du 2 mars 1982, le développement économique est le domaine d'intervention principal des régions. La loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales a confirmé le rôle des régions en les chargeant de coordonner les actions de développement économique menées sur le territoire régional. L'action économique des régions comprend, d'une part, la définition du régime des aides aux entreprises (prestations de services, subventions, bonifications d'intérêts, prêts, etc.) et de leur octroi. Les autres collectivités et groupements peuvent participer au financement de ces aides, sur la base d'une convention avec la région. En outre, avec son accord, elles peuvent mettre en œuvre leur propre projet ou régime d'aides. Les régions élaborent d'autre part, en concertation avec les collectivités infrarégionales et leurs groupements, un schéma régional de développement économique. Ce document a pour objet de définir les orientations stratégiques en matière économique au sein de l'espace régional.

Par exemple, le conseil régional Languedoc-Roussillon, revendique le rôle de chef de file du développement économique. Selon son président, « *Cette exigence est d'autant plus forte que la reprise lente et fragile de la croissance économique impose de répondre au mieux aux besoins de développement, d'innovation et de financement des entreprises. L'enjeu capital pour le dynamisme de la région Languedoc-Roussillon est la création de richesse et d'emploi. L'entreprise et l'emploi sont donc au centre de la politique économique régionale. La Région accompagne et stimule les initiatives privées par la conception, la mise en œuvre, l'animation et l'évaluation de programmes régionaux d'accompagnement des entreprises. Le dispositif régional se décline en 8 stratégies et 24 programmes. La Région favorise l'entrepreneuriat, accompagne les entreprises en croissance, développe l'innovation dans les entreprises, soutient particulièrement le développement de l'économie sociale et solidaire, met en place des stratégies pour l'immobilier d'entreprise, notamment avec les Parcs régionaux d'activités économiques, et pour la structuration des filières avec la stratégie d'alliance des programmes Agir. La Région agit aussi pour*

la pérennisation des emplois et savoir-faire régionaux et pour la mise en place d'une chaîne financière pour les entreprises. »⁴⁹⁰

Par ailleurs, les régions sont également compétentes dans le domaine de l'aménagement du territoire. Bien que l'ensemble des collectivités territoriales concourent avec l'Etat à l'aménagement du territoire, seules les régions sont consultées, et de façon obligatoire, lors de la définition de la politique nationale. Les régions disposent en outre de compétences propres en ce domaine. Elles élaborent un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire qui fixe les orientations à moyen terme en matière de développement durable. Ce document définit notamment les objectifs de localisation des grands équipements et veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des autres collectivités. Les régions signent avec l'Etat les contrats de projet Etat-région recensant les actions qu'ils envisagent de mener ensemble. Se substituant aux contrats de plan Etat-région, leur calendrier est aligné sur celui de la politique régionale européenne.

Enfin, les régions sont déjà au cœur de la formation professionnelle. Depuis la loi du 13 août 2004, la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. La région élabore un plan régional de développement des formations professionnelles définissant les actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et favorisant un développement cohérent des filières de formation. Chaque année, les régions arrêtent également un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue qui poursuit deux objectifs : faciliter la construction de parcours individualisés d'accès à la qualification et élever le niveau de compétences professionnelles tout au long de la vie.

⁴⁹⁰ Source : www.laregion.fr

B. Un rapprochement avec le réseau des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire

Constitué sous la forme d'associations, de coopératives, de fondations, de mutuelles, ou d'entreprises adoptant des pratiques socialement exemplaires et innovantes, le secteur de l'économie sociale et solidaire a pour ambition de concilier la réalisation d'une activité économique avec l'absence de recherche du profit ou la recherche d'un profit limité et la poursuite d'un objectif d'utilité sociale. Le Gouvernement veut faire de l'économie sociale et solidaire une composante importante des différentes politiques prioritaires en cours, reconnaissant l'apport au pays qu'elle assure en matière de production, de redistribution et de création d'emplois.

Le Gouvernement a déposé au Sénat un projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire le 24 juillet 2013⁴⁹¹. Ce projet de loi comprend les dispositions suivantes : reconnaissance légale de l'économie sociale et solidaire, de ses acteurs, de la singularité de leurs finalités et de leur apport à l'économie nationale, et définition des conditions qui permettront de bénéficier de soutiens particuliers ; définition des outils par lesquels l'Etat et les collectivités territoriales soutiennent et intègrent l'économie sociale et solidaire dans leurs politiques publiques ; modernisation des dispositions législatives régissant le statut des coopératives, évolution des règles entourant l'activité des mutuelles ainsi que de celles régissant le financement des associations ; renforcement du cadre juridique des institutions contribuant à la conduite de cette politique publique et convocation régulière d'une Conférence nationale de l'économie sociale et solidaire.

Le cabinet du ministre délégué à l'économie sociale et solidaire a récemment missionné le contrôle général économique et financier dans le cadre de la préparation du projet de loi sur l'économie sociale et solidaire. L'un des volets de cette réflexion porte sur les relations de l'économie sociale et solidaire avec le réseau des chambres de commerce et d'industrie et l'opportunité de l'institutionnalisation des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire.

⁴⁹¹ Sénat, *Projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire*, texte n° 805, déposé le 24/07/2013.

Parmi ses objectifs, le projet de loi visera à étayer légalement les institutions ou instruments contribuant actuellement à la conduite de la politique publique de l'économie sociale et solidaire. A ce titre, le ministre délégué souhaite connaître les préoccupations du contrôle général économique et financier concernant l'évolution du cadre juridique et institutionnel des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire. En la matière, l'analyse devra tenir compte des orientations du Gouvernement relatives à la préparation de l'acte III de la décentralisation qui feront suite aux états généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat. Dans sa lettre de mission, le ministre délégué s'interroge ainsi : *« Faut-il que la loi traite de leur existence et, dans l'affirmative, quel degré d'encadrement juridique serait-il opportun d'atteindre par la loi, entre une simple reconnaissance de la possibilité de les instituer librement jusqu'à un schéma complet de consularisation, parfois revendiqué par certains acteurs ? Si la forme associative devait être maintenue, pourrait-on envisager un dispositif d'agrément administratif étayé par un cahier des charges et dans quelle mesure la loi pourrait-elle comporter des dispositions encourageant les acteurs de l'économie sociale et solidaire à adhérer aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire ? »*

A ce jour, les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire sont des associations qui ont vocation à réunir les acteurs de l'économie sociale et solidaire de leur région. Ces chambres associatives s'engagent à favoriser la démocratie et la solidarité dans l'économie et elles axent leurs actions autour de trois grands objectifs : structurer et représenter l'économie sociale et solidaire ; accompagner le développement des entreprises et filières de l'économie sociale et solidaire ; faire connaître l'économie sociale et solidaire. Le réseau des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire est fédéré par une chambre nationale de l'économie sociale et solidaire qui est le lieu de concertation permanente et de ressources entre ses membres. Il a pour but d'animer, promouvoir, défendre et représenter les chambres régionales. Dans le respect de la subsidiarité, il leur apporte son soutien et il renforce leur action en élaborant des positions et des propositions communes. Il met en place les outils nécessaires à la structuration des chambres régionales et à la mutualisation de leurs actions.

Ainsi, nous pouvons constater une certaine similitude entre la structuration des différents établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie (qui est consulaire) avec le réseau des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (qui est associatif). D'ailleurs, plusieurs tendances se dessinent à l'occasion de la discussion sur le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, notamment le rapprochement des deux réseaux. En effet, l'article 11-II 4° de la première version du projet de loi disposait que « *Les actions mises en œuvre par l'association gestionnaire pour permettre à la chambre régionale d'exercer ses missions* » doivent se faire « *en partenariat avec l'ensemble des acteurs contribuant à la vie économique de la région, notamment les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et les chambres d'agriculture ; les organismes ou dispositifs institués par les collectivités territoriales parties à la convention et concourant au développement ou à la promotion de l'économie sociale et solidaire, à l'observation de leurs activités et à la formation de leurs dirigeants et salariés.* » Aujourd'hui, la version du projet de loi déposée au Sénat est plus nuancée concernant les acteurs locaux de l'économie sociale et solidaire car elle ne vise pas directement la participation des réseaux consulaires.

Paragraphe 2. La création d'une chambre économique régionale

Le projet de fusionner les réseaux consulaires n'est pas récent, la réforme de juillet 2010 n'ose pas pour autant franchir le pas. Toutefois, au regard de la situation économique de la France et de la volonté de rationaliser la gestion publique, il semble que réunir les trois réseaux consulaires en une unique structure consulaire soit une idée tout à fait envisageable. Par ailleurs, de nombreux pays européens disposent déjà d'une structure de ce type représentant *a minima* les intérêts du commerce, de l'industrie, des services et de l'artisanat. Ainsi, il convient d'analyser d'une part les causes pour lesquelles il serait intéressant d'envisager la fusion des réseaux consulaires (I), et d'autre part les modalités concrètes qu'une telle opération nécessiterait (II).

I. Les causes de la fusion des réseaux consulaires

La fusion du réseau des chambres de commerce et d'industrie avec le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat et le réseau des chambres d'agriculture fait actuellement l'objet d'un vif débat sur la scène publique (A) alors même que cette fusion est, déjà, localement opérationnelle (B).

A. Une fusion des réseaux consulaires largement débattue

Le Conseil économique et social, dans son rapport de 2001 relatif à l'avenir des chambres de commerce et d'industrie, indique que « *La question du rapprochement éventuel entre les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture est régulièrement évoquée et constitue un débat aussi vieux que la loi de 1925 [...] C'est donc dans la complémentarité facilitée par les échanges réguliers et les accords que doivent s'inscrire les actions des chambres de métiers et des chambres de commerce et d'industrie* »⁴⁹².

Plus récemment, l'équipe d'audit « *Développement des entreprises* » de la révision générale des politiques publiques constate, lors de son comité de suivi du 15 mars 2008, que les chambres de commerce et d'industrie ainsi que les chambres de métiers et de l'artisanat assurent de nombreuses missions au service des entreprises. Cependant, pour l'équipe d'audit, leur organisation et leur fonctionnement soulèvent des questions d'efficience et de performance : leur périmètre est redondant (deux tiers des affiliés aux chambres de métiers et de l'artisanat le sont aussi auprès des chambres de commerce et d'industrie) et une multiplication de rapports mettent en évidence des marges importantes de gains d'efficacité et de transparence. Par ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie ainsi que les chambres de métiers et de l'artisanat ont des activités qui se superposent, voire se concurrencent entre elles et parfois même avec les collectivités territoriales, notamment la région.

Les auditeurs soulignent également que pour les entreprises, les réseaux consulaires ne semblent pas toujours perçus comme un atout, du fait de la complexité

⁴⁹² CES, *L'avenir des chambres de commerce et d'industrie* (Paris : Journal officiel, 2001), p. 45.

de certaines démarches, de l'enchevêtrement des niveaux d'intervention et du coût rapporté à la qualité des services rendus. Elles regrettent également le caractère obligatoire de l'affiliation. Les entreprises attendent une lisibilité plus grande du tissu des acteurs d'aide au développement économique : ces intervenants vaudraient d'être moins nombreux, clairement identifiés voire uniques pour chaque besoin, jouant un rôle clairement défini et proposant des services homogènes et de qualité sur le territoire. Elles attendent également un service de proximité capable de répondre aux spécificités locales de leurs territoires d'implantation. Pour l'Etat et leurs partenaires (collectivités territoriales et Union européenne), les chambres consulaires ne constituent pas toujours un relais suffisamment efficace, compte tenu de l'hétérogénéité des choix de développement pour les infrastructures (aéroports, ports, etc.), dans la stratégie de formation et d'apprentissage, et de par les manques de convergence de l'organisation des réseaux avec les schémas de déconcentration des services de l'Etat.

L'équipe d'audit, dans son rapport, identifie les objectifs de la réforme des réseaux consulaires. Il conviendrait de renforcer la qualité de service et de tendre vers davantage de transparence et d'efficacité concernant les subventions et les dispositifs. Il serait également appréciable de simplifier les démarches pour les entreprises, de réduire leur imposition et d'accroître la représentation des entreprises quel que soit leur secteur d'activité. Le rapport préconise plusieurs scénarii dont la piste 3.1 « *Fusion des deux réseaux CCI et CMA* ». Ce scénario propose la fusion des deux réseaux consulaires à tous les niveaux : départemental, régional et national. Il propose de réformer la gouvernance pour assurer une représentation équilibrée des artisans, commerçants, entreprises au sein du nouvel ensemble, tout en réformant également son mode de financement. La piste 3.2 « *Fusion puis renforcement des compétences régionales* » reprend les objectifs de piste précédente en renforçant les missions et les compétences des chambres régionales. Il convient de préciser que le rapport indique que pour ces pistes de réforme l'ambition de recourir à ces deux scénarii est forte mais néanmoins la faisabilité faible.

Dernièrement, le rapport « *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité* » publié en juin 2013 explique que la loi du 23 juillet 2010 réformant le réseau des chambres de commerce et d'industrie ne constitue pas un cadre

suffisamment performant pour que les chambres consulaires puissent travailler en cohérence avec les régions, et ce malgré la signature de nombreuses conventions régionales visant à coordonner l'action des régions et des chambres de commerce et d'industrie en matière d'internationalisation. Le rapport met en exergue que les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat bénéficient d'une intervention de l'Etat au titre de leurs actions d'accompagnement des entrepreneurs. Les deux réseaux consulaires bénéficient d'une taxe affectée qui compense financièrement leur prise en charge des missions dites d'intérêt général. Pour l'année 2013, les deux taxes affectées s'élèvent à 1 336 millions d'euros pour les chambres de commerce et d'industrie et à 280 millions d'euros pour les chambres de métiers et de l'artisanat, soit un total de 1 616 millions d'euros pour les deux réseaux consulaires. En l'absence de comptabilité analytique permettant de suivre la répartition des dépenses au niveau national, la mission n'est pas en mesure de retracer ni de justifier l'emploi de la taxe affectée par mission d'intérêt général. De plus, les missions d'accompagnement des entreprises des deux réseaux sont concurrencées par d'autres acteurs, tels qu'Oséo, les réseaux d'entrepreneurs, les collectivités territoriales ainsi que les fédérations professionnelles, ce qui justifie une rationalisation des missions et des ressources des réseaux consulaires. Enfin, outre le dynamisme des taxes (+30 % entre 2003 et 2012), les réseaux consulaires enregistrent des bénéfices depuis 2005, ce qui plaide pour une meilleure adaptation des ressources aux emplois. Ce rapport propose d'avoir recours à trois leviers d'économies pour réduire de 400 millions d'euros le montant des taxes affectées aux deux réseaux consulaires. Le premier levier concerne des économies liées à la réorganisation des réseaux. Le deuxième levier aspire à des économies liées au recentrage des missions financées par la taxe affectée sur des activités pour lesquelles elles détiennent une réelle expertise. Enfin, le troisième levier vise des gains d'efficacité permis par le déploiement de la comptabilité analytique dans les réseaux.

Une fiche « *Chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat* » est annexée à ce rapport. Ce document indique que « *les missions relatives aux formalités des entreprises pourraient être allégées par des mesures de simplification et de clarification qui réduiraient le nombre de formalités, et de fait, la nécessité de maintenir un centre de formalités des entreprises physique. De plus, 70 % des demandes d'immatriculations effectuées auprès des chambres de commerce*

et d'industrie correspondent à des doubles immatriculations auprès des chambres de métiers et de l'artisanat. La fusion des deux centres de formalités, ou, le cas échéant, le rapprochement des deux structures, pourraient réduire les besoins de financement de cette activité. »⁴⁹³ Selon les rapporteurs, la réduction progressive du montant de la taxe affectée aux réseaux consulaires peut également être compensée à moyen terme par une révision du périmètre des missions des chambres. Ce périmètre est défini dans le cadre des contrats d'objectif et de performance de chaque chambre. Cette redéfinition pourra s'appuyer sur plusieurs stratégies complémentaires. Cela consistera en une redéfinition dans le code de commerce et le code de l'artisanat des missions d'intérêt général afin d'éviter une dispersion des moyens de la taxe affectée sur des missions qui n'ont qu'un lien périphérique avec les objectifs fixés par le législateur. Un transfert des missions des réseaux consulaires à d'autres opérateurs est également proposé notamment pour les missions relatives aux formalités (banque publique d'investissement, collectivités territoriales, Oséo) et pour les missions d'accompagnement (regroupement des doublons constatés entre les opérateurs, agences, collectivités, et les réseaux consulaires). Par ailleurs, un rapprochement des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat est préconisé. Ce rapprochement peut se réaliser sous trois formes : rapprochement géographique (regroupement des services des deux réseaux afin de réduire le coût des fonctions support) ; rapprochement fonctionnel (regroupement d'offres de services génératrices de double démarches) ; fusion.

Il convient de noter que le réseau des chambres de commerce et d'industrie est particulièrement favorable à une fusion des réseaux consulaires. En effet, André MARCON estime que « *Lors de la réforme des chambres de commerce et d'industrie, on est passé à côté de la chance de créer une chambre économique regroupant le commerce, les métiers, l'industrie, etc. La France est le seul pays en Europe ne disposant pas d'une telle chambre. Je milite fortement pour ma part en faveur de l'interconsulaire qui a donné de bons résultats, par exemple, dans le*

⁴⁹³ IGF, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité : rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)* (Paris : La Documentation française, 2013), fiche 1, p. 12.

Massif central. »⁴⁹⁴ Cette option n'est toutefois pas souhaitée par le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat qui met en avant la spécificité de son public.

B. Une fusion des réseaux consulaires déjà opérationnelle

Pour mémoire, rappelons que sous l'administration française de l'Ile de Madagascar, les intérêts du commerce, de l'industrie et de l'agriculture étaient représentés par la chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture de Tamatave⁴⁹⁵. Aujourd'hui, il s'avère que la fusion des réseaux consulaires est déjà une réalité dans certaines parties du territoire. Certaines collectivités d'Outre-mer disposent déjà d'une unique chambre consulaire, sous diverses dénominations, disposant à la fois des compétences dévolues aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres de métiers et de l'artisanat et aux chambres d'agriculture. Aussi, il semble intéressant de présenter ces chambres consulaires d'Outre-mer qui peuvent être autant de modèles pour une fusion des réseaux consulaires en métropole.

A Mayotte, la chambre consulaire en charge de l'activité agricole sur ce territoire dispose de compétences élargies par rapport à celles en métropole, comme la dénomination « *chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte* » en témoigne. Les îles Wallis et Futuna disposent d'une chambre interprofessionnelle propre, relevant de la collectivité au titre de sa compétence en matière de commerce intérieur, d'artisanat et de certaines professions économiques.

A Saint-Barthélemy, la chambre économique multiprofessionnelle est un établissement public à statut particulier de la collectivité de Saint-Barthélemy en application de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer⁴⁹⁶, placé sous la tutelle du conseil territorial. Par ailleurs, l'article 46 de la loi du 23 juillet de 2010 a permis de confier à la chambre consulaire de Saint-Barthélemy les missions dévolues aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres de métiers et de l'artisanat et aux

⁴⁹⁴ Sénat, *Rapport d'information n° 666 fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, 22/06/2011, tome 2, p. 185.

⁴⁹⁵ CE, 09/11/1934, *Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture de Tamatave*, req. n° 18.275.

⁴⁹⁶ Loi organique n° 2007-223 du 21/02/2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer, JORF n° 45 du 22/02/2007, p. 3121.

chambres d'agriculture. Cette chambre constitue auprès des pouvoirs publics l'organe représentatif des intérêts du commerce, de l'industrie, des services, des métiers et des professions libérales de Saint-Barthélemy. Créée sur le même modèle juridique que les chambres consulaires métropolitaines, le Conseil territorial a souhaité étendre les compétences de la chambre économique multiprofessionnelle à l'ensemble des acteurs économiques du territoire, et notamment des professions libérales, en raison de l'absence sur l'île d'organisme public tel que la chambre de commerce et d'industrie, la chambre de métiers et de l'artisanat, la chambre d'agriculture ou encore d'organisme social comme le RSI, l'URSSAF ainsi que l'INSEE.

A Saint-Martin, la transformation statutaire de 2007 a conduit à de profonds changements sociaux, politiques et économiques. Les transferts de compétences des différentes instances (commune, département, région et Etat), vers la collectivité d'Outre-mer, désormais régie par l'article 74 de la Constitution et instaurée par la loi organique du 22 février 2007, ont entraîné une mutation des institutions présentes à Saint-Martin. Le conseil territorial est désormais la seule instance décisionnaire des politiques locales. Par arrêté du conseil territorial, il existe sur ce territoire une chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin qui résulte de la fusion en 2009 de la délégation de la chambre de commerce et d'industrie de Basse-Terre à Saint-Martin, de l'antenne de la chambre de métiers et de l'artisanat de Guadeloupe à Saint-Martin et de la chambre d'agriculture de Guadeloupe. Cette nouvelle chambre est un établissement public territorial regroupant les compétences du commerce, de l'industrie, des services, des métiers et de l'agriculture. Par un courrier du 7 mai 2013, le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme informe la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin que le projet de décret comportant les dispositions réglementaires permettant de confier à cette structure les missions dévolues aux chambres de métiers et de l'artisanat avait recueilli l'ensemble des avis requis et que le Conseil d'Etat avait été saisi. Le projet de loi n° 1338, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 août 2013, relatif à l'artisanat, au commerce et aux TPE dans son article 29 permet de confier, par convention, à la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin les attributions d'une chambre de métiers et de l'artisanat de droit commun.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et d'artisanat constitue une chambre interprofessionnelle qui exerce les compétences dévolues à la fois aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres de métiers et de l'artisanat et aux chambres d'agriculture. Le projet de loi n° 1338⁴⁹⁷, relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises prévoit dans son article 27 qu'il soit ajouté dans le code de commerce un article L. 917-1 selon lequel « *A Saint-Pierre-et-Miquelon, une chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat, établissement public, est auprès des pouvoirs publics l'organe des intérêts agricoles, commerciaux, industriels et artisanaux de sa circonscription. Elle exerce les attributions dévolues aux chambres départementales d'agriculture, aux chambres de commerce et d'industrie territoriales et aux chambres de métiers et de l'artisanat par la législation en vigueur.* » Cette nouvelle disposition codifie dans le code de commerce les dispositions de l'ordonnance n° 77-1106 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions législatives relatives au domaine industriel, agricole et commercial⁴⁹⁸.

II. Les modalités concrètes de la fusion des réseaux consulaires

La fusion des trois réseaux consulaires ne pourra s'effectuer que dans des conditions strictes nécessitant le recours à la loi (A). Cette nouvelle réforme des compagnies consulaires aura nécessairement d'importantes conséquences (B).

A. Les conditions de la fusion des réseaux consulaires

L'analyse de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ne saurait être complète sans s'interroger sur la possibilité de recourir à une nouvelle loi qui finaliserait la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie entreprise il y a plusieurs années.

⁴⁹⁷ Ce projet de loi a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 août 2013.

⁴⁹⁸ Ordonnance n° 77-1106 du 26/09/1977 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions législatives relatives au domaine industriel, agricole et commercial, JORF du 30/09/1977, p. 4767.

C'est pourquoi un projet de loi relatif à la fusion des réseaux consulaires⁴⁹⁹ ainsi qu'une étude d'impact⁵⁰⁰ ont été rédigés dans le cadre de la présente étude afin de proposer, le cas échéant, cette initiative doctrinale aux pouvoirs publics.

Le projet de loi relatif à la fusion des réseaux consulaires annexé à la présente thèse constitue donc l'aboutissement de notre étude. Il s'agit de rationaliser l'offre consulaire aux entreprises (commerciales, industrielles, artisanales, libérales ou agricoles), d'une part par la fusion des trois réseaux, de la chambre nationale de la batellerie artisanale et de l'agence française pour le développement des entreprises, et d'autre part par la mise en œuvre d'un unique échelon régional. La présente réforme des réseaux consulaires permettra d'optimiser la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de simplification et des prestations nécessaires à toutes les entreprises sur l'ensemble du territoire français, tout en tenant compte des spécificités et des besoins locaux.

La Cour des comptes a plusieurs fois souligné la faiblesse persistante des têtes de réseaux face au poids des chambres consulaires locales. La réforme de juillet 2010 n'a pas produit pleinement ses effets et les Assemblées permanentes des trois réseaux consulaires n'ont pas atteint leur objectif de devenir, comme le souligne André MARCON, « *des cœurs de réseaux* ». La nouvelle Assemblée permanente des chambres économiques doit donc faire l'objet d'une attention toute particulière de la part du pouvoir réglementaire pour asseoir sa position de chambre fédératrice de l'ensemble du réseau des chambres économiques sous la tutelle de l'Etat. Le projet de loi proposé ne remet pas en cause le positionnement des actuelles chambres consulaires en leur qualité de partenaire des pouvoirs publics et en tant qu'acteur majeur du développement économique local. Cependant, les réseaux consulaires tels qu'ils existent aujourd'hui soulèvent des questions d'efficience et de performance. En effet, la réforme de juillet 2010 n'a pas réussi à institutionnaliser l'échelon régional, privant les réseaux consulaires d'une représentation efficace auprès des acteurs économiques institutionnels.

⁴⁹⁹ Cf. annexe 1, p. 349.

⁵⁰⁰ Cf. annexe 2, p. 397.

Le projet de loi propose donc de réorganiser les réseaux consulaires par le biais d'une fusion autour d'une organisation régionalisée. Des gains importants en termes d'efficacité relatifs aux actions menées par les nouvelles chambres économiques peuvent être raisonnablement attendus. Ce projet de loi vise donc à fusionner les actuels réseaux consulaires afin d'optimiser et d'accroître les missions qui leur sont aujourd'hui dévolues. Par ailleurs, le poids de la fiscalité consulaire supporté par les entreprises sera de ce fait diminué. Le projet de loi se décompose en plusieurs objectifs qui consistent notamment à simplifier l'organisation administrative consulaire sur l'ensemble du territoire français et donc la rendre plus lisible pour les usagers. Il s'agira également de faciliter les démarches des usagers, de réduire l'imposition des entreprises et de rationaliser la gestion des moyens du nouveau réseau pour rendre un meilleur service aux entreprises à moindre coût. Enfin, le projet de loi vise à maintenir des services de proximité nécessaires au bon développement de la vie économique locale tout en renforçant la transparence et l'efficacité des subventions et des dispositifs d'accompagnement à la création/reprise d'entreprise. En supprimant l'échelon départemental afin de satisfaire aux exigences d'économie et de réduction des charges, les chambres économiques régionales ont vocation à devenir les chambres de base du réseau. Cette réforme repose également sur le choix d'assurer la répartition la plus pertinente possible des outils de compétitivité des territoires en permettant aux chambres régionales de créer des antennes (dépourvues de personnalité juridiques) indispensables pour assurer et développer les services de proximité à destination des ressortissants.

La réforme de juillet 2010 reposait sur le bon vouloir des réseaux consulaires, après une succession d'évolutions juridiques. Le Gouvernement souhaitait « *une refonte rapide, profonde, et pérenne des réseaux et remédier aux insuffisances constatées, qui tiennent principalement à l'organisation dispersée et coûteuse de leurs établissements comme à l'ordonnancement juridique stratifié et finalement confus qui les caractérise* ». L'étude d'impact annexée à la présente thèse propose que la fusion des réseaux consulaires se réalise par voie d'autorité. En effet, la loi du 23 juillet 2010 reposait sur une réforme différenciée par réseaux qui était censée privilégier la diversité en permettant une meilleure adaptation aux besoins des secteurs économiques concernés. Les réseaux consulaires ont alors décidé de laisser l'initiative à leurs élus afin de dégager un consensus autour d'un projet ambitieux.

Cette stratégie politique a démontré ses limites par l'échec manifeste du consensus attendu.

La fusion des réseaux consulaires nécessite la modification de l'organisation juridique des réseaux concernés, ce qui justifie le recours à la loi. Tel est le cas pour la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public au sens de l'article 34 de la Constitution qui impose le recours à la voie législative. Il en est de même pour les missions imparties aux nouvelles chambres économiques, comme c'était le cas précédemment concernant les chambres de commerce et d'industrie. Le pouvoir réglementaire, quant à lui, est compétent pour préciser les conditions d'application et les modalités de mise en œuvre de ces missions. Précédemment, les missions et les principes d'organisation des chambres de métiers et de l'artisanat étaient fixés par voie réglementaire, cependant il serait souhaitable de faire apparaître une réelle volonté de réforme des réseaux consulaires et de proposer que l'ensemble des règles d'organisation et de fonctionnement des nouvelles chambres économiques soit adoptées par le pouvoir législatif. En effet, les options normatives retenues pour la création des nouvelles chambres économiques visent à satisfaire aux objectifs à valeur constitutionnelle d'intelligibilité, d'accessibilité et d'effectivité du droit. Le Gouvernement devrait donc solliciter une habilitation lui permettant de légiférer par voie d'ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution qui permettrait notamment de prendre des dispositions régissant l'organisation du secteur des métiers et de l'artisanat, et de modifier le code de l'artisanat.

B. Les impacts de la fusion des réseaux consulaires

Le projet de loi annexé à la présente thèse ayant pour objectif la fusion des trois réseaux consulaires, une nouvelle organisation territoriale du paysage consulaire s'avèrerait donc nécessaire. Le nouveau réseau consulaire ainsi proposé reposerait sur l'autorité des chambres économiques régionales. Par conséquent, le projet de loi propose la suppression de l'échelon départemental et l'organisation d'un transfert de charges au profit des nouvelles chambres régionales afin de renforcer l'équité souhaitée par les ressortissants. Ce projet induirait des économies qui seraient

répercutées sur les entreprises et modifierait notamment le code général des impôts dans ses articles relatifs à la fiscalité des réseaux consulaires.

Le renforcement de l'échelon régional serait la conséquence directe de la disparition de l'échelon départemental. Contrairement à la loi du 23 juillet 2010, la réforme proposée ne maintiendrait pas de chambre infrarégionale, cependant les nouvelles chambres économiques régionales auraient la possibilité de créer des antennes locales réparties sur leur territoire. Ces antennes consulaires constitueraient des services déconcentrés d'une chambre économique régionale et seraient donc dépourvues de la personnalité juridique morale. Ainsi, la rationalisation des réseaux consulaires laisserait la possibilité aux chambres régionales de mettre en œuvre une proximité essentielle pour assurer au mieux les services rendus aux ressortissants.

Les nouvelles chambres économiques régionales représenteraient auprès des pouvoirs publics et des acteurs locaux les intérêts du commerce, de l'industrie, des services, de l'artisanat et de l'agriculture de leur circonscription. Par conséquent, le projet de loi propose d'attribuer aux chambres économiques régionales de nouvelles missions. Celles-ci seraient consultées par le conseil régional sur tout dispositif d'assistance aux entreprises dont la région envisagerait la création. Elles seraient associées d'une part à l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, et d'autre part à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme. Les chambres économiques régionales pourraient assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, notamment de transport, et gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions. Elles pourraient également être chargées de réaliser de tels projets par contrat avec l'Etat, la région, les autres collectivités territoriales de la circonscription régionale ou leurs établissements publics (elles recruteraient et gèreraient à cet effet les agents de droit privé nécessaires au bon accomplissement de leurs services publics industriels et commerciaux, notamment en matière d'infrastructures portuaires et aéroportuaires). Enfin, elles créeraient et gèreraient des centres de formalités des entreprises et y assureraient, pour ce qui les concernerait, les missions prévues par l'article 2 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

Le projet de loi propose de créer une Assemblée permanente des chambres économiques. Celle-ci serait l'établissement public placé à la tête du réseau, habilité à représenter auprès de l'Etat et de l'Union européenne ainsi qu'au plan international les intérêts nationaux du commerce, de l'industrie, des services, de l'artisanat et de l'agriculture. Son organe délibérant serait constitué des présidents en exercice des chambres économiques régionales et des chambres des collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie. Le financement de son fonctionnement ainsi que les dépenses relatives aux projets de portée nationale intéressant l'ensemble du réseau des chambres économiques, adoptés par délibération de l'Assemblée permanente des chambres économiques, constitueraient des dépenses obligatoires pour les chambres économiques régionales.

Ce projet propose de confier à l'Assemblée permanente des chambres économiques de nombreuses missions qu'il convient de relever ici. Celle-ci devrait par exemple assurer l'animation de l'ensemble du réseau des chambres économiques. A ce titre, elle élaborerait la stratégie nationale du réseau des chambres économiques. Elle adopterait les normes d'intervention pour les établissements du réseau des chambres économiques et s'assurera du respect de ces normes. Elle gèrerait les projets de portée nationale intéressant le réseau des chambres économiques et elle pourrait en confier la maîtrise d'ouvrage à un autre établissement du réseau des chambres économiques. Son rôle consisterait aussi à proposer aux chambres économiques régionales des fonctions de soutien dans les domaines technique, juridique et financier, ainsi que dans celui de la communication institutionnelle. Elle pourrait passer, pour son propre compte ou pour celui de tout ou partie des établissements du réseau des chambres économiques, des marchés publics ou des accords-cadres⁵⁰¹. Elle définirait et suivrait la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion du personnel des établissements du réseau des chambres économiques, négocierait et signerait les accords nationaux en matière sociale applicables aux personnels des chambres qui seraient soumis à un agrément dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat s'ils avaient un impact sur les rémunérations.

⁵⁰¹ L'Assemblée permanente des chambres économiques pourrait également assurer la fonction de centrale d'achat au sens du code des marchés publics pour le compte de tout ou partie des établissements du réseau des chambres économiques.

L'Assemblée permanente des chambres économiques pourrait diligenter ou mener les audits relatifs au fonctionnement des différents établissements du réseau des chambres économiques dont les conclusions seraient transmises à l'autorité compétente dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Elle coordonnerait les actions du réseau des chambres économiques avec celles des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger⁵⁰². Elle pourrait constituer, à la demande des établissements du réseau des chambres économiques, une instance de conciliation pour les différends opposant plusieurs chambres entre elles avant un recours en justice⁵⁰³. Enfin, elle favoriserait le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international⁵⁰⁴.

Les économies réalisées du fait des opérations de fusion et de régionalisation des trois réseaux consulaires se traduiraient notamment par une baisse significative des charges de personnel. L'équilibre financier devrait se réaliser par le non-remplacement de départs en retraite. A titre d'exemple, dans l'actuel réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, il convient de signaler que la moyenne d'âge des agents sous statut est de 47 ans, dont 7% d'entre eux ont plus de 60 ans. Dans l'hypothèse d'un départ en retraite à 67 ans, le non-remplacement concernerait 7% des agents sous statut à l'horizon de sept ans. Pour les chambres de commerce et d'industrie, la moyenne d'âge des agents sous statut est de 44 ans, dont 2,5% ont plus de 60 ans. Dans l'hypothèse d'un départ en retraite à 67 ans, le non-remplacement concernerait 2,5% des agents sous statut à l'horizon de sept ans.

Le projet de loi proposé abrogerait la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers.

⁵⁰² A ce titre, s'appuyant notamment sur les données économiques recueillies par les différentes chambres économiques du réseau, l'Assemblée permanente des chambres économiques identifie les entreprises qui présentent les meilleures perspectives en terme d'exportation et, en conséquence, les aide de manière spécifique à développer leurs activités à l'international.

⁵⁰³ Cette fonction de conciliation serait exercée à titre gracieux.

⁵⁰⁴ Pour l'accomplissement de ses missions à l'étranger, l'Assemblée permanente des chambres économiques disposerait de bureaux à l'étranger ; ces bureaux, dénommés « *missions économiques-UBIFrance* », feraient partie des missions diplomatiques. Là où l'Assemblée permanente des chambres économiques ne disposerait pas de bureaux, elle pourrait être représentée par le réseau international du ministère chargé de l'économie et des finances qui mettrait en œuvre, dans le cadre d'une convention, les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

L'article 2 du projet de loi dispose que les agents des établissements du réseau des chambres économiques relèveraient de la fonction publique d'Etat. Par conséquent, le personnel de ce nouveau réseau consulaire demeurerait un personnel de droit public, mais intégré à la fonction publique d'Etat. Ce personnel serait désormais soumis à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Cette intégration du personnel consulaire à la fonction publique d'Etat résoudrait de nombreuses difficultés vécues quotidiennement par les actuelles chambres consulaires et ce quel que soit le réseau.

Par ailleurs, les conséquences pour les services de l'Etat porteraient essentiellement sur l'exercice de la tutelle. L'autorité de tutelle compétente veillerait au fonctionnement régulier des établissements du réseau des chambres économiques et assisteraient de droit aux instances délibérantes. La tutelle des préfets consisterait principalement à approuver les budgets et les comptes, à autoriser les emprunts ainsi qu'à approuver les règlements intérieurs. Les opérations de fusion et de régionalisation auraient un impact en terme de transfert de charges sur l'emploi public du niveau départemental au niveau régional. En effet, la disparition des chambres départementales entraînerait l'incompétence des services départementaux de l'Etat sur les activités des chambres économiques régionales au profit des services régionaux de l'Etat. En ce qui concerne l'Assemblée permanente des chambres économiques, la question du ministère de tutelle est complexe. Nous proposons de placer cet établissement public national sous la tutelle du ministère en charge de l'artisanat, du commerce et du tourisme. Ce ministère pourrait, le cas échéant, demander la collaboration des ministères en charge des transports et de l'agriculture.

Enfin, les opérations de fusion et de régionalisation des réseaux consulaires que cette réforme propose n'auraient aucun impact sur les champs de compétences et le niveau d'intervention des collectivités territoriales. Dans le contexte de régionalisation des acteurs du développement économique, les nouvelles chambres économiques régionales seraient les interlocuteurs de référence tant pour les pouvoirs publics que pour les ressortissants. Le projet de loi conforte donc la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales déterminées par la Constitution.

Conclusion générale

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services constituait un projet ambitieux qui devait aboutir à la régionalisation des réseaux consulaires. Cette réforme, indissociable de la réforme des collectivités territoriales en cours, n'a pas réussi à redonner toute sa cohérence au réseau des chambres de commerce et d'industrie : les missions de ces établissements publics administratifs de l'Etat ne sont pas clairement définies dans la loi, le fonctionnement interne de ces structures manque de rationalité et les ressortissants ne connaissent pas toujours les services proposés par les compagnies consulaires.

De surcroît, une concurrence entre de nombreuses structures œuvrant dans le développement économique des territoires s'est manifestement instaurée. En effet, depuis une trentaine d'années, des institutions participant à la décentralisation sont venues concurrencer les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Ainsi, les collectivités territoriales, dotées de nouveaux pouvoirs et de moyens importants, sont entrées en concurrence avec les réseaux consulaires en devenant des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire ou bien encore du développement économique.

Dès lors, les risques de redondances ou d'incohérences entre les différentes initiatives menées sont réels, et cela peut entraîner une certaine illisibilité des dispositifs pour les acteurs concernés. De la dispersion des moyens et des phénomènes de concurrence découlent une inefficience entre les acteurs locaux. Se coordonner entre différents acteurs représente un réel coût en temps et en énergie.

Les chambres de commerce et d'industrie n'ont pas nécessairement su réaliser l'ampleur de la pénétration des collectivités territoriales sur leur périmètre d'intervention. Alors que les structures d'intervention se multipliaient et devenaient

plus complexes, les compagnies consulaires n'ont pas affirmé à temps leur position dans le nouveau paysage institutionnel né de la décentralisation.

C'est dans ce contexte que la loi du 23 juillet 2010, qui devait être la pierre angulaire du processus de réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie, ne doit finalement être considérée que comme une étape parmi d'autres. Le processus de régionalisation doit impérativement être mené à terme et la rationalisation des réseaux consulaires – chambres des commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture – doit maintenant être envisagée sous l'angle de la fusion.

Pour conclure, relevons que lors de la publication de la loi du 23 juillet 2010, les services du journal officiel, en titrant le chapitre I^{er} du titre 1^{er} « *Chambre de commerce et de l'artisanat* » ont créé, malgré eux, un nouveau réseau consulaire. Ce titre a fait l'objet d'un rectificatif le 28 juillet 2010⁵⁰⁵, mais au vu de l'argumentation de la présente thèse qui aspire à aller dans ce sens, nul ne s'étonnera que nous nous plaisions ici à y voir, plutôt qu'une maladresse ou une étourderie, un signe précurseur de la prochaine réforme des compagnies consulaires françaises.

⁵⁰⁵ Rectificatif au JORF du 24/07/2010, loi n° 2010-853 du 23/07/2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, JORF du 28/07/2010, NOR : ECEX0913300Z.

Bibliographie

<i>Ouvrages imprimés</i>	316
<i>Articles et chroniques</i>	320
<i>Notes de jurisprudences et conclusions</i>	327
<i>Rapports, avis et observations</i>	331
<i>Communication dans des colloques, tables rondes, etc.</i>	339
<i>Travaux universitaires</i>	341

Ouvrages imprimés

- APCM, *Jean Paquet : l'artisanat vu par un humaniste* (Paris : APCM, 1995)
- AUBOUIN Michel, MORAUD Jean-Christophe, *Administrer les territoires : nouvelles données, nouveaux enjeux* (Paris : LGDJ, 2006)
- AUBY Jean-Bernard (dir.), *Droit de la fonction publique*, 6^e éd. (Paris : Dalloz, 2009)
- AZARIAN Hélène, *L'artisanat*, 2^e éd. (Paris : Litec, 2010)
- BAUBY Pierre, *Service public, services publics* (Paris : La documentation Française, n° 5338, 2011)
- BERNARDIN Jean-François, *A quoi sert une chambre de commerce et d'industrie ?*, 2^e éd. (Paris : l'Archipel, 2004)
- BERNOT Jacques, *La répartition des compétences* (Paris : LGDJ, 1996)
- BLOCH-LAINE François, GARRIGOU-LAGRANGE Jean-Marie, *Associations et développement local* (Paris : LGDJ, 1988)
- BOUINOT Jean, *La ville intelligente* (Paris : LGDJ, 2003)
- BRICHET Robert, Juris-classeur administratif, fascicule 170, « Associations : associations de droit commun ; associations para-administratives »
- CCIP, *Les chambres de commerce et d'industrie : principaux textes des origines à nos jours* (Paris : CCIP, 1999)
- CCIP, *Les services dans l'économie française : une approche régionale* (Paris : CCIP, 1998)
- CHAPUS René, *Droit administratif général*, vol. 1, 2 vol., 15^e éd. (Paris : Montchrestien, 2001)
- CHENOT Bernard, *Organisation économique de l'Etat*, 2^e éd. (Paris : Dalloz, 1965)
- CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, 8^e éd. (Paris : PUF, 2010)
- CHUPIN Christian, *Chambres de commerce et d'industrie : un nouveau départ ?* (Paris : La documentation Française, n° 5345, 2012)
- CLAMEN Michel, *Manuel de lobbying* (Paris : Dunod, 2005)
- COLIN Frédéric, Juris-classeur fonctions publiques, fascicule 820, « Agents des chambres consulaires »

COLLART-DUTILLEUL François, DELEBECQUE Philippe, *Contrats civils et commerciaux*, 8e éd. (Paris : Dalloz, 2007)

Collectif, *Droit de la fonction publique : Etat, collectivités locales, hôpitaux*, 6e éd. (Paris : Dalloz, 2009)

Collectif, *Dynamique du changement dans les chambres de métiers* (Paris : Institut Supérieur des Métiers, 2003)

Collectif, *La chambre de commerce et d'industrie de Paris (1803-2003) : histoire d'une institution*, vol. 1, 2 vol. (Genève : Droz, 2003)

Collectif, *La chambre de commerce et d'industrie de Paris (1803-2003) : histoire d'une institution II. Etudes thématiques*, vol. 2, 2 vol. (Genève : Droz, 2008)

Collectif, *La régionalisation en Europe : bilan et perspectives* (Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1994)

Collectif, *Les pôles de compétitivité, que peut-on en attendre ?* (Paris : Rue d'ULM, 2008)

Collectif, *Les politiques régionales en France* (Paris : La Découverte, 2011)

Collectif, *Mélange offert à Paul COUZINET* (Toulouse : Université des sciences sociales de Toulouse, 1974)

Collectif, *Une chambre pour la capitale : deux siècles d'histoire de la chambre de commerce et d'industrie de Paris* (Paris : Le cherche midi, 2004)

CONQUET André, *Au secours de la circulation monétaire : les Chambres de commerce émettrices de monnaies de nécessité 1870-1914-1940* (Paris : ACFCI, 2000)

CONQUET André, *L'aventure consulaire et ses hommes* (Paris : APCCI, 1988)

CONQUET André, *La suppression des chambres de commerce en 1791 comme si vous y étiez* (Paris : APCCI, 1981)

CONQUET André, *Le rétablissement des chambres de commerce par Chaptal en 1802* (Paris : APCCI, 1983)

CONQUET André, *Les chambres de commerce françaises et la caducée de Mercure* (Paris : APCCI, 1984)

CONQUET André, *Médailles et jetons des chambres de commerce*, 2^e éd. (Paris : ACFCI, 2000)

CONQUET André, *Napoléon et les chambres de commerce*, 2^e éd. (Paris : APCCI, 1978)

- CONQUET André, *Napoléon III et les chambres de commerce* (Paris : ACFCI, 1990)
- CONQUET André, *Si les chambres de commerce m'étaient contées...* (Paris : APCCI, 1972)
- COURRENT Jean-Marie, SAMMUT Sylvie, *Elaborer son dossier financier de création* (Paris : Dunod, 2000)
- DESTOURS Stéphane, CLAMOUR Guylain, *Juris-classeur collectivités territoriales, fascicule 724, « Collectivités territoriales et droit de la concurrence »*
- Direction générale des collectivités locales, *Le guide des sociétés d'économie mixte locales*, (Paris : La documentation française, 2007)
- DUPLAT Claude-Annie, *Reprendre ou céder une entreprise*, 2^e éd. (Paris : Vuibert, 2007)
- DURANTON Gilles (dir.), *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?* (Paris : Editions rue d'ULM, 2008)
- GAVALDA Christian, STOUFFLET Jean, *Droit bancaire*, 7^e éd. (Paris : Litec, 2008)
- GENEREUX Jacques, *Introduction à la politique économique*, 3^e éd. (Paris : Economie, 1999)
- GIORDANO Michel, PENAUD Stéphane, *Collectivités locales et associations contrôle et audit des risques* (Lyon : Juris, 1994)
- GOUIFFES Pierre-François, *Réformes : mission impossible ?* (Paris : La documentation Française, n° 5322, 2010)
- GRANGER Benoît, *Oser créer, les associations d'appui aux créateurs proposent une politique ambitieuse pour la création d'entreprise* (Paris, Ed. Charles Léopold Mayer, 2000)
- GRISSET Alain, *A quoi sert une chambre de métiers ?* (Paris : l'Archipel, 2004)
- GUGLIELMI Gilles, KOUBI Geneviève, *Droit du service public*, 3^e éd. (Paris : Montchrestien, 2011)
- GUYAU Luc, *A quoi sert une chambre d'agriculture ?* (Paris : l'Archipel, 2004)
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public* (Paris : Sirey, 1933)
- HURON David, SPINDLER Jacques, *Le management public local* (Paris : LGDJ, 1998)

JACQUET Nicolas, DARMON Daniel, *Les pôles de compétitivité : le modèle français* (Paris : La documentation française, n° 5225, 2005)

LANVERS Pierre, *Une chambre de commerce pour quoi faire ?* (Paris : Chotard et associés éditeurs, 1982)

LEMERCIER Claire, *Un si discret pouvoir : aux origines de la chambre de commerce de Paris 1803-1853* (Paris : La découverte, 2003)

LINOTTE Didier, ROMI Raphaël, *Droit du service public* (Paris : Litec, 2007)

LINOTTE Didier, ROMI Raphaël, *Droit public économique*, 6^e éd. (Paris : Litec, 2006)

MAINGUY Daniel (dir.), *Droit de la concurrence* (Paris : Litec, 2010)

MICHOUD Léon, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, vol. 1 (Paris : F. PICHON et DURAND-AUZIAS, 1906)

MORAND-DEVILLER Jacqueline, *La commune, l'urbanisme et le droit* (Paris : LGDJ, 2002)

MORDACQ Frank, *La réforme de l'Etat par l'audit* (Paris : LGDJ 2009)

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, 7^e éd. (Paris : PUF, 2008)

NICINSKI Sophie, *Droit public de la concurrence* (Paris : LGDJ, 2005)

NOUVION André-Pierre, *Origine et histoire des juridictions consulaires et des chambres de commerce et d'industrie françaises* (Paris : Nouvion éd., 2002)

NOUVION André-Pierre, *Pratique et droit des chambres de commerce et d'industrie françaises, réforme 2004-2005*, vol. 1, 2 vol. (Paris : Nouvion éd., 2005)

NOUVION André-Pierre, *Pratique et droit des chambres de commerce et d'industrie françaises, réforme 2005*, vol. 2, 2 vol. (Paris : Nouvion éd., 2005)

PUAUX Pierre, *Les chambres de commerce et d'industrie au passé, au présent et au futur* (Paris : L'Harmattan, 2003)

PAPIN Robert, *Stratégie pour la création d'entreprise*, 12^e éd. (Paris : Dunod, 2007)

PUAUX Pierre, *Les chambres de commerce et d'industrie*, 2^e éd. (Paris : PUF, 1998)

RAPP Lucien, TERNEYRE Philippe (dir.), *Lamy droit public des affaires* (Paris : Lamy, 2011)

ROMI Raphaël, *méthodologie de la recherche en droit, Master et Doctorat* (Paris : Litec, 2006)

SAMMUT Sylvie, *Jeune entreprise, la phase cruciale du démarrage* (Paris : L'Harmattan, 1998)

THERON Jean-Pierre, Juris-classeur administratif, fascicule 135 : « Etablissements publics »

THOUMELOU Marc, *Collectivités territoriales : quel avenir ?* (Paris : La documentation Française, n° 5334-35, 2011)

TRONQUOY Philippe (dir.), *La réforme de l'Etat* (Paris : La documentation française, n° 346, 2008)

TULARD Marie-José, *La région* (Paris : LGDJ, 2008)

VALETTE Jean-Paul, *Droit des services publics* (Paris : ellipses, 2006)

WALINE Charles (dir.), *Contrôle et évaluation des finances publiques* (Paris : La documentation française, n° 5302, 2009)

WALTER Bruno, *Associations et collectivités locales : guide pratique d'un partenariat réussi*, (Paris : Imprimerie Nationale Editions, 2003)

WOERLING Jean-Marie, Juris-classeur Alsace-Moselle, fascicule 655 : « Artisanat »

Articles et chroniques

ADVIELLE Frédéric, VAN HERZELE Pierre, *Les chambres régionales et territoriales des comptes et la situation des régions*, AJDA 2013.569

ADVIELLE Frédéric, *Les chambres régionales et territoriales des comptes et les mutualisations de services*, AJDA 2012.1952

Anonyme, *Microcrédit : stimuler l'entrepreneuriat populaire*, *L'interconsulaire*, n° 103, octobre 2008, p. 4

ARANJO (de) Christophe, *Les conséquences de l'annulation d'un acte détachable sur la convention de délégation de service public*, AJDA 2009.300

ARANJO (de) Christophe, *Les principes fondamentaux et règles jurisprudentielles de la procédure de délégation de service public local*, AJDA 2009.690

AUBY Jean-François, *Le déclin de la spécificité juridique des services publics industriels et commerciaux*, AJDA 1981.508

AZARIAN Hélène, MARON Albert, *Droit de l'artisanat*, JCP *Entreprises et Affaires*, 2010, p. 2130

AZARIAN Hélène, MARON Albert, *Droit de l'artisanat, JCP Entreprises et Affaires*, 2011, p. 1898

AZARIAN Hélène, SAINTOURENS Bernard, *Droit de l'artisanat, JCP Entreprises et Affaires*, 2008, p. 2227

BENOIT Loïck, *Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences*, *AJDA* 2005.1878

BEROUJON François, *Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics*, *RFDA* 2008, p. 26

BOULAY Floriane, *Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ?*, *AJDA* 2012.468

BOURCIER Jean-Pierre, *Le rapport Gérolami esquisse la réforme des CCI*, *Les Echos*, 10/10/1994, p. 21

BOURCIER Jean-Pierre, *Les chambres de commerce s'interrogent sur la réforme que veut engager Madelin*, *Les Echos*, 17/11/1994, p. 22

BOUSSARD Sabine, *L'éclatement des catégories de services public et la résurgence du « service public par nature »*, *RFDA* 2008.43

BOUVARD Michel, *La nécessaire intégration des opérateurs de l'Etat dans la démarche de performance de la LOLF*, *RFFP*, n° 105, février 2009, p. 13

BOUVIER Michel, *Réformes : la culture de la performance n'est pas incompatible avec la diversité institutionnelle*, *RFFP*, n° 105, février 2009, p. 5

BOUYSSOU Fernand, *Les nouveaux critères des autorisations d'urbanisme commercial : appréciation par le juge*, *AJDA* 2011.659

BRUNEL Jean, *Représentation patronale et représentativité des organisations patronales*, *Travail et Emploi*, n° 70, p. 3

CHATELIER (le) Gilles, *Société publique locale et région : quelles possibilités d'utilisation ?*, *AJCT* 2011.279

CHAVAROCLETTE-BOUFFERET Séverine, *Application du droit communautaire des marchés publics et réorganisation administrative des personnes publiques : vers un second souffle de l'hypothèse particulière du in house ?*, *AJDA* 2008.2147

CHAVRIER Géraldine, *Les relations entre les départements et les régions : faux problèmes et vraies menaces*, *AJDA* 2011.1824

CHAVRIER Géraldine, *Quel avenir pour la région dans l'organisation territoriale française ?*, *AJDA* 2008.1657

CHEROT Jean-Yves, *Le « plan d'action » de la Commission dans le domaine des aides d'Etat : progrès et limites de l'analyse économique dans le contrôle communautaire des aides d'Etat*, AJDA 2007.2412

CHEVALLIER Jacques, *L'association au service public*, JCP 1974, I, n° 2667

CHEVALLIER Jacques, *Les transformations du statut d'établissement public*, JCP 1972, I, n° 2496

CLAMOUR GUYLAIN, *La place de la délégation de service public au sein de la commande publique*, AJDA 2013.1429

CLAVAGNIER Brigitte, *Le délit de prise illégale d'intérêt connaît-il encore des limites ?*, JA, n° 404, p. 35

CONAN Matthieu, *L'autonomie financière des collectivités territoriales : trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux*, AJDA 2012.750

COSTE-BATTON Juliette, *Une association prêteuse risque gros*, JA, n° 406, p. 7

CPCA, *Une économie associative au service du développement local*, JA, numéro spécial pour le forum national des associations et fondations, 2009, p. 18

DAMAREY Stéphanie, *La société publique locale ou la fin des associations transparentes*, AJDA 2011.15

DARMON Daniel, *Les pôles de compétitivité, Regards sur l'actualité*, n° 315, 2005, p. 87

DEGRON Robin, *L'affirmation du rôle des chambres consulaires régionales : une réforme silencieuse à l'appui de la décentralisation économique*, AJDA 2007.13

DEGRON Robin, *La régionalisation du réseau des CCI : une réforme attendue révélatrice d'un nouvel ordre territorial*, AJDA 2010.1938

DESCHAMPS Emmanuelle, *Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, AJDA 2011.1128

DETAIS Julien, *La réorganisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie*, CJFI, n° 62, 2010, p. 241

DONIER Virginie, *Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences*, AJDA 2011.92

DOUENCE Jean-Claude, *Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale : le cas des établissements publics locaux*, AJDA 1971.4

DOUENCE Jean-Claude, *La spécialité des personnes publiques en droit administratif*, RDP 1972.753

- DOUENCE, Jean-Claude, *L'action économique locale*, AJDA 1992.68
- DREYFUS Jean-David, *Associations et délégation de service public*, AJDA 2002.894
- DREYFUS Jean-David, *Externalisation et liberté d'organisation du service*, AJDA 2009.1529
- DREYFUS Jean-David, *Les conditions de validité des conventions de mandat conclu en matière de recette et de dépenses publiques des collectivités territoriales*, AJDA 2008.787
- EPRON Quentin, *Les contrats de subvention*, RDP, n°1, 2010, p. 63
- FATOME Etienne, *Concurrence et liberté d'organisation des personnes publiques : éléments d'analyse*, AJDA 2006.67
- FAURE Bertrand, *Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ?*, AJDA 2009.859
- FAURE Bertrand, *Le regroupement départements-région : remède ou problème ?*, AJDA 2011.86
- FOULON Jean-Pierre, *Les chambres de commerce et d'industrie territoriales, quel devenir ?*, *Les cahiers de la fonction publique*, mars 2011, p. 14
- GILTARD Daniel, *L'association de la loi de 1901 et les services publics à caractère industriel ou commercial*, JCP 1981-I-3028
- GOHIN Olivier, *Loi et contrat dans les rapports entre collectivités publique*, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, mars 2005
- GONGUET Jean-Pierre, *CCI : Comment innover pour ne pas disparaître ?*, *La Tribune*, 27/09/2013, p. 18.
- GOMEZ Pierre-Yves, *La gouvernance des pôles de compétitivité : impasses théoriques et reformulation de la spécificité des pôles*, *Revue française de gestion*, n° 190, 2008, p. 197
- GRIDEL Jean-Pierre, *La personne morale en droit français*, RIDC n° 42, 1990, p. 495
- GROUD Hervé, *Relance économique : les régions partenaires de l'Etat ?*, AJDA 2008.2305
- GUILLAUMONT Olivier, *Les subventions entre collectivités territoriales*, AJDA 2009.1804
- IANNELLO Carlo, *L'« idée » de service public et les paradoxes du processus de privatisation en Italie*, AJDA 2012.2150

JANICOT Laëtitia, *la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales : trente ans après la loi du 2 mars 1982*, AJDA 2012.753

JEAN-PIERRE Didier, *Des transferts de personnels des aéroports gérés par les CCI*, JCPA, n° 9, février 2007, p. 2056.

KALFLECHE Grégory, *Secteur public et concurrence : la convergence des droits, à propos des droits de la concurrence et de la commande publique*, AJDA 2007.2420

KERLEO Jean-François, *L'autonomie des établissements publics : l'exemple du droit portuaire*, AJDA 2011.716

LICHERE François, *La transparence des associations administratives*, LPA, n° 254, p. 9

MALHEY Bruno, *Les autres chambres consulaires, Les cahiers de la fonction publique*, mars 2011, p. 16

MARCEAU Jacques, *Représentations patronales : encore un rendez-vous manqué*, publié sur *Le Cercle Les Echos*, consulté le 14/03/2012

MARCOU Gérard, *Agence : les équivoques de la réforme de la gestion publique à la lumière des expériences française et étrangères*, RFFP, n° 105, février 2009, p. 149

MARCOU Gérard, *Les paradoxes de la région*, AJDA 2008.1634

MARCOU Gérard, *L'Etat et les collectivités territoriales : où va la décentralisation ?*, AJDA 2013.1556

MARTIN Jean-Christophe, *Les chambres de commerce et d'industrie dans le paysage économique français*, *La revue du trésor*, n° 2, 2007, p. 95

MAURY Suzanne, *La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ?*, AJDA 2008.1366

MET-DOMESTICI Alexandre, *Aides d'Etat, service public et droit communautaire : éléments de clarification sur la validité des compensations de service public*, AJDA 2007.1881

MILLER Eric, *Qu'est-ce qu'une norme juridique ?*, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, janvier 2007

MILLER Gilles, LEYAT Alain, *Les chambres régionales des comptes et le contrôle des chambres de commerce et d'industrie*, AJDA 2008.1700

MILLER Gilles, LEYAT Alain, *Les chambres régionales des comptes et le contrôle des sociétés d'économie mixte locales*, AJDA 2009.1701

MILLER Gilles, LEYAT Alain, *Les rapports d'observations définitives consacrés aux régions*, AJDA 2010.722

MILLER Gilles, LEYAT Alain, *L'intercommunalité vu par les chambres régionales et territoriales des comptes*, AJDA 2009.699

MONPION Anne, *Le contrôle de l'interventionnisme économique public : l'affaiblissement du principe de liberté du commerce et de l'industrie ?*, AJDA 2008.232

MONTECLER (de) Marie-Christine, *Un échelon de moins, un impôt de moins ?*, AJDA 2008.1977

MOREAU David, *Les risques de requalification des subventions aux associations en marchés ou en délégations de service publics*, AJDA 2002.902

MOUTON Stéphane, *A propos de la réforme portuaire : un nouveau visage pour les établissements publics*, RDP, 2010, n° 1, p. 91

NOTTE Gérard, *Projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises*, JCP Entreprises et affaires, n° 35, act. 610

NOURY Arnaud, *Les contrats des associations transparentes, Lamy collectivités territoriales*, 2007, n° 25, p. 52

PIETRO (Di) Adriano, *Les agences fiscales d'Italie ou une nouvelle forme juridique pour gérer les fonctions fiscales*, RFFP, n° 105, février 2009, p. 121

PINEAU Dorothée, *La réforme des réseaux consulaires, Les cahiers de la fonction publique*, mars 2011, p. 5

PONTIER Jean-Marie, *Des CPER aux CPER : les contrats de projet 2007-2013*, AJDA 2008.1653

PONTIER Jean-Marie, *Quel avenir pour le département ?*, AJDA 2011.1817

PONTIER Jean-Marie, *Le nouveau préfet*, AJDA 2010.819

PONTIER Jean-Marie, *Les nouvelles compétences de la région*, AJDA 2004.1968

PONTIER Jean-Marie, *Retour sur une région refusée*, AJDA 2009.805

RAPP Lucien, *Quasie-régie, quasi-régime*, AJDA 2010.588

RICHER Laurent, *Une source d'inspiration de la notion d'opérateur de l'Etat : la notion d'« organisme de droit public »*, RFFP, n° 105, février 2009, p. 57

ROY (le) Marc, *L'imperfection croissante des critères d'identification de la délégation de service public*, AJDA 2008.2268

SALON Serge, *Statut des personnels des chambres consulaires, Les cahiers de la fonction publique*, mars 2011, p. 10

SARTORIO Françoise, GIVORD Laurent, *Les risques attachés au maniement de fonds publics par les opérateurs privés*, AJDA 2012.1898

SCMITT Sylvie, *Le contrôle des collectivités territoriales sur les associations subventionnées : l'exigence d'efficacité confrontée au quotidien*, AJDA 2003.1088

TAILLEFAIT Antony, *Constitution et fonction publique, Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 37, p. 49.

TERNEYRE Philippe, *Secteur public et concurrence : la convergence des principes, à propos de la liberté contractuelle*, AJDA 2007.1906

THIEFFRY Patrick, *Compensation des charges de service public : les contradictions du « paquet Almunia »*, AJDA 2012.300

THIEFFRY Patrick, *Les services sociaux d'intérêt général sont-ils des entreprises ?*, AJDA 2007.1331

THORIS Gérard, *La taxation des entreprises au niveau local*, RFFP, n° 103, p. 85

TOUBOUL Charles, *L'Etat et les associations : avantages, exigences et risques d'une collaboration*, CJFI, n° 38, mars 2006

TURPIN Dominique, *Les nouvelles compétences des régions*, AJDA 2008.1645

VAUTROT-SCHWARZ Charles, *La publicité et la mise en concurrence dans la délivrance des titres d'occupation domaniale*, AJDA 2009.568

VERPEAUX Michel, *Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010*, AJDA 2011.74

VERPEAUX Michel, *Les institutions régionales, entre mimétisme et innovation*, AJDA 2008.1638

WALLIG Remco, *Fusion des CCI et devenir des contrats*, www.wallig.com, 01/07/2009

WALLIG Remco, *Sécuriser la passation des marchés publics dans les CCI*, www.wallig.com, 01/07/2009

WOLFF Nathalie, *L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI : les paradoxes de la légitimité*, AJDA, 2011.1120

Notes de jurisprudences et conclusions

AIT-EL-KADI Zéhina, *Tous les marchés d'un organisme de droit public sont soumis aux directives communautaires*, note sous CJCE, 10/04/2008, *Ing. Aigner*, affaire n° C-393/06, *AJDA* 2008.782

ALBER Siegbert, *Que faut-il entendre par « organisme de droit public créé pour satisfaire un besoin d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel et commercial » ?*, *BJCP* n° 28, mai 2003, p. 196

BAZEX Michel, BLAZY Sophie, *Les modalités de la prise en considération de l'intérêt général non économique par l'autorité de la concurrence*, note sous CJCE, 18/07/2006, *Meca-Medina et Majcen c/ Commission*, affaire n° C-519-04 P, *JCPA*, octobre 2006, p. 19

BEZARD Alain, *Le contentieux de l'élection des présidents de chambres de commerce et d'industrie*, conclusions sur TA Lyon, 28/04/1989, *M. René Michal*, *RFDA* 1991.340

BOITEAU Claudie, *Vers une définition du service public*, note sous CE, 22/02/2007, *APREI*, req. n° 264541, *RFDA* 2007.803

BOULOUIS Nicolas, *Quelle transition entre le régime spécial de retraite et de prévoyance de la CCI de Paris et le régime général ?*, conclusions sur CE, 03/10/2008, *Association de défense des personnels d'encadrement de la chambre de commerce et d'industrie de Paris et autre*, *Droit social*, mai 2009, p. 587.

BRUNET Pierre, *Sans convention (de délégation), pas de subvention (d'un service public)*, note sous CAA Marseille, 04/07/2005, *M. et Mme Jean-Louis ARMAND*, *RDC*, juillet 2006, p. 861

COSTA Delphine, *Mission de service public assurée par une personne privée : clarification ou codification ?*, note sous CE, 22/02/2007, *APREI*, req. n° 264541, *AJDA* 2007.825

CREPIN-DEHAENE Isabelle, *La protection des fonctionnaires est étendue à tous les agents publics, y compris au président élu d'une chambre consulaire*, note sous CE, 08/06/2011, *Farre*, req. n° 312700, *AJFP*, mars 2012, p. 87

DACOSTA Bertrand, *Quelle limite à l'indemnisation du cocontractant en cas de résiliation ou de non-renouvellement du contrat ?*, conclusions sur CE, 22/06/2012, *CCI Montpellier et autre*, req. n° 348676, *BJCP*, n° 84, p. 330

DARSONVILLE Audrey, *Le favoritisme appliqué à une société au capital détenu majoritairement par une collectivité territoriale*, note sous cass. crim. 25/06/2008, req. n° 07-88-373, *Dalloz actualités*

DIEU Frédéric, *La distinction délicate entre subvention et délégation de service public*, note sous TA Nice, 24/02/2006, *M. Jean-François KNECHT c/ Commune de Nice*, req. n° 0105008, *AJDA* 2006.1615

DIEU Frédéric, *Notion de « membre intéressé » du conseil municipal au regard de l'article L.2131-11 du CGCT*, note sous TA Nice, 20/01/2006, *P. c/ Cne Beausoleil*, req. n° 9903083, *Collectivités territoriales Intercommunalité*, n° 5, mai 2006, commentaire 78.

DOUENCE Jean-Claude, *Les modes de gestion des services publics*, note sous CE, 06/04/2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, req. n° 284736, *RFDA* 2007.821

DREYFUS Jean-David, *La durée indéterminée des conventions d'occupation du domaine public*, note sous CE, 05/09/2009, *Association Société centrale d'agriculture, d'horticulture et d'acclimatation de Nice et des Alpes-Maritimes (SCA)*, req. n° 305021, *AJDA* 2009.704

DREYFUS Jean-David, *La nature des contrats passés par une personne privée transparente*, note sous CE, 21/03/2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, req. n° 281796, *AJDA* 2007.915

DREYFUS Jean-David, *La mutualisation peut-elle être soustraite aux règles du marché ?*, note sous CE, 04/03/2009, *Syndicat national des industries d'information de santé*, req. n° 300481, *AJDA* 2009.891

ECKERT Gabriel, *Délégations de service public et droit communautaire : une conciliation délicate*, note sous CE, 01/04/2009, *Communauté urbaine de Bordeaux et société Kéolis*, req. n° 323585, *RDP*, n° 1, 2010, p. 217

FENOYL Eric, *Contrats « in house » : état des lieux après l'arrêt Asemfo*, note sous CJCE, 19/04/2007, *Asociacion Nacional de Empresas Forestales (Asemfo)*, affaire n° C-295-05, *AJDA* 2007.1759

FRANCFORT Jérôme, *Un schéma de cohérence territoriale ne peut pas interdire des opérations d'équipement commercial*, conclusions sur TA Orléans, 16/06/2009, *Société Sodichar SAS*, req. n° 0602577, *AJDA* 2009.1958

GEFFRAY Edouard, *La prise en compte des services au sein d'une association paramunicipale*, conclusions sur CE, 14/10/2009, *M. Tramini*, req. n° 299554, *AJDA* 2010.54

GRAND Rémi, *Censure du pouvoir de substitution d'action des chambres de commerce et d'industrie de région*, note sous CE, 09/05/2012, *CCI de l'Essonne et autres*, req. n° 346339, *AJDA* 2012.977

GROPER Nicolas, MICHAUT Christian, *Condamnation d'un président d'association intervenant dans la collecte et la répartition de la taxe d'apprentissage*, note sous CDBF, 06/05/2009, *Association union interprofession enseignement et association union interprofession insertion professionnelle*, req. n° 166-586/624, *AJDA* 2009.2458

GROPER Nicolas, MICHAUT Christian, *La gestion de fait ne se présume pas*, note sous C. comptes, 13/06/2007, *Office du tourisme de l'Alpe d'Huez*, req. n° 48604, *AJDA* 2007.2426

GROPER Nicolas, MICHAUT Christian, *La responsabilité des dirigeants des chambres de commerce et d'industrie devant la CDBF*, note sous CDBF, 21/07/2008, *CCI de Caen* ; note sous CDBF, 23/07/2009, *CCI de Nice-Côte d'Azur* ; CDBF, 27/11/2009, *CCI de Paris*, *AJDA* 2010.488

JEAN-PIERRE Didier, *Le juge dégage un nouveau principe général du droit applicable aux personnels administratifs des CCI*, note sous CE, 02/10/2002, *CCI de Meurthe-et-Moselle*, req. n° 227868, *JCPA*, n° 4, 2002, p. 1114

JEAN-PIERRE Didier, *Un fonctionnaire de l'Etat détaché dans une CCI n'est pas soumis au statut des personnels administratifs des CCI*, note sous TA Amiens, 25/06/2002, n° 992673-001746, *JCPA*, n° 4, 2003, p. 1045

KARPENSCHIF Michaël, *De l'utilité d'une association transparente*, note sous CE, 06/04/2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, req. n° 284736, *JCPA*, n° 19, mai 2007, p. 2111

KERMORGANT Martine, *Le « double visage » des établissements publics industriels et commerciaux : comment reconnaître la juridiction compétente ?*, note sous CAA Versailles, 03/11/2011, *Société Eurobarges c/. VNF*, req. n° 10VE01236, *AJDA* 2012.803

LACHAUME Jean-François, *La création d'un site internet par une CCI : activité privée ou service public ?*, note sous Cass. civ. 04/05/2011, *Société Néologis*, req. n° 10-10989, *AJDA* 2011.2355

LAMY Francis, *Le particularisme du statut du personnel des chambres d'agriculture*, conclusions sur CE, 29/11/1991, *Crepin*, *RFDA* 1992.884

LARUE Xavier, *Les limites à la liberté d'association pour la création de groupements de collectivités*, note sous CAA Douai, 02/02/2012, *Département de l'Oise*, req. n° 10DA00798, *AJDA* 2012.800

LASCOMBE Michel, VANDENDRIESSCHE Xavier, *La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier*, note sous CE, 06/11/2009, *Société Prest'action*, req. n° 297877, *AJDA* 2009.2401

LENICA Frédéric, BOUCHER Julien, *Organismes privés chargés de la gestion d'un service public et prérogatives de puissance publique : fin d'une vieille controverse, nouvelles interrogations ?*, note sous CE, 22/02/2007, *APREI*, req. n° 264541, *AJDA* 2007.793

LENICA Frédéric, BOUCHER Julien, *Relations entre collectivités publiques et personnes privées exerçant une mission de service public : mode d'emploi*, note sous CE, 06/04/2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, req. n° 284736, *AJDA* 2007.1020

LICHERE François, *Le renouvellement de la théorie de la transparence des personnes privées*, note sous CE, 21/03/2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, req. n° 281796, *Contrats et marchés publics*, juillet 2007, p. 6

LINDITCH Florian, *Les ressources tirées de l'exploitation peuvent provenir de subventions versées par des tiers à la délégation de service public*, note sous CE, 20/10/2006, *Commune d'Andeville*, req. n° 289234, *JCPA*, n° 50, décembre 2006, p. 1630

LINDITCH Florian, *L'évolution du droit des subventions ne menace-t-elle pas à terme les délégations de service public ?*, note sous CE, 06/04/2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, req. n° 284736, *JCPA*, n° 21, mai 2007, p. 2125

LLORENS François, *Notion de « contrat de droit public » entraînant la compétence de la juridiction administrative : contrat conclu entre personnes privées pour le compte d'une personne publique*, note sous CAA Bordeaux, 30/10/2008, *Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne*, req. n° 06BX02102, *contrats et marchés publics*, n° 12, décembre 2008, comm. 279

LOMBARD Martine, *Statut d'établissement public, service public et aide d'Etat*, note sous TUE, 20/09/2012, *République française c/ Commission européenne*, aff. T-154/10, *AJDA* 2012.2313

MARKUS Jean-Paul, *Suppression d'une subvention accordée par une convention : résolution de contrat ou retrait d'un acte administratif ?*, note sous CE, 05/07/2010, *Ministre de l'Intérieur, de l'outremer et des collectivités territoriales c/ Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, req. n° 308601, *JCPA*, n° 38, 2010, p. 2285

MONTECLER (de) Marie-Christine, *Prise illégale d'intérêt par des élus président des élections paramunicipales*, note sous cass. crim., 22/10/2008, req. n° 08-82.068, *AJDA* 2008.2144

MORENO Dominique, *De la nature juridique des chambres de commerce et d'industrie et de l'application du code des marchés publics*, note sous CE, 13/01/1995, *Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne*, *LPA*, 20/07/1995, n° 58

PASTOR Jean-Marc, *Précisions sur le licenciement pour suppression d'emploi d'un agent d'une CCI*, note sous CE, 01/08/2013, req. n° 357852, *AJDA* 2013.1657

PONTIER Jean-Marie, *De la distinction parfois difficile entre subvention et délégation de service public*, note sous CAA Marseille, 04/07/2005, *M. et Mme Jean-Louis ARMAND*, req. n° 00MA02343, *AJDA* 2006.369

RAYMUNDIE Olivier, *La décision de licenciement d'un directeur général de chambre de commerce doit être motivée*, note sous TA Châlons-en-Champagne, 08/02/2007, *M. Patrick Lucotte*, req. n° 0601142, *AJDA* 2007.847

RICHER Laurent, *Délégation de service public : le critère du risque financier*, note sous CE, 07/11/2008, *Département de la Vendée*, req. n° 291794, AJDA 2008.2454

RICHER Laurent, *Un contrat d'entente intercommunale n'est pas une délégation de service public*, note sous CE, 03/02/2012, *Commune de Veyrier-du-Lac, Communauté d'agglomération d'Annecy*, req. n° 353737, AJDA 2012.555

ROBLOT-TROIZIER Agnès, *La Constitution, le service public et le fonctionnaire*, note sous CC, 12/10/2012, *Syndicat de défense des fonctionnaires*, n° 2012-281 QPC, AJDA 2013.584

ROUAULT Marie-Christine, *Nouvelle définition du service public assumé par une personne privée*, note sous CE, 22/02/2007, APREI, req. n° 264541, JCPA, n° 10, mars 2007, p. 2066

ROYER Erwan, *Qu'est-ce qu'une personne privée chargée d'une mission de service public ?*, note sous CE, 22/02/2007, APREI, req. n° 264541, Dalloz actualités

SALVAGE Frédéric, *Les critères d'identification d'une personne privée chargée d'une mission de service public et d'une association transparente*, note sous CAA Marseille, 10/03/2011, *Commune de Nice*, req. n° 09MA00119, AJDA 2011.1042

SENNERS François, *Quels sont les cas dans lesquels un service public peut être géré par un tiers sans mise en concurrence préalable ?*, conclusions sur CE, 06/04/2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, req. n° 284736, BJCP, n° 53, p. 283

TERNEYRE Philippe, *Violation des règles de passation des marchés publics – marchés financés par des subventions communautaires – conséquences – récupération de ces aides sur le fondement des règlements (CEE) n° 2988/95 du 18 décembre 1988 et n° 4253/88 du Conseil du 19 décembre 1988 – modalités*, note sous CJUE, 21/12/2011, *Ministère de l'Intérieur, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, affaire C-465/10, BJCP, n° 81, p. 137

VIE Jean-Marc, *Une activité d'intérêt public ne doit pas nuire à une activité commerciale*, note sous CAA Bordeaux, 24/06/2008, *Département des Landes et communauté de communes de Cap-de-Gascogne*, req. n° 05BX01904, AJDA 2009.762

VINET Camille, *Protection fonctionnelle des élus locaux*, note sous CAA Lyon, 25/11/2008, M. G., req. n° 06LY01776, AJDA 2009.28

Rapports, avis et observations

Assemblée des chambres de commerce et d'industrie métropolitaines, *Les grandes métropoles, les coopérations métropolitaines et le développement économique territorial* (Paris : ACCIM, 2010)

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, *Les pôles de compétitivité : l'occasion à ne pas manquer* (Paris : ACFCI, 2005)

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, *L'implication des chambres de commerce et d'industrie dans le développement du tourisme d'affaire* (Paris : ACFCI, 2007)

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, *Manifeste sur les clusters* (Paris : ACFCI, 2007)

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, *Rapport d'orientation pour une réforme des aides publiques aux entreprises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques* (Paris : ACFCI, 2008)

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, *Transiger en droit social consulaire* (Paris : ACFCI, 2008)

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, *Vade-mecum : décret relatif aux modalités de la tutelle exercée par l'Etat sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie* (Paris : ACFCI, 2007)

Association pour le droit à l'initiative économique, *Le marché du microcrédit en France* (Paris : ADIE, 2008)

Assemblée Nationale, *Avis n° 2374 présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, 25/10/2010*

Assemblée Nationale, *Avis n° 2422 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises, 29/06/2005*

Assemblée Nationale, *Avis n° 2431 présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises, 30/06/2005*

Assemblée Nationale, *Rapport d'information n° 1574 déposé par la commission chargée des affaires européennes sur les services sociaux d'intérêt général, 01/04/2009*

Assemblée Nationale, *Rapport d'information n° 1930 fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les perspectives des pôles de compétitivité, 23/09/2009*

Assemblée Nationale, *Rapport d'information n° 2706 fait par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'Etat, 07/07/2010*

Assemblée Nationale, *Rapport d'information n° 4019 fait par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP)*, 01/12/2011

Assemblée Nationale, *Rapport d'information n° 4301 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural*, 02/02/2012

Assemblée Nationale, *Rapport n° 2388 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 24/03/2010

Assemblée Nationale, *Rapport n° 2429 fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises*, 29/06/2005

Assemblée Nationale, *Rapport n° 2637 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 17/06/2010

Assemblée Nationale, *Rapport n° 4358 fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation en conclusion des travaux de la mission sur les nouvelles formes du mécénat culturel*, 15/02/2012

Assemblée Nationale, *Rapport n° 4361 fait au nom de la commission des affaires sociales sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels*, 25/02/2012

Assemblée Nationale, *Rapport n° 594 fait au nom de la commission économique, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 30/06/2010

Assemblée Nationale, *Rapport n° 1153 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, 08/10/2008

Assemblée Nationale, *Rapport n° 1574 déposé par la commission chargée des affaires européennes sur les services sociaux d'intérêt général*, 01/04/2009

Assemblée Nationale, Sénat, *Rapport n° 2464 et n° 473 fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux petites et moyennes entreprises*, 11/07/2005

Banque de France, *Rapport annuel de l'observatoire de la microfinance, Exercice 2008* (Paris : Banque de France, 2009)

Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *Rapport d'orientation pour une réforme des aides publiques aux entreprises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques : pour une meilleure adéquation entre l'action publique et la croissance des entreprises* (Paris : CCI de Paris, 2008)

Commissariat général du plan, *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie* (Paris : La documentation française, 2003)

Commissariat général du plan, *Les aides publiques aux TPE* (Paris : La documentation française, 2004)

Commission européenne, *Des mesures politiques pour promouvoir l'utilisation du microcrédit en Europe à des fins d'inclusion sociale* (Luxembourg : Office des publications, 2005)

Commission européenne, *Le microcrédit pour la petite entreprise et sa création : combler une lacune du marché* (Luxembourg : Office des publications, 2003)

Commission européenne, *Vers des clusters de classe mondiale dans l'Union européenne : mise en œuvre d'une stratégie d'innovation élargie* (Luxembourg : Office des publications, 2008)

Commission pour la libération de la croissance française, *300 décisions pour changer la France* (Paris : La Documentation française, 2008)

Conseil d'analyse économique, *Innovation et compétitivité des régions* (Paris : La Documentation française, 2008)

Conseil d'Etat, *La réforme des établissements publics*, 15/01/1971

Conseil d'Etat, *étude annuelle 2012, Les agences : une nouvelle gestion publique ?* (Paris, La Documentation française, 2012)

Conseil d'Etat, *Les associations reconnues d'utilité publique*, étude adoptée le 25/10/2000, (Paris : La Documentation française, 2000)

Conseil d'Etat, *Les établissements publics*, étude adoptée le 15/10/2009 (Paris : La Documentation française, 2010)

Conseil d'Etat, *Les établissements publics nationaux, catégories et spécificités*, 07/02/1985

Conseil d'Etat, *Les établissements publics : transformation et suppression*, 24/03/1988

Conseil d'Etat, *Publication et entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs*, étude adoptée le 27/09/2001 (Paris : La Documentation française, 2001)

Conseil d'Etat, *Rapport public 1993 – jurisprudences et avis de 1993, Décentralisation et ordre juridique* (Paris : La Documentation française, 1994)

Conseil d'Etat, *Rapport public 1994 – jurisprudence et avis de 1994, Service public, services publics : déclin ou renouveau* (Paris : La Documentation française, 1995)

Conseil d'Etat, *Rapport public 1999 – jurisprudence et avis de 1998, L'intérêt général* (Paris : La Documentation française, 1999)

Conseil d'Etat, *Rapport public annuel 2001, jurisprudence et avis de 2000, les autorités administratives indépendantes* (Paris : La Documentation française, 2001)

Conseil d'Etat, *Rapport public 2002 – jurisprudence et avis de 2001, Collectivités publiques et concurrence* (Paris : La Documentation française, 2002)

Conseil d'Etat, *Rapport public 2003 – jurisprudence et avis de 2002, Perspective pour la fonction publique* (Paris : La Documentation française, 2003)

Conseil d'Etat, *Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production de normes* (Paris : La Documentation française, 2008)

Conseil d'Etat, *Rapport public 2011, Consulter autrement participer effectivement* (Paris : La Documentation française, 2011)

Conseil d'Etat, *Redevances pour services rendus et occupation du domaine public, étude adoptée le 24/10/2002* (Paris : La Documentation française, 2002)

Conseil de modernisation des politiques publiques, *Dossier du deuxième Conseil, 04/04/2008*

Conseil de modernisation des politiques publiques, Partie I, décisions du CMPP du 04/04/2008, *La politique de développement des entreprises*

Conseil économique et social, *L'artisanat, enjeux et conditions de son développement*, (Paris : Journal officiel, 1997)

Conseil économique et social, *L'avenir des chambres de commerce et d'industrie* (Paris : Journal officiel, 2001)

Conseil économique et social, *Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale* (Paris : Journal officiel, 2008)

Conseil économique, social et environnemental, *L'économie de proximité : une réponse aux défis majeurs de la société française* (Paris : Journal officiel, 2010)

Conseil économique, social et environnemental, *Le microcrédit : une opportunité économique et sociale ?* (Paris : Journal officiel, 2010)

Cour des comptes, *La conduite par l'Etat de la décentralisation* (Paris : La Documentation française, 2009)

Cour des comptes, Rapport public thématique, *La formation professionnelle tout au long de la vie* (Paris : La Documentation française, 2008)

Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique* (Paris : Journal officiel, 2007)

Cour des comptes, *Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises* (Paris : La Documentation française, 2013)

Cour des comptes, *Rapport public annuel 1993* (Paris : La Documentation française, 1994)

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009* (Paris : La Documentation française, 2009)

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012* (Paris : La Documentation française, 2012)

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013* (Paris : La Documentation française, 2013)

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, *Grandes entreprises et appui au développement économique local* (Paris : DATAR, 1997)

Entreprises, territoires et développement, *Les agglomérations face aux enjeux de l'innovation : quelles actions de soutien aux pôles de compétitivité ?* (Paris : ETD, 2007)

Eurochambres, *Déclaration commune sur les clusters*, novembre 2008

Inspection générale de l'industrie et du commerce, *Rapport d'activité 2000* (Paris : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2001)

Inspection générale des finances, *Le microcrédit*, synthèse (Paris : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2009)

Inspection générale des finances, *L'Etat et les agences* (Paris : Inspection générale des finances, 2012)

Inspection générale des finances, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité : rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)* (Paris : La Documentation française, 2013)

Inspection générale de l'industrie et du commerce, *Mission d'étude sur le statut des directeurs généraux de chambre de commerce et d'industrie et de secrétaires généraux de chambre de métiers – rapport final*, 27/01/2004

Institut supérieur des métiers, *Dynamique du changement dans les chambres de métiers* (Paris : ISM, 2003)

Mission interministérielle d'enquête sur les marchés et les conventions de délégation de service public, *Septième rapport d'activité*, octobre 2000

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Les pôles de compétitivité au cœur de l'industrie* (Paris : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2006)

Ministère des entreprises et du développement économique, *Rapport sur la réforme des chambres de commerce et d'industrie* (Paris : Ministère des entreprises et du développement économique, 1994)

PERBEN Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir, rapport au Président de la République* (Paris : Présidence de la République, 2008)

RETAILLEAU Bruno, *Les entreprises de taille intermédiaire au cœur d'une nouvelle dynamique de croissance* (Paris : La Documentation française, 2010)

Sénat, *Avis n° 198 présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, 12/01/2010

Sénat, *Avis n° 362 présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises*, 01/06/2005

Sénat, *Avis n° 363 présenté au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises*, 01/06/2005

Sénat, *Avis n° 364 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises*, 01/06/2005

Sénat, *Avis n° 494 présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 25/05/2010

Sénat, *Avis n° 573 présenté au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, 23/06/2010

Sénat, *Avis n° 574 présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, 23/06/2010

Sénat, *rapport d'information n° 40 fait au nom du groupe de travail sur les pôles de compétitivité, constitué par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, 14/10/2009

Sénat, *Rapport d'information n° 258 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les plates-formes d'initiative locale*, 21/02/2007

Sénat, *Rapport d'information n° 300 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales*, 25/01/2012

Sénat, *Rapport d'information n° 318 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le statut de l'élu*, 31/01/2012

Sénat, *Rapport d'information n° 365 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le cumul des mandats*, 14/02/2012

Sénat, *Rapport d'information n° 365 fait au nom de la mission d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, 04/07/2007

Sénat, *Rapport d'information n° 379 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale sur la révolution de l'intercommunalité*, 15/02/2012

Sénat, *Rapport d'information n° 392 fait au nom de la délégation pour la planification sur la stratégie de recherche et d'innovation en France*, 11/06/2008

Sénat, *Rapport d'information n° 403 fait au nom de la mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires*, 05/04/2011

Sénat, *Rapport d'information n° 509 fait au nom de la commission des finances sur le financement des chambres de métiers et de l'artisanat*, 01/07/2009

Sénat, *Rapport d'information n° 509 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les modes de scrutin envisageables pour l'élection des conseillers territoriaux*, 27/05/2010

Sénat, *Rapport d'information n° 622 fait au nom du groupe de travail sur les pôles d'excellence rurale constitué par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, 16/09/2009

Sénat, *Rapport d'information n° 666 fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, 22/06/2011

Sénat, *Rapport n° 169 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, 16/12/2009

Sénat, *Rapport n° 178 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi portant réforme des tribunaux de commerce*, 23/01/2002

Sénat, *Rapport n° 333 fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises*, 11/05/2005

Sénat, *Rapport n° 366 fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif au Grand Paris*, 25/03/2010

Sénat, *Rapport n° 387 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation des institutions de la V^e République*, 11/06/2008

Sénat, *Rapport n° 4218 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n° 3908 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale*, 25/01/2012

Sénat, *Rapport n° 507 fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*, 27/05/2010

Sénat, *Rapport n° 510 fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les villes du futur : rêves ou cauchemars ?*, 01/06/2010

Sénat, *Rapport n° 532 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, 22/06/1994

Sénat, *Rapport n° 559 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, 16/06/2010

Communication dans des colloques, tables rondes, etc.

BERT Thierry, *L'évolution de l'encadrement de la micro-finance en France*, colloque « *La micro-finance : du micro-crédit au social business* », université Paris 2, 11/05/2010

BOUCHET Yannick, BERTACCHINI Yann, *Acteurs locaux et intelligence économique territoriale : des modalités d'expression de la territorialité*, VI^e colloque international « *TIC et territoires : quels développements ?* », université Lyon 3, 14-15/06/2007

Collectif, colloque « *La mutation stratégique des chambres de commerce et d'industrie* », ISEOR, 06-07/11/2003

Collectif, colloque « *Les observatoires économiques locaux : les enjeux stratégiques* », Sénat, 12/06/1990

Collectif, colloque « *Les pôles de compétitivité dans le système français et européen : approches sur les partenariats institutionnels* », université de Reims Champagne-Ardenne, 01/06/2006

Collectif, colloque « *L'internationalisation des pôles de compétitivité : quelles stratégies ? Quels outils ? Quelle méthode ?* », ENSIL, 24/06/2008

DECOSTER Dominique-Paule, *Vers une intelligence territoriale en région Wallonne : les pôles de compétitivité ?*, colloque « *Les partenariats institutionnels dans les pôles de compétitivité et pôles d'excellence rurale* », université de Reims Champagne-Ardenne, 01-02/06/2006

DELION André, *Le concept d'économie mixte en droit*, colloque « *L'économie mixte et les sociétés d'économie mixte. Visions économiques, historiques, managériales et juridiques* », université Lille 2, 16-17/09/2004

DOUENCE Jean-Claude, *Politiques publiques locales et sociétés d'économie mixte*, colloque « *L'économie mixte et les sociétés d'économie mixte. Visions économiques, historiques, managériales et juridiques* », université Lille 2, 16-17/09/2004

GOURNAC Alain, *L'association, relais ou partenaire des collectivités locales ?*, colloque « *Les élus locaux et les associations : un dialogue républicain* », Sénat, 28/06/2001

GROUD Hervé, *La notion de partenariat public-privé à la française*, colloque « *Les partenariats institutionnels dans les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale* », université de Reims Champagne-Ardenne, 01-02/06/2006

GUICHANDUT Philippe, *La politique européenne en faveur de la micro-finance*, colloque « *La micro-finance : du micro-crédit au social business* », université Paris 2, 11/05/2010

LAFORET Patrick, *Les attentes des entreprises en direction des collectivités territoriales*, colloque « *L'activité économique des collectivités territoriales* », Cour d'appel de Dijon, 01/04/2005, *Lamy Collectivités territoriales*, n° 05-2005, p. 60

LEMERCIER Claire, *La chambre de commerce de Paris comme corps intermédiaire, des origines aux années 1880*, colloque « *Le bicentenaire de la chambre de commerce et d'industrie de Paris* », CCIP, novembre 2003

MOINE Jean-Marie, *Les chambres de commerce aux XIX^e et XX^e siècles : un patriciat économique ?*, colloque « *Construction, reproduction et représentation des patriciats urbains de l'antiquité au XX^e siècle* », université de Tours, 07-08-09/09/1998

ROMANET (de) Augustin, *Vers un développement amplifié de la micro-finance en France*, colloque « *La micro-finance : du micro-crédit au social business* », université Paris 2, 11/05/2010

WEIL Thierry, LEFEBVRE Philippe, *Comment appréhender la diversité des pôles ? Deux outils complémentaires : grille d'analyse et typologie pôles*, séminaire « Pôles de compétitivité », Ecole des Mines de Paris, 17/01/2008

Travaux universitaires

ALDRIN Jérémy, *Etude des processus de décision dans une organisation complexe : le cas d'une CCI*, thèse pour le doctorat en sciences de gestion, université de Lorraine, 2012

ALLEMAND Jean-Luc, *La notion de chambre de commerce et d'industrie en droit français*, thèse pour le doctorat d'état en droit, université Lyon 3, 1988

ANGELRAS Armand, *Le consulat nîmois : histoire de son organisation*, thèse pour le doctorat en droit, université de Montpellier, 1912

ARMBRUSTER Neda, *L'impact du droit communautaire sur les relations entre l'Etat et les entreprises chargées d'une mission d'intérêt économique général : vers une contractualisation des obligations de service public*, mémoire de master en droit public, université Lille 2, 2006

ATTARD Jérôme, *Le prêt d'argent, contrat unilatéral ou contrat synallagmatique ?*, thèse pour le doctorat en droit privé, université Montpellier 1, 1999

BALDOUS André, *le principe de spécialité en droit administratif français*, thèse pour le doctorat en droit public, université Aix-Marseille 3, 1974

BARRAUD Marcel, *Les chambres des métiers en France*, thèse pour le doctorat en sciences politiques et économiques, université de Paris, 1925

BAZIN-BENOIT Sylvie, *Les politiques locales d'attraction d'entreprises : d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle : cas des régions Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes*, thèse pour le doctorat en sciences économiques, université des sciences et technologies de Lille, 1996

BENOIT Cédric, *Les chambres consulaires : entre tradition et modernité*, Mémoire de DEA administration publique, université Grenoble 2, 2003

BRICHE Nicolas, *La représentativité des organisations patronales*, Mémoire de master 2 en droit du travail, université Lille 2, 2005

BUET-GARNIER Roselyne, *L'assistance conseil des chambres de commerce et d'industrie*, thèse pour le doctorat d'état en sciences économiques, université Paris 1, 1990

CLUZEL-METAYER Lucie, *Le service public et l'exigence de qualité*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 2, 2004

CONSTANS Louis, *Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives*, thèse pour le doctorat en droit public, université de Bordeaux, 1966

DENAGISCARDE Camille, *Les chambres de commerce et d'industrie et le libéralisme*, thèse pour le doctorat de sciences politiques, université Toulouse 1, 1987

DEVALLAND Virginie, *Les structures intercommunales à fiscalité propre : l'intercommunalité*, mémoire de master 2 en droit public, université de Nîmes, 2009

DRAGO Roland, *Les crises de la notion d'établissement public*, thèse pour le doctorat en droit public, université de Paris, 1948

DUFOUR Fanny, *Approche dynamique de l'intelligence économique en entreprise, apports d'un modèle psychologique des compétences : contribution à l'élaboration de programmes d'actions de la CCI de Rennes*, thèse pour le doctorat en psychologie, université Rennes 2, 2010

EGGRICKX Ariel, *La contrôlabilité des organisations publiques politiques : le cas des chambres de commerce et d'industrie*, thèse pour le doctorat en sciences de gestion, université Montpellier 2, 1999

FAURE Bertrand, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, thèse pour le doctorat en droit public, université de Pau, 1992

FIVEL Coralie, *Les aides à l'immobilier d'entreprise à l'épreuve de l'acte II de la décentralisation, mémoire de DESS en droit des entreprises du développement local*, université de Reims Champagne-Ardenne, 2005

IVANAJ-VERA, *Le processus de prise de décision stratégique : description et explication intégratives, l'exemple des chambres de commerce et d'industrie*, thèse pour le doctorat en sciences de gestion, université Nancy 2, 2001

JANICOT Laëtitia, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, thèse de doctorat en droit public, université Paris 2, 2002

LEMERCIER Claire, *La Chambre de Commerce de Paris, 1803-1852 : un corps consultatif entre représentation et information économiques*, thèse pour le doctorat en histoire, EHESS Paris, 2001

LEPEYTRE Corinne, *la mobilité du personnel : du concept à l'application au travers du cas de la chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux*, mémoire de DESS de gestion des ressources humaines, université Bordeaux 1, 1993

LEROY Nicolas, *Pouvoirs et droit à Avignon*, thèse pour le doctorat en histoire du droit, université Paris 2, 2005

LICINIO Pascale Rose, *Le commerce dans l'incertitude : la chambre de commerce de Lyon, 1803 – 1815*, mémoire de master 2 en histoire moderne et contemporaine, université Lyon 2, 2008

LINDITCH Florian, *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, thèse pour le doctorat en droit public, université Toulouse 1, 1997

MASSON Hélène, *Les fondements politiques de l'intelligence économique*, thèse pour le doctorat en sciences politiques, université Paris 11, 2001

MASSON Jean-Louis, *Provinces, départements, régions : l'organisation administrative de la France d'hier à demain*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 2, 1983

MARCON Nathalie, *Service public et droit de la concurrence*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 12, 1999

MERLET Jean-François, *Le financement public des associations*, mémoire de DEA en droit public, université Paris 2, 1995

MERLET Jean-François, *Une grande loi de la Troisième République : la loi du 1^{er} juillet 1901*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 2, 2000

MILFORT Joseph, *Essai sur la situation juridique des chambres de métiers locales dans le cadre des institutions du droit public : étude de droit comparé*, thèse pour le doctorat d'état en droit, université de Strasbourg, 1929

NEMERY Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 2, 1979

NOUVION André-Pierre, *L'institution des chambres de commerce : pouvoirs et contrepoids*, thèse pour le doctorat en droit public, université Paris 2, 1991

POULBASSIA Karine, *Les associations, acteurs de développement local ? Quel impact sur le quartier de Bras Fusil ?*, mémoire de DESS territoire et développement local, université de La Réunion, 2002

QUILLARDET Jean-Michel, *Recherches sur les institutions publiques représentatives d'intérêt professionnel : le cas des chambres de commerce et d'industrie*, thèse pour le doctorat en droit, université Paris 1, 1978

RAYMOND Roger, *L'aménagement du territoire et les chambres de commerce et d'industrie*, thèse pour le doctorat en droit public, université de Dijon, 1965

REGOURD Estelle, *Le phénomène associatif dans la recomposition territoriale : vers de nouvelles ruralités ?*, thèse pour le doctorat en géographie, université Montpellier 3, 2004

RITTER Bénédicte, *La rationalisation des collectivités territoriales : quelles réformes possibles ?*, mémoire de master 2 en droit public, université de Nîmes, 2011

SPRUNGARD Suzanne, *L'expérimentation et le droit local alsacien et mosellan*, mémoire de master 2 en droit public, université de Nîmes, 2006

TESOKA Laurent, *Les rapports entre catégories de collectivités territoriales*, thèse pour le doctorat en droit public, université Montpellier 1, 2003

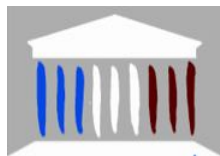
THERON Jean-Pierre, *Recherche sur la notion d'établissement public*, thèse pour le doctorat en droit public, université Toulouse 1, 1976

WABOE Jean-Pierre, *Le statut juridique de l'artisanat en France*, thèse pour le doctorat en droit privé, université Paris 1, 1999

Table des annexes

<i>Annexe 1 – Projet de loi relatif à la fusion des réseaux consulaires</i>	<i>347</i>
<i>Annexe 2 – Etude d’impact du projet de loi relatif à la fusion des réseaux consulaires</i>	<i>395</i>
<i>Annexe 3 – Arrest du Conseil d’Etat du Roy portant établissement d’un conseil de commerce du 29 juin 1700.....</i>	<i>447</i>

Annexe 1 – Projet de loi relatif à la fusion des réseaux consulaires



N° XXX

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LEGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le XX/XX/2013.

PROJET DE LOI

relatif à la **fusion** des **réseaux consulaires**,

(Renvoyé à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTE

AU NOM DE XXX,

Premier ministre,

PAR XXX,

ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi met en œuvre une nouvelle étape de la réforme des trois réseaux consulaires français : le réseau des chambres de commerce et d'industrie, le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, et le réseau des chambres d'agriculture. Il procède en particulier à la fusion des trois réseaux consulaires en un unique réseau économique, tout en réaffirmant le rôle des établissements régionaux répartis sur le territoire national.

Le projet de loi met en œuvre les principes de modernisation des réseaux consulaires français retenus à l'issue de la concertation menée avec l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

Le titre I^{er} du projet de loi modifie la structure des trois réseaux consulaires en cohérence avec le document cadre présenté par le Gouvernement à chacun des réseaux consulaires.

Soucieux d'une part de répondre à l'évolution des besoins des entreprises de tout secteur confondu, et d'autre part de rationaliser l'offre de service des réseaux consulaires, le Gouvernement poursuit, depuis de nombreuses années et en étroite collaboration avec les échelons nationaux des trois réseaux consulaires, une réorganisation profonde des établissements. Cette réorganisation tend vers une plus grande rationalisation et une mutualisation de leurs structures, tout en améliorant la qualité et l'homogénéité des services rendus aux entreprises au niveau des territoires. La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2012 relative aux réseaux consulaires, à l'artisanat et aux services a défini le cadre de la réorganisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie ainsi que du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat autour de la transformation des chambres régionales de commerce et d'industrie en chambres de commerce et d'industrie de région, ainsi que des chambres régionales de

métiers et de l'artisanat en chambres de métiers et de l'artisanat de région. Cela renforce leurs pouvoirs de gestion et d'animation économique. Les services de proximité aux entreprises sont restés de la compétence des chambres territoriales rattachées aux chambres de région.

Toutefois, la réforme de ces réseaux consulaires adoptée en 2010 n'a pas tenu compte du développement de la décentralisation sur le territoire français, notamment du phénomène régional, et n'a pas réussi à réintégrer les chambres consulaires locales – territoriales et de région – dans le paysage institutionnel français.

Par ailleurs, si l'ensemble des pays de l'Union européenne disposent d'une organisation consulaire représentative de l'ensemble des activités économiques et sur une base multisectorielle à la manière des chambres consulaires françaises, ces institutions présentent néanmoins des statuts et des modes de fonctionnement différents. Au sein de l'Union européenne, nous pouvons compter huit réseaux consulaires relevant du droit public (Allemagne, Autriche, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg et Pays-Bas), les autres étant des structures de droit privé essentiellement sous la forme associative. Plusieurs Etats ont développé la mutualisation des ressources et des moyens entre les établissements consulaires en proposant une chambre unique qui couvre à la fois les secteurs de l'industrie, de l'artisanat et de l'agriculture (comme c'est le cas de l'Italie par exemple).

Le présent projet de loi relatif à la fusion des réseaux consulaires s'inscrit dans cette démarche de fusion, tout en confirmant le rôle essentiel des établissements consulaires régionaux et la qualité d'établissements publics administratifs des nouveaux établissements du réseau des chambres économiques, dénommés « *Assemblée permanente des chambres économiques* », « *chambres économiques de région* » et « *chambres économiques territoriales* ».

Le titre II introduit une nouvelle taxe pour frais de chambre en modifiant le code général des impôts.

Le titre III contient les dispositions transitoires et finales relatives notamment aux modalités de transfert des personnels des chambres consulaires dont les fonctions

seront désormais, en application de la loi, exercées par les établissements du réseau des chambres économiques. Par ailleurs, ce titre habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, les mesures législatives nécessaires pour adapter les dispositions du code de commerce prévues dans le présent projet de loi aux chambres économiques d'Outre-mer.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,
Sur le rapport de la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme,
Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la fusion des réseaux consulaires, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE I^{ER}

REFORME DES RESAUX CONSULAIRES

Article 1^{er}

(1) Dans toutes les dispositions législatives en vigueur, les mots : « Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie », « Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat », « Assemblée permanente des chambres d'agriculture », « chambre nationale de la batellerie artisanale », « Agence française pour le développement international des entreprises » sont remplacés par les mots : « Assemblée permanente des chambres économiques ».

(2) Dans toutes les dispositions législatives en vigueur, les mots « chambres de commerce et d'industrie de région », « chambres régionales de métiers et de l'artisanat », « chambres de métiers et de l'artisanat de région », « chambres régionales d'agriculture », « chambres de commerce et d'industrie territoriales », « chambres de commerce et d'industrie métropolitaines », « chambres de métiers et

de l'artisanat départementales », « chambres départementales d'agriculture » sont remplacés par les mots : « chambres économiques régionales ».

Article 2

(1) Le titre I^{er} du livre VII du code de commerce est remplacé par les dispositions suivantes :

(2) « TITRE PREMIER

(3) « **DU RESEAU DES CHAMBRES ECONOMIQUES**

(4) « *Art. L. 710-1.* – Les établissements du réseau des chambres économiques ont chacun, en leur qualité de corps intermédiaire de l'Etat, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce, des services, de l'artisanat et de l'agriculture auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères. Assurant l'interface entre les différents acteurs concernés, ils exercent leur activité sans préjudice des missions de représentation conférées aux organisations professionnelles ou interprofessionnelles par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et les missions menées par les collectivités territoriales dans le cadre de leur libre administration.

(5) « Le réseau des chambres économiques contribue 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 nécessaires à l'accomplissement de ces missions.

(6) « A cet effet, une chambre économique régionale peut assurer :

(7) « 1° Les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par les lois et les règlements ;

(8) « 2° Les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence ;

(9) « 3° Une mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production, en partenariat avec l'Agence française pour le développement international des entreprises ;

(10) « 4° Une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue grâce, notamment, aux établissements publics et privés d'enseignement qu'elle crée, gère ou finance ;

(11) « 5° Une mission de création et de gestion d'équipements, en particuliers portuaires et aéroportuaires ;

(12) « 6° Une mission de développement durable des territoires ruraux, de préservation et de valorisation des ressources naturelles ainsi que la lutte contre le changement climatique ;

(13) « 7° Les missions de nature marchande qui lui ont été confiées par une personne publique ou qui s'avèrent nécessaires pour l'accomplissement de ses autres missions ;

(14) « 8° Toute mission d'expertise, de consultation ou toute étude demandée par les pouvoirs publics sur une question relevant de l'industrie, du commerce, des services, de l'artisanat, de l'agriculture, du développement économique, de la formation professionnelle ou de l'aménagement du territoire, sans préjudice des travaux dont elle pourrait prendre l'initiative.

(15) « Le réseau des chambres économiques se compose de l'Assemblée permanente des chambres économiques et des chambres économiques régionales.

(16) « L'Assemblée permanente des chambres économiques et les chambres économiques régionales sont des établissements publics administratifs de l'Etat placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des élus représentant les intérêts de l'industrie, du commerce, des services, de l'artisanat et de l'agriculture. Les chambres économiques régionales peuvent librement organiser des antennes consulaires sur l'ensemble de leur territoire ; ces antennes consulaires constituent des services déconcentrés d'une chambre économique régionale et sont donc dépourvues de la personnalité juridique morale.

(17) « Les agents des établissements du réseau des chambres économiques relèvent de la fonction publique de l'Etat. Ils sont notamment soumis à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

(18) « Les établissements du réseau des chambres économiques, en leur qualité d'établissement public administratif de l'Etat, sont soumis au code des marchés publics.

(19) « Les chambres économiques régionales bénéficient des impositions de toute nature qui leur sont affectées par la loi.

(20) « Les ressources des établissements du réseau des chambres économiques sont en outre assurées par :

(21) « 1° Toute autre ressource légale entrant dans leur spécialité ;

(22) « 2° La vente ou la rémunération de leurs activités ou des services qu'ils gèrent. Les chambres économiques régionales peuvent percevoir, en outre, des redevances, dans le respect des règles de la concurrence, pour des prestations de services fournies aux entreprises ressortissantes. Le montant des redevances est établi en prenant en compte l'intérêt personnel et spécial qu'en retire l'entreprise ressortissante et dans la limite des charges exposées au titre de ce service. La chambre économique régionale arrête les tarifs de ces redevances, lesquels font

l'objet d'une information auprès des ressortissants. Le montant de chaque redevance, les conditions de sa perception ainsi que les recettes correspondantes figurent en annexe du budget prévisionnel et des comptes de la chambre économique régionale. Aucune autre redevance ne peut être perçue par la chambre économique régionale à compter de la date d'approbation de son budget ;

(23) « 3° Les dividendes et autres produits des participations qu'ils détiennent dans leurs filiales ;

(24) « 4° Les subventions, dons et legs qui leur sont consentis.

(25) « Les établissements du réseau des chambres économiques sont soumis aux règles de la comptabilité publique. Le Président de chaque établissement assure la fonction d'ordonnateur dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur.

(26) « Dans des conditions définies par décret, les établissements publics du réseau des chambres économiques peuvent transiger et compromettre. Ils sont soumis, pour leurs dettes, à la loi n° 68-12.

(27) 50 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.

(28) « Ils peuvent, avec l'accord de l'autorité de tutelle, participer à la création et au capital de sociétés civiles et de sociétés par action dont l'objet social entre dans le champ de leurs missions. Ils peuvent participer dans les mêmes conditions au capital de sociétés d'économie mixte locales et des sociétés publiques locales. Ils peuvent participer dans les mêmes conditions à la création de groupements d'intérêt public ou privé ainsi que de toute personne morale de droit public. Ils peuvent participer dans les mêmes conditions à la création d'associations en application de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

(29) « *Art. L.710-2.* – L'usage d'une appellation comportant l'emploi des mots « chambres économiques », « chambres économiques régionales », est réservé aux

seuls établissements publics constitués dans les conditions prévues par les lois en vigueur.

(30) « Des dérogations à cette interdiction pourront toutefois être accordées, à titre précaire, par arrêtés signés du ministre de tutelle, après avis, selon le cas, de la chambre économique régionale de la circonscription dans laquelle le bénéficiaire de la dérogation a son établissement. Elles pourront être rapportées dans les mêmes conditions. Ces dérogations ne pourront intervenir que pour tenir compte, à titre exceptionnel, de certaines situations préexistantes ou pour assurer le maintien ou favoriser la création d'associations groupant des intérêts commerciaux, industriels, artisanaux ou agricoles étrangers en France ou français à l'étranger, ou des intérêts commerciaux, industriels, artisanaux ou agricoles français et étrangers associés, dans la mesure où les groupements ont été officiellement agréés par les autorités des pays intéressés.

(31) « Il est interdit à toute revue, publication ou périodique, de faire état dans son titre d'une des appellations visées à l'article L. 710-2, sans avoir obtenu l'autorisation du ou des organismes intéressés.

(32) « Les infractions aux dispositions prévues par le présent article sont punies d'une amende de 4500 euros. En cas de récidive, la peine sera portée au double et la fermeture de l'établissement pourra être ordonnée. L'affichage du jugement et son insertion dans cinq journaux au plus, aux frais du condamné, pourront également être ordonnés.

(33) « CHAPITRE PREMIER

(34) « **DE L'ORGANISATION ET DES MISSIONS DES ETABLISSEMENTS DU RESEAU DES CHAMBRES ECONOMIQUES**

(35) « SECTION PREMIÈRE

(36) « **LES CHAMBRES ECONOMIQUES REGIONALES**

(37) « *Art. L. 711-1.* – Dans chaque région, il est créé par décret une chambre économique régionale. La circonscription de la chambre économique régionale est la région ou, en Corse, le ressort de la collectivité territoriale. Son siège est fixé par le décret de création. Toute modification est opérée dans les mêmes formes.

(38) « Il peut être créé par décret une chambre économique régionale regroupant deux ou plusieurs régions. Son siège est fixé par le décret de création. Toute modification est opérée dans les mêmes formes.

(39) « *Art. L. 711-2.* – Les chambres économiques régionales représentent auprès des pouvoirs publics et des acteurs locaux les intérêts du commerce, de l'industrie, des services, de l'artisanat et de l'agriculture de leur circonscription.

(40) « Les chambres économiques régionales exercent au sein de leur circonscription l'ensemble des missions du réseau des chambres économiques prévues à l'article L. 710-1.

(41) « A ce titre :

(42) « 1° Elles sont consultées par le conseil régional sur tout dispositif d'assistance aux entreprises dont la région envisage la création ;

(43) « 2° Elles sont associées à l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et de gestion des ressources naturelles intéressant les régions ;

(44) « 3° Elles contribuent à l'élaboration des orientations de la politique contractuelle entre l'Etat et les régions ;

(45) « 4° Elles sont associées, dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme, à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme ;

(46) « 5° Elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, notamment de transport, et gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions, notamment de transport ; elles peuvent également être chargées de réaliser de tels projets par contrat avec l'Etat, la région, les autres collectivités territoriales de la circonscription régionale ou leurs établissements publics. Elles recrutent et gèrent à cet effet les agents de droit privé nécessaires au bon accomplissement de leurs services publics industriels et commerciaux, notamment en matière d'infrastructures portuaires et aéroportuaires. Ces activités mentionnées au 4° donnent lieu à une comptabilité analytique ;

(47) « 6° Elles créent et gèrent des centres de formalités des entreprises et y assurent, pour ce qui les concerne, les missions prévues par l'article 2 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle ;

(48) « 7° Elles assurent l'élaboration et la coordination dans les régions des programmes régionaux de développement agricole et rural ;

(49) « 8° Elles contribuent à l'animation et au développement des territoires ruraux ;

(50) « 9° Elles participent à la définition du projet agricole élaboré par le représentant de l'Etat dans la région et dans le département ;

(51) « 10° Elles assurent l'information collective et individuelle sur les questions d'installation dans les secteurs de l'industrie, du commerce, des services, de l'artisanat et de l'agriculture.

(52) « Les chambres économiques régionales créent et tiennent à jour des bases de données économiques des entreprises de leur circonscription nécessaires à leurs missions dans les conditions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(53) « Les informations recueillies par les chambres économiques régionales à l'occasion de l'exercice de leur mission de gestion des centres de formalités des

entreprises ne peuvent être conservées et communiquées que pour les besoins de cette mission ainsi que pour identifier et contacter les entreprises de leur circonscription. Les chambres économiques régionales peuvent communiquer à tout intéressé, à titre gratuit ou en contrepartie de l'acquittement d'une redevance fixée dans la limite des charges exposées au titre de ce service, des listes catégorielles de ces entreprises. Toutefois, cette faculté ne les autorise pas à communiquer à titre gratuit ou onéreux des relevés individuels d'informations recueillies en leur qualité de centre de formalités des entreprises.

(54) « Pour la réalisation d'aménagements commerciaux, les chambres économiques régionales peuvent se voir déléguer le droit de préemption par les communes ou les établissements de coopération intercommunale compétents.

(55) « Les chambres économiques régionales peuvent être consultées sur toutes les questions relatives à l'agriculture, à la valorisation de ses productions, à la filière forêt-bois, à la gestion de l'espace rural, à la prévention des risques naturels, à la mise en valeur des espaces naturels et des paysages, et, dans l'espace rural, à la protection de l'environnement. Elles peuvent, en outre, émettre des avis et formuler des propositions sur toutes les questions entrant dans leurs compétences et visant le développement durable de l'agriculture et de la forêt, ainsi que de promouvoir ou participer à toute action ayant les mêmes objets. Elles sont appelées par l'autorité administrative à grouper, coordonner et codifier les coutumes et usages locaux à caractère agricole qui servent ordinairement de base aux décisions judiciaires. Les usages codifiés sont soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle.

(56) « Dans le domaine de la forêt, elles exercent leurs compétences conformément à l'article L. 322-1 du code forestier. Dans le domaine de l'eau, elles peuvent solliciter l'autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation pour le compte de l'ensemble des préleveurs prévue par le 6° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement et exercer les compétences découlant de l'octroi de celle-ci. Elles sont habilitées à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime en vue de la réalisation et de la gestion des ouvrages nécessaires à la mobilisation des ressources en eau destinées à l'irrigation agricole. Le cas échéant, il est procédé à une seule enquête publique au titre de l'article L. 151-37 du code rural

et de la pêche maritime, des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement et, s'il y a lieu, de la déclaration d'utilité publique.

(57) « *Art. L. 711-3.* – Les chambres économiques régionales élaborent, en cohérence avec le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles, un schéma régional en matière de formation professionnelle. Elles peuvent, seules ou en collaboration avec d'autres partenaires, créer et gérer des établissements de formation professionnelle initiale et continue dans les conditions prévues par les articles L. 44-1 et L. 753-1 du code de l'éducation pour la formation initiale et, pour la formation continue, dans le respect des dispositions du titre V du livre III de la sixième partie du code du travail qui leur sont applicables, dans le respect du droit de la concurrence et sous réserve de la tenue d'une comptabilité analytique.

(58) SECTION II

(59) « **L'ASSEMBLEE PERMANENTE DES CHAMBRES ECONOMIQUES**

(60) « *Art. L. 711-4.* – L'Assemblée permanente des chambres économiques est l'établissement public, placé à la tête du réseau défini à l'article L. 710-1, habilité à représenter auprès de l'Etat et de l'Union européenne ainsi qu'au plan international les intérêts nationaux du commerce, de l'industrie, des services, de l'artisanat et de l'agriculture. Elle peut être consultée par les pouvoirs publics sur toutes les questions relatives aux intérêts qu'elle représente.

(61) « Son organe délibérant est constitué des présidents en exercice des chambres économiques régionales et des chambres des collectivités d'Outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie régies par l'article 74 de la Constitution.

(62) « Le financement de son fonctionnement ainsi que les dépenses relatives aux projets de portée nationale intéressant l'ensemble du réseau des chambres économiques adoptés par délibération de l'Assemblée permanente des chambres économiques constituent des dépenses obligatoires pour les chambres économiques

régionales. Les modalités de répartition de ces dépenses sont déterminées par voie réglementaire.

(63) « *Art. L. 711-5.* – L'Assemblée permanente des chambres économiques assure l'animation de l'ensemble du réseau des chambres économiques.

(64) « A ce titre :

(65) « 1° Elle élabore la stratégie nationale du réseau des chambres économiques ;

(66) « 2° Elle adopte les normes d'intervention pour les établissements du réseau des chambres économiques et s'assure du respect de ces normes ;

(67) « 3° Elle gère les projets de portée nationale intéressant le réseau des chambres économiques et elle peut en confier la maîtrise d'ouvrage à un autre établissement du réseau des chambres économiques ;

(68) « 4° Elle propose aux chambres économiques régionales des fonctions de soutien dans les domaines technique, juridique et financier, ainsi que dans celui de la communication institutionnelle ;

(69) « 5° Elle peut passer, pour son propre compte ou pour celui de tout ou partie des établissements du réseau des chambres économiques, des marchés publics ou des accords-cadres. Elle peut assurer la fonction de centrale d'achat au sens du code des marchés publics pour le compte de tout ou partie des établissements du réseau des chambres économiques ;

(70) « 6° Elle définit et suit la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion du personnel des établissements du réseau des chambres économiques, négocie et signe les accords nationaux en matière sociale applicables aux personnels des chambres qui sont soumis à un agrément dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat s'ils ont un impact sur les rémunérations ;

(71) « 7° Elle peut diligenter ou mener les audits relatifs au fonctionnement des différents établissements du réseau des chambres économiques dont les conclusions sont transmises à l'autorité compétente dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

(72) « 8° Elle coordonne les actions du réseau des chambres économiques avec celles des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger. A ce titre, s'appuyant notamment sur les données économiques recueillies par les différentes chambres économiques du réseau, elle identifie les entreprises qui présentent les meilleures perspectives en terme d'exportation et, en conséquence, les aide de manière spécifique à développer leurs activités à l'international en partenariat avec l'Agence française pour le développement international des entreprises ;

(73) « 9° Elle peut constituer, à la demande des établissements du réseau des chambres économiques, une instance de conciliation pour les différends opposant plusieurs chambres entre elles avant un recours en justice. Cette fonction de conciliation est exercée à titre gracieux ;

(74) « 10° Elle favorise le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international. Pour l'accomplissement de ses missions à l'étranger, elle dispose de bureaux à l'étranger. Ces bureaux, dénommés « missions économiques-UBIFrance », font partie des missions diplomatiques. Là où l'Assemblée permanente des chambres économiques ne dispose pas de bureau, elle peut être représentée par le réseau international du ministère chargé de l'économie et des finances, qui met en œuvre, dans le cadre d'une convention, les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions ;

(75) « 11° Elle a également pour mission, en application du titre III du livre IV de la quatrième partie de la partie législative du code des transports :

(76) « a) De tenir le registre des entreprises de la batellerie artisanale ainsi que le registre des patrons et des compagnons bateliers ;

(77) « b) De représenter les intérêts généraux de la batellerie artisanale auprès des pouvoirs publics et des agents économiques intéressés au transport fluvial ;

(78) « c) D'émettre un avis sur les projets de loi ou de décrets relatifs au transport fluvial ; elle est également saisie de toute autre question qui lui est soumise par le ministre chargé des transports ;

(79) « d) De gérer tout fonds qui serait créé en vue de favoriser l'adaptation de la capacité de la flotte artisanale ;

(80) « e) D'organiser ou de concourir à l'organisation de l'apprentissage et de la formation continue en vue de favoriser la promotion professionnelle des patrons et des compagnons bateliers ;

(81) « f) de coordonner l'action des entreprises de la batellerie artisanale, notamment par la création de services communs destinés à améliorer la rentabilité, la qualité, les techniques et les méthodes de cette batellerie ;

(82) « g) De créer des institutions d'entraide et d'assistance ou de concourir à leur fonctionnement.

(83) « CHAPITRE II

(84) « **DE L'ADMINISTRATION DES ETABLISSEMENTS DU RESEAU DES CHAMBRES ECONOMIQUES**

(85) « *Art. L. 712-1.* – Dans chaque établissement du réseau des chambres économiques, l'assemblée générale des membres élus détermine les orientations et le programme d'action de l'établissement. A cette fin, elle délibère sur toutes les affaires relatives à l'objet de celui-ci, notamment le budget, les comptes et le règlement intérieur. Elle peut déléguer aux autres instances de l'établissement des compétences relatives à son administration et à son fonctionnement courant.

(86) « Le Président est le représentant légal de l'établissement. Il en est l'ordonnateur et est responsable de sa gestion. Il en préside l'assemblée générale et les autres instances délibérantes. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles lui sont appliquées les dispositions de l'article 7 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

(87) « Les fonctions de trésorier sont exercées par un membre de l'assemblée générale. Le trésorier assure les missions et les responsabilités du comptable public, au sens de la réglementation en vigueur, au sein de chaque établissement du réseau des chambres économiques.

(88) « Le président élu de l'Assemblée permanente des chambres économiques quitte la présidence de la chambre économique régionale.

(89) « Le décompte des votes à l'Assemblée permanente des chambres économiques s'effectue dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

(90) « *Art. L. 712-2.* – Il est pourvu aux dépenses ordinaires du réseau au moyen des impositions de toute nature affectées aux chambres économique régionales.

(91) « *Art. L. 712-3.* – Les établissements du réseau des chambres économiques sont tenus de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant choisis sur la liste mentionnée à l'article L. 822-1, qui exercent leurs fonctions dans les conditions prévues par les dispositions des livres II et VIII sous réserve des règles qui leur sont propres. Les commissaires aux comptes, désignés dans le respect des dispositions du code des marchés publics, sont nommés par l'assemblée générale et sur proposition du Président. Les conditions dans lesquelles chaque établissement du réseau publie et transmet à l'autorité de tutelle un bilan, un compte de résultat et une annexe sont déterminés par voie réglementaire.

(92) « Les peines prévues par l'article L. 242-8 sont applicables aux dirigeants qui n'auront pas, chaque année, établi un bilan, un compte de résultat et une annexe.

(93) « *Art. L. 712-4.* – L'autorité de tutelle compétente veille au fonctionnement régulier des établissements du réseau des chambres économiques. Elle assiste de droit à leurs instances délibérantes. Certaines délibérations sont soumises à son approbation dans des conditions fixées par voie réglementaire.

(94) « *Art. L. 712-5.* – Lorsque le budget prévisionnel d'un établissement du réseau des chambres économiques ou le budget exécuté au cours de l'exercice écoulé fait apparaître un déficit non-couvert par les excédents disponibles, que des dépenses obligatoires n'ont pas été inscrites au budget ou n'ont pas été mandatées, ou que des dysfonctionnement graves, mettant en péril l'équilibre financier de l'établissement, sont constatés, l'autorité compétente, après application d'une procédure contradictoire, arrête le budget et peut confier au directeur régional des finances publiques les fonctions de trésorier.

(95) « *Art. L. 712-6.* – Tout membre élu d'un établissement public du réseau des chambres économiques peut être suspendu ou déclaré démissionnaire d'office par l'autorité compétente, après une procédure contradictoire, en cas de faute grave dans l'exercice de ses fonctions.

(96) « Lorsque les circonstances compromettent le fonctionnement d'un établissement, l'autorité compétente peut prononcer la suspension de ses instances et nommer une commission provisoire.

(97) « Au besoin, il est recouru à la dissolution des instances de l'établissement par décision de l'autorité compétente.

(98) « *Art. L. 712-7.* – Tout établissement du réseau des chambres économiques est tenu d'accorder sa protection au président, au trésorier, à l'élu les suppléant ou ayant reçu une délégation de leur part ou à un ancien élu ayant quitté ces fonctions, lorsque la personne en cause fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits n'ayant pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.

(99) « Cette protection est également due du fait des violences, menaces ou outrages dont les mêmes personnes peuvent être victimes à l'occasion ou du fait de

leurs fonctions et comporte l'obligation de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en résulte.

(100) L'établissement est subrogé aux droits de la victime pour obtenir des auteurs de ces infractions la restitution des sommes versées à l' élu ou ancien élu intéressé.

(101) « *Art. L. 712-8.* – Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent chapitre, en particulier les règles de fonctionnement administratif et financier des établissements du réseau des chambres économiques ainsi que les modalités de la tutelle exercée par l'Etat.

(102) « CHAPITRE III

(103) « **DE L'ELECTION DES MEMBRES DES ETABLISSEMENTS DU RESEAU DES CHAMBRES ECONOMIQUES**

(104) « SECTION PREMIÈRE

(105) « **DE L'ELECTION DES MEMBRES DES CHAMBRES ECONOMIQUES REGIONALES**

(106) « *Art. L. 713-1. I.* – Les membres des chambres économiques régionales sont élus pour cinq ans.

(107) « Un membre d'une chambre économique régionale ne peut exercer plus de trois mandats de président de cette chambre, quelle que soit la durée effective de ces mandats.

(108) « Le membre d'une chambre économique régionale dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit, sauf l'annulation de son élection, est remplacé jusqu'au renouvellement de la chambre économique régionale par la personne élue en même temps que lui à cet effet.

(109) « Pour l'élection des membres d'une chambre économique régionale, la circonscription de vote est la circonscription de la chambre économique régionale. Chaque électeur, au titre de l'élection précitée, vote dans sa catégorie, et éventuellement sous-catégorie professionnelle déterminée en application de l'article L. 713-11.

(110) « II. – Sont électeurs aux élections des membres des chambres économiques régionales :

(111) « 1° A titre personnel :

(112) « a) Les commerçants immatriculés au registre du commerce et des sociétés dans la circonscription de la chambre économique régionale, sous réserve, pour les associés en nom collectif et les associés commandités, des dispositions du III de l'article L. 713-2 ;

(113) « b) Les chefs d'entreprise inscrits au répertoire des métiers et immatriculés au registre du commerce et des sociétés dans la circonscription ;

(114) « c) Les conjoints des personnes énumérées au *a* ou au *b* ci-dessus ayant déclaré au registre du commerce et des sociétés qu'ils collaborent à l'activité de leur époux sans autre activité professionnelle ;

(115) « d) Les capitaines au long cours ou capitaines de la marine marchande exerçant le commandement d'un navire immatriculé en France dont le port d'attache est situé dans la circonscription de la chambre économique régionale ; les pilotes maritimes exerçant leurs fonctions dans un port situé dans la circonscription de la chambre économique régionale ; les pilotes de l'aéronautique civile domiciliés dans la circonscription de la chambre économique régionale et exerçant le commandement d'un aéronef immatriculé en France ;

(116) « e) Les personnes inscrites au registre des patrons et compagnons bateliers ;

(117) « 2° Par l'intermédiaire d'un représentant :

(118) « a) Les sociétés commerciales au sens du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 et les établissements publics à caractère industriel et commercial dont le siège est situé dans la circonscription de la chambre économique régionale ;

(119) « b) Au titre d'un établissement faisant l'objet dans la circonscription de la chambre économique régionale d'une inscription complémentaire ou d'une immatriculation secondaire, à moins qu'il en soit dispensé par les lois et règlements en vigueur, les personnes physiques mentionnées aux *a* et *b* du 1° et les personnes morales mentionnées au *a* du présent 2°, quelle que soit la circonscription où ces personnes exercent leur propre droit de vote ;

(120) « c) Les sociétés à caractère commercial dont le siège est situé hors du territoire national et qui disposent dans la circonscription de la chambre économique régional d'un établissement immatriculé au registre du commerce et des sociétés.

(121) « *Art. L. 713-2. I. –* Au titre de leur siège social et de l'ensemble de leurs établissements situés dans la circonscription de la chambre économique régionale, les personnes physiques ou morales mentionnées aux 1° et 2° du II de l'article L. 713-1 disposent d'un représentant supplémentaire lorsqu'elles emploient dans la circonscription de la chambre économique régionale de dix à quarante-neuf salariés, et d'un deuxième représentant supplémentaire lorsqu'elles emploient dans la même circonscription de cinquante à quatre-vingt-dix-neuf salariés.

(122) « S'y ajoutent :

(123) « 1° Un représentant supplémentaire à partir du centième salarié par tranche de cent salariés lorsqu'elles emploient dans la circonscription de la chambre économique régionale de cent à neuf cent quatre-vingt-dix-neuf salariés ;

(124) « 2° A partir du millièmè salarié, un représentant supplémentaire par tranche de deux cent cinquante salariés lorsqu'elles emploient dans la circonscription de la chambre économique régionale plus de deux mille salariés.

(125) « II. – Toutefois, les personnes physiques énumérées aux *a* et *b* du 1° du II de l'article L. 713-1 dont le conjoint bénéficie des dispositions du *c* du 1° du II du même article ne désignent aucun représentant supplémentaire si elles emploient moins de cinquante salariés dans la circonscription de la chambre économique régionale.

(126) « III. – Les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite désignent par délibération expresse conformément aux dispositions statutaires un représentant unique au titre des associés et de la société, sans préjudice de la possibilité de désigner des représentants supplémentaires en application du I ci-dessus.

(127) « *Art. L. 713-3. I.* – Les représentants mentionnés aux articles L. 713-1 et L. 713-2 doivent exercer dans l'entreprise soit des fonctions de président-directeur général, de président ou de membre du conseil d'administration, de directeur général, de président ou de membre du directoire, de président du conseil d'administration ou de directeur d'un établissement public à caractère industriel et commercial, soit, à défaut et pour les représenter à titre de mandataire, des fonctions impliquant des responsabilités de direction commerciale, technique ou administrative de l'entreprise ou de l'établissement.

(128) « II. – Les électeurs à titre personnel mentionnés au 1° du II de l'article L. 713-1 et les représentants des personnes physiques ou morales mentionnées au 2° du II du même article doivent, pour prendre part au vote :

(129) « 1° Remplir les conditions fixées à l'article L. 2 du code électoral, à l'exception de la nationalité ;

(130) « 2° Ne pas avoir fait l'objet de l'interdiction visée à l'article L. 6 du code électoral ;

(131) « 3° Ne pas avoir été frappé depuis moins de quinze ans à compter du jour où la décision les ayant prononcées est devenue définitive, de faillite personnelle ou d'une des mesures d'interdiction ou de déchéance telles que prévues au livre VI du présent code, à la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la

liquidation judiciaires des entreprises ou à la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes ;

(132) « 4° Ne pas être frappé d'une peine d'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, d'exercer une activité professionnelle ou sociale ou d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale ;

(133) « 5° Ne pas avoir été condamné à des peines, déchéances ou sanctions prononcées en vertu de législation étrangère équivalentes à celles visées aux 2°, 3° et 4°.

(134) « *Art. L. 713-4. I. – Sont éligibles aux fonctions de membre d'une chambre économique régionale, sous réserve d'être âgés de dix-huit ans accomplis et de satisfaire aux conditions fixées au II de l'article L. 713-3 :*

(135) « 1° Les électeurs à titre personnel mentionnés au 1° du II de l'article L. 713-1 inscrits sur la liste électorale de la circonscription correspondante et justifiant, pour les électeurs visés aux *a, b, et c* du même 1°, qu'ils sont immatriculés depuis deux ans au moins au registre du commerce et des sociétés ;

(136) « 2° Les électeurs inscrits en qualité de représentants, mentionnés au 2° du II de l'article L. 713-1 et à l'article L. 713-2, inscrits sur la liste électorale de la circonscription correspondante et justifiant que l'entreprise qu'ils représentent exerce son activité depuis deux ans au moins.

(137) « II. – Tout membre d'une chambre économique régionale qui cesse de remplir les conditions d'éligibilité fixées au I ci-dessus présente sa démission au préfet. A défaut, le préfet le déclare démissionnaire d'office. Toutefois, une cessation d'activité inférieure à six mois n'entraîne pas la démission, sauf dans les cas mentionnés aux 2°, 3°, 4° et 5° du II de l'article L. 713-3.

(138) « *Art. L. 713-5. I.* – En cas de dissolution d'une chambre économique régionale, il est procédé à son renouvellement dans un délai de six mois.

(139) « Toutefois, si cette dissolution est prononcée moins d'un an avant un renouvellement général, il n'est pas procédé au renouvellement.

(140) « II. – Lorsque le nombre de membres d'une chambre économique régionale se trouve réduit à moins de la moitié du nombre initial, le préfet constate la situation par arrêté et organise de nouvelles élections pour la totalité des sièges dans un délai de six mois.

(141) « Toutefois, si cette situation est constatée moins d'un an avant un renouvellement général, il n'est pas procédé au renouvellement.

(142) « III. – Les membres élus en application du présent article demeurent en fonction pour la durée restant à courir du mandat du titulaire initial.

(143) « SECTION II

(144) « **DE L'ELECTION DES DELEGUES CONSULAIRES**

(145) « *Art. L. 713-6.* – Les délégués consulaires sont élus pour cinq ans dans la circonscription de chaque chambre économique régionale.

(146) « Toutefois, aucun délégué consulaire n'est élu dans la circonscription ou partie de circonscription située dans le ressort d'un tribunal compétent en matière commerciale ne comprenant aucun juge élu.

(147) « *Art. L. 713-7.* – Sont électeurs aux élections des délégués consulaires :

(148) « 1° A titre personnel :

(149) « a) Les commerçants immatriculés au registre du commerce et des sociétés dans la circonscription de la chambre économique régionale, sous réserve, pour les associés en nom collectif et les associés commandités, des dispositions du III de l'article L. 713-2 ;

(150) « b) Les chefs d'entreprise inscrits au répertoire des métiers et immatriculés au registre du commerce et des sociétés dans la circonscription de la chambre économique régionale ;

(151) « c) Les conjoints des personnes énumérées aux *a* et *b* ci-dessus ayant déclaré au registre du commerce et des sociétés qu'ils collaborent à l'activité de leur époux sans autre activité professionnelle ;

(152) « d) Les capitaines au long cours ou capitaines de la marine marchande exerçant le commandement d'un navire immatriculé en France dont le port d'attache est situé dans la circonscription de la chambre économique régionale, les pilotes maritimes exerçant leurs fonctions dans un port situé dans la circonscription de la chambre économique régionale, les pilotes de l'aéronautique civile domiciliés dans la circonscription de la chambre économique régionale et exerçant le commandement d'un aéronef immatriculé en France ;

(153) « e) Les personnes inscrites au registre des patrons et compagnons bateliers ;

(154) « f) Les membres en exercice des tribunaux de commerce, ainsi que les anciens membres de ces tribunaux ayant demandé à être inscrits sur la liste électorale ;

(155) « 2° Par l'intermédiaire d'un représentant :

(156) « a) Les sociétés commerciales au sens du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 et les établissements publics à caractère industriel et commercial dont le siège est situé dans la circonscription de la chambre économique régionale ;

(157) « b) Au titre d'un établissement faisant l'objet dans la circonscription de la chambre économique régionale d'une inscription complémentaire ou d'une immatriculation secondaire, à moins qu'il en soit dispensé par les lois et règlements en vigueur, les personnes physiques mentionnées aux *a* et *b* du 1° et les personnes morales mentionnées au *a* du présent 2°, quelle que soit la circonscription où ces personnes exercent leur propre droit de vote ;

(158) « c) Les sociétés à caractère commercial dont le siège est situé hors du territoire national et qui disposent dans la circonscription de la chambre économique régional d'un établissement immatriculé au registre du commerce et des sociétés.

(159) « 3° Les cadres qui, employés dans la circonscription de la chambre économique régionale par les électeurs mentionnés aux 1° ou 2°, exercent des fonctions impliquant des responsabilités de direction commerciale, technique ou administrative de l'entreprise ou de l'établissement.

(160) « *Art. L. 713-8.* – Les représentants mentionnés au 2° de l'article L. 713-7 doivent exercer dans l'entreprise soit des fonctions de président-directeur général, de président ou de membre du conseil d'administration, de directeur général, de président ou de membre du directoire, de président du conseil de surveillance, de gérant, de président ou de membre du conseil d'administration ou de directeur d'un établissement public à caractère industriel et commercial, soit, à défaut et pour les représenter à titre de mandataire, des fonctions impliquant des responsabilités de direction commerciale, technique ou administrative de l'entreprise ou de l'établissement.

(161) « Les électeurs à titre personnel et les cadres mentionnés au 1° et 3° de l'article L. 713-7 ainsi que les représentants des personnes physiques ou morales mentionnées au 2° du même article doivent être ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

(162) « Ils doivent en outre :

(163) « 1° Remplir les conditions fixées à l'article L. 2 du code électoral, sous réserve des dispositions du premier alinéa ci-dessus ;

(164) « 2° Ne pas avoir été l'auteur de faits ayant donné lieu à une condamnation pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ;

(165) « 3° Ne pas avoir été frappé depuis moins de quinze ans à compter du jour où la décision les ayant prononcées est devenue définitive, de faillite personnelle ou d'une des mesures d'interdiction ou de déchéance telles que prévues au livre VI du présent code, à la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises ou à la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes ;

(166) « 4° Ne pas être frappé d'une peine d'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, d'exercer une activité professionnelle ou sociale ou d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale ;

(167) « 5° Ne pas avoir été condamné à des peines, déchéances ou sanctions prononcées en vertu de législation étrangères équivalentes à celles visées aux 2°, 3° et 4°.

(168) « *Art. L. 713-10.* – Sont éligibles aux fonctions de délégué consulaire les personnes appartenant au collège des électeurs tel qu'il est défini à l'article L. 713-7.

(169) « SECTION III

(170) « **DISPOSITIONS COMMUNES**

(171) « *Art. L. 713-11.* – Les électeurs des délégués consulaires et des membres des chambres économiques régionales sont répartis dans chaque circonscription

administrative entre cinq catégories professionnelles correspondant respectivement aux activités industrielles, commerciales, de services, artisanales ou agricoles.

(172) « Au sein de ces cinq catégories, les électeurs peuvent éventuellement être répartis en sous-catégories professionnelles en fonction de la taille des entreprises. Dans ce cas, la chambre économique régionale définit elle-même ces sous-catégories professionnelles.

(173) « *Art. L. 713-12. I.* – Le nombre des sièges des délégués consulaires, qui ne peuvent être inférieur à soixante ni supérieur à six cents, est déterminé compte tenu de l'importance du corps électoral consulaire de la circonscription de la chambre économique régionale, du nombre de membres élus de la chambre économique régionale et du nombre de tribunaux de commerce compris dans la circonscription de cette chambre.

(174) « *II.* – Le nombre de sièges d'une chambre économique régionale est de trente à cent, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

(175) « *Art. L. 713-13.* – La répartition des sièges entre catégories et sous-catégories professionnelles est faite en tenant compte des bases d'imposition des ressortissants, du nombre de ceux-ci et du nombre de salariés qu'ils emploient.

(176) « Aucune des catégories professionnelles ne peut disposer d'une représentation supérieure à la moitié du nombre de sièges.

(177) « *Art. L. 713-14.* – Les listes électorales sont dressées dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat par une commission présidée par le juge commis à la surveillance du registre du commerce et des sociétés et sont soumises aux prescriptions du premier alinéa de l'article L. 25 et des articles L. 27, L. 34 et L. 35 du code électoral.

(178) « *Art. L. 713-15.* – Pour l'élection des membres des chambres économiques régionales, chaque électeur dispose d'autant de voix qu'il a de qualités à être électeur par application de l'article L. 713-1.

(179) « Pour l'élection des délégués consulaires, chaque électeur ne dispose que d'une seule voix.

(180) « le droit de vote aux élections des membres des chambres économiques régionales et aux élections des délégués consulaires est exercé par correspondance ou par voie électronique.

(181) « *Art. L. 713-16.* – Les délégués consulaires et les membres des chambres économiques régionales sont élus au scrutin majoritaire plurinominal à un tour. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, le plus âgé est proclamé élu.

(182) « *Art. L. 713-17.* – Les opérations pour l'élection des délégués consulaires et pour l'élection des membres des chambres économiques régionales sont organisées à la même date, par l'autorité administrative et, sous son contrôle, par les chambres économiques régionales. Elles sont soumises aux prescriptions des articles L. 49, L. 50, L. 58 à L. 67 du code électoral. La méconnaissance de ces dispositions est passible des peines prévues aux articles L. 86 à L. 117-1 du même code.

(183) « Une commission présidée par le préfet ou son représentant est chargée de veiller à la régularité du scrutin et de proclamer les résultats.

(184) « Les recours contre les élections des délégués consulaires et des membres des chambres économiques régionales sont portés devant le tribunal administratif comme en matière d'élections municipales.

(185) « *Art. L. 713-18.* – Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application des articles L. 713-1 à L. 713-14. Ce décret fixe notamment les conditions dans lesquelles sont répartis les sièges de délégués consulaires et de membres d'une chambre économique régionale entre les catégories et sous-catégories professionnelles. »

TITRE II
TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE

Article 3

(1) La section première du chapitre premier du titre troisième de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts est remplacée par les dispositions suivantes :

(2) « SECTION PREMIÈRE

(3) « **TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES ECONOMIQUES**

(4) « *Art. 1600. I.* – Il est pourvu à une partie des dépenses de chambres économiques régionales ainsi qu’aux contributions allouées par ces dernières, selon des modalités fixées par décret en Conseil d’Etat, à l’Assemblée permanente des chambres économiques au moyen d’une taxe pour frais de chambres économiques constituée de deux contributions : une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises et une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. La taxe pour frais de chambres économiques est employée, dans le respect des règles de concurrence nationales et communautaires, pour remplir les missions prévues à l’article L. 710-1 du code de commerce, à l’exclusion des activités marchandes.

(5) « Sont exonérés de cette taxe :

(6) « 1° Les redevables qui exercent exclusivement une activité non-commerciale au sens du 1 de l’article 92 ;

(7) « 2° Les loueurs de chambres ou appartements meublés ;

- (8) « 3° Les chefs d'institution et maîtres de pension ;
- (9) « 4° Les sociétés d'assurance mutuelles ;
- (10) « 5° Les caisses de crédit agricole mutuel ;
- (11) « 6° Les caisses de crédit mutuel adhérentes à la Confédération nationale du crédit mutuel ;
- (12) « 7° L'organe central du crédit agricole ;
- (13) « 8° Les caisses d'épargne et de prévoyance ;
- (14) « 9° Les sociétés coopératives agricoles, unions de coopératives agricoles et les sociétés d'intérêt collectif agricole ;
- (15) « 10° Les artisans pêcheurs et les sociétés de pêche artisanale visés aux 1° et 1° *bis* de l'article 1455 ;
- (16) « 11° Les personnes physiques ayant une activité commerciale dispensée d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés en application de l'article L. 123-1-1 du code de commerce.
- (17) « II. – La taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises mentionnée au I est due par les redevables de cette cotisation proportionnellement à leur base d'imposition.
- (18) « La taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises est notamment acquittée par les chefs d'entreprises individuelles ou les sociétés soumis à l'obligation de s'inscrire au répertoire des métiers ou qui y demeurent immatriculés. Les personnes physiques titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées mentionnées à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité mentionnée à l'article L. 815-24 du même code sont dégrevées d'office de la taxe. Les chefs d'entreprises individuelles exerçant une

activité artisanale à titre principal bénéficiant du régime prévu à l'article L. 133-6-8 du même code sont exonérés de cette taxe jusqu'au terme de la deuxième année civile suivant celle de la création de leur entreprise.

(19) « Les chambres économiques régionales votent chaque année le taux régional de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises applicable dans la circonscription de chaque chambre économique régionale qui ne peut excéder celui de l'année précédente. Une convention d'objectifs et de moyens est conclue, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, entre chaque chambre économique régionale et l'Etat.

(20) « Par dérogation, les chambres économiques régionales peuvent voter un taux régional de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pouvant excéder à hauteur de 25 % celui de l'année précédente pour les impositions établies au titre de l'année 2013.

(21) « III. 1. – la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises mentionnée au I est égale à une fraction de la cotisation visée à l'article 1586 *ter* due par les entreprises redevables après application de l'article 1586 *quater*.

(22) « Le taux national de cette taxe est égal au quotient, exprimé en pourcentage :

(23) « - d'une fraction égale à 60 % de la somme des produits de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle mentionnée au présent article, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2009, perçus en 2009 par les chambres de commerce et d'industrie multiplié par le pourcentage mentionné aux troisième à sixième alinéas du III de l'article 3 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 précitée applicable à chacune des chambres de commerce et d'industrie ;

(24) « - par le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu, après application de l'article 1586 *quater*, en 2010.

(25) « Ce taux est réduit de 15 % pour les impositions établies à compter de 2013.

(26) « La taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette dernière.

(27) « 2. – Le produit de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est affecté au fonds de financement des chambres économiques régionales, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

(28) « Pour chaque chambre économique régionale, est calculée la différence entre :

(29) « - la somme des produits de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises mentionnée au présent article, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2010, perçus en 2010 par les chambres de commerce et d'industrie territoriales rattachées à la chambre de commerce et d'industrie de région, minorée de 15 % pour le calcul de cette différence applicable aux versements opérés à compter de 2013 ;

(30) « - une fraction égale à 40 % de la somme des produits de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises mentionnée au présent article, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2010, perçus en 2010 par les chambres de commerce et d'industrie territoriales rattachées à la chambre de commerce et d'industrie de région, minorée du prélèvement mentionné au 5. 3. 5 de l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

(31) « Si le produit de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises affecté, au titre d'une année, au fonds de financement des chambres économiques régionales est supérieur ou égal à la somme des différences calculées en application des trois alinéas précédents, le fonds de financement des chambres économiques régionales verse, à chaque chambre économique régionale, un montant égal à sa différence puis verse aux chambres économiques régionales le solde du produit qui lui est affecté proportionnellement à la valeur ajoutée imposée dans les

communes de leur circonscription et retenue pour la détermination de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en application du 1 du II de l'article 1586 *ter*.

(32) « Si le produit de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises affecté, au titre d'une année, au fonds de financement des chambres économiques régionales est inférieur à la somme des différences calculées en application des deuxième à quatrième alinéas du présent 2, le fonds de financement des chambres économiques régionales verse, à chaque chambre économique régionale, un montant égal au produit de sa différence par un coefficient unique d'équilibrage calculé de sorte que la somme des versements soit égale au produit de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises affecté, au titre de l'année, au fonds.

(33) « Les produits de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises perçus en 2010 s'entendent de l'ensemble des sommes mises en recouvrement en 2010 au titre de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises au titre de 2010.

(34) « *Art. 1601.* – Un droit égal à 5 % du montant de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises est perçu et affecté, dans la limite du plafond fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, à un fonds destiné à financer des actions de promotion et de communication au profit de l'industrie, du commerce, des services, de l'artisanat et de l'agriculture. Il est recouvré dans les mêmes conditions que la taxe pour frais de chambres économiques. Les ressources de ce fonds sont gérées par l'Assemblée permanente des chambres économiques.

(35) « L'Assemblée permanente des chambres économiques remet avant le 1^{er} mars de chaque année un rapport au Parlement précisant le montant des sommes perçues ainsi que de leur affectation au titre du droit visé au premier alinéa.

(36) « Les chefs d'entreprises individuelles exerçant une activité artisanale à titre principal bénéficiant du régime prévu à l'article L. 133-6-8 du même code sont

exonérés de cette taxe jusqu'au terme de la deuxième année civile suivant celle de la création de leur entreprise.

(37) « *Art. 1602.* – La contribution visée aux deuxième et troisième alinéas du II de l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs est affectée au fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise inscrits au répertoire des métiers visé au III de l'article précité.

(38) « Elle est égale à 0,17 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et est recouvrée dans les mêmes conditions que la taxe pour frais de chambres économiques.

(39) « *Art. 1603.* – Les entreprises visées au I de l'article 1464 B et qui bénéficient des exonérations prévues aux articles 44 *sexies*, 44 *septies* et 44 *quindecies*, peuvent être temporairement exonérées des taxes pour frais de chambres économiques dont elles sont redevables, pour les établissements qu'elles ont créés ou repris à une entreprise en difficulté à compter de l'année suivant celle de leur création.

(40) « Cette exonération est subordonnée à une délibération des chambres économiques régionales dans le ressort desquelles sont situés les établissements de ces entreprises.

(41) « Ces délibérations sont prises dans les conditions prévues au II de l'article 1464 C.

(42) « Le bénéfice des exonérations mentionnées au premier alinéa est subordonné au respect du règlement (CE) n° 1998 / 2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*.

(43) « *Art. 1604. I.* – Une taxe calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties est perçue au profit des chambres économiques régionales

dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(44) « Par dérogation au II du même article 46, ce plafond porte sur les émissions rattachées aux rôles de l'année de référence.

(45) « La taxe est établie dans la circonscription territoriale de chaque chambre économique régionale.

(46) « *Art. 1604. II.* – Les chambres économiques régionales arrêtent, chaque année, le produit de la taxe mentionnée au I. Dans le respect du plafond mentionné au même I, ce produit est déterminé à partir de celui arrêté l'année précédente, augmenté, le cas échéant, dans les conditions fixées ci-après :

(47) « L'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre économique régionale peut inscrire à son budget est fixée chaque année en loi de finances. Aucune chambre économique régionale ne peut bénéficier d'un taux supérieur à 3 %. Le montant des taxes que les chambres économiques régionales sont autorisées à percevoir en application du présent article est, nonobstant toute clause ou disposition contraire, remboursé pour moitié au propriétaire par le locataire fermier ou métayer.

(48) « Le produit à recouvrer au profit de chaque chambre économique régionale est transmis aux services fiscaux par l'autorité de l'Etat chargée de la tutelle de la chambre dans les conditions prévues au premier alinéa du I de l'article 1639 A. A défaut, les impositions peuvent être recouvrées dans les conditions prévues au III de l'article 1639 A.

(49) « *Art. 1604. III.* – L'Assemblée permanente des chambres économiques reçoit le produit d'une taxe acquittée par les entreprises inscrites au registre mentionné à l'article L. 4431-1 du code des transports.

(50) « Les entreprises dirigées par un patron batelier titulaire de l'allocation de solidarité aux personnes âgées sont exonérées de cette taxe.

(51) « Cette taxe est égale à 36 centimes d'euros par millier de tonnes kilométriques de marchandises générale et à 16 centimes par millier de tonnes kilométriques de marchandises spécialisée, transportée par les voies navigables situées en territoire français, à l'exception des voies navigables à statut international.

(52) « Cette taxe est établie et recouvrée sous les mêmes garanties et sanctions qu'en matière d'impôts directs, lors de chaque opération de transport, par « Voies navigables de France », qui prélève 3 % de ces sommes pour frais d'assiette et de recouvrement.

Article 4

(1) La section II du chapitre premier du titre troisième de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts est abrogée.

(2) La section II *bis* du chapitre premier du titre troisième de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts est abrogée.

(3) La section IV du chapitre premier du titre troisième de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts est abrogée.

TITRE III

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 5

La loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers est abrogée.

Article 6

(1) La loi n° 56-1119 du 12 novembre 1956 réglementant l'usage des dénominations « chambre de commerce », « chambre de commerce et d'industrie », « chambre de métiers » et « chambre d'agriculture » est abrogée.

(2) A compter de la promulgation de la présente loi, les groupements, associations ou entreprises dont l'appellation comporterait, seule ou en combinaison avec d'autres termes, les dénominations visées au nouvel article L. 710-2 du code de commerce, devront la modifier dans le délai de six mois s'ils ne satisfont pas aux conditions y fixées.

Article 7

(1) Le 2° de l'article 7 de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est remplacé par la disposition suivante :

(2) « 2° Le code professionnel, sauf les articles 11 a, 103 à 103I, 105, 113, 114, 115 à 119 a et la loi du 20 décembre 1911 sur le travail à domicile ; »

Article 8

Le titre premier du livre V de la partie législative du code rural et de la pêche maritime est abrogé.

Article 9

(1) L'article L. 4431-1 du chapitre I du titre III du livre IV de la quatrième partie de la partie législative du code des transports est remplacé par la disposition suivante :

(2) « *Art. L. 4431-1.* – Les entreprises de la batellerie artisanale et les sociétés coopératives artisanales mentionnées à l'article L. 4431-2 doivent être immatriculées sur un registre tenu par l'Assemblée permanente des chambres économiques.

(3) « Sont inscrits au registre des patrons et compagnons bateliers :

(4) « a) En qualité de patron batelier, les chefs ou gérants statutaires des entreprises immatriculées au registre des entreprises de la batellerie artisanale, ainsi que les gérants libres ou locataires-gérants exploitant des bateaux de ces entreprises ;

(5) « b) En qualité de compagnon batelier, les autres personnes travaillant dans ces entreprises et possédant une qualification professionnelle justifiée soit par la possession du certificat de compagnon, soit par un apprentissage préalable, soit par l'exercice prolongé du métier. Les compagnons bateliers salariés sont inscrits à une section particulière du registre ;

(6) « c) Le conjoint d'un patron batelier qui apporte une collaboration effective habituelle et sans rémunération au fonctionnement de l'entreprise et n'exerce aucune autre profession est inscrit au registre en qualité de patron batelier dans les mêmes conditions que le chef d'entreprise ;

(7) « d) Le conjoint collaborateur remplissant les conditions fixées par l'article 1^{er} du décret n° 2006-966 du 1^{er} août 2006 relatif au conjoint collaborateur fait l'objet d'une mention au registre.

(8) « *Art. L. 4431-2.* – Les litiges relatifs à l'inscription et à la radiation du répertoire des patrons et compagnons bateliers prévu à l'article L. 4432-1 sont de la compétence des juridictions judiciaires. »

(9) Le chapitre II du titre III du livre IV de la quatrième partie de la partie législative du code des transports est abrogé.

(10) A une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2014, les personnels employés par la chambre nationale de la batellerie artisanale sont transférés à

l'Assemblée permanente des chambres économiques. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application de la présente disposition, en particulier les modalités de calcul de l'ancienneté des agents acquise du précédent établissement public administratif, les modalités de reclassement des agents, ainsi que les modalités de la nouvelle classification indiciaire des agents.

(11) Les dispositions de la présente loi n'affectent pas l'exécution des contrats et conventions en cours, passés par la chambre nationale de la batellerie artisanale. Elles n'emportent aucun droit à résiliation ou indemnisation pour les cocontractants de cet établissement public.

(12) Les transferts de biens immobiliers ou de droits et obligations se rattachant aux opérations de fusion entre l'Assemblée permanente des chambres économiques et la chambre nationale de la batellerie artisanale, en application de la présente loi, ne donnent pas lieu au versement prévu à l'article 879 du code général des impôts.

Article 10

(1) L'article L. 121-4 du code de l'urbanisme est remplacé par la disposition suivante :

(2) « *Art. L. 121-4.* – L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III.

(3) « Il en est de même des chambres économiques régionales et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.

(4) « Les études économiques nécessaires à la préparation des documents prévisionnels d'organisation commerciale et artisanale peuvent être réalisées à l'initiative des chambres économiques régionales. »

Article 11

(1) L'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 est abrogé.

(2) La dénomination « UBIFrance » est désormais une marque propriété de l'Assemblée permanente des chambres économiques.

(3) L'Assemblée permanente des chambres économiques se substitue à l'Agence française pour le développement international des entreprises, établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du commerce extérieur, dénommé « UBIFrance ».

(4) A une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2014, les personnels employés par l'Agence française pour le développement international des entreprises sont transférés à l'Assemblée permanente des chambres économiques. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application de la présente disposition, en particulier les modalités de calcul de l'ancienneté des agents acquise du précédent établissement public à caractère industriel et commercial, les modalités de reclassement des agents, ainsi que les modalités de la nouvelle classification indiciaire des agents.

(5) Les dispositions de la présente loi n'affectent pas l'exécution des contrats et conventions en cours, passés par l'Agence française pour le développement international des entreprises. Elles n'emportent aucun droit à résiliation ou indemnisation pour les cocontractants de cet établissement public.

(6) Les biens et droits à caractère mobilier et immobiliers du domaine privé de l'Etat attachés aux services de la direction générale du trésor et de la politique économique à l'étranger et qui sont nécessaires à l'accomplissement des missions de

l'Assemblée permanente des chambres économiques lui sont transférés en pleine propriété. Les biens ainsi transférés relèvent du domaine privé de l'Assemblée permanente des chambres économiques.

(7) Les transferts de biens immobiliers ou de droits et obligations se rattachant aux opérations de fusion entre l'Assemblée permanente des chambres économiques et l'Agence française pour le développement international des entreprises, en application de la présente loi, ne donnent pas lieu au versement prévu à l'article 879 du code général des impôts.

Article 12

(1) A une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2014, la chambre de commerce et d'industrie de région, la chambre régionale de métiers et de l'artisanat ou la chambre de métiers et de l'artisanat de région, la chambre régionale d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de commerce et d'industrie métropolitaines, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, et les chambres départementales d'agriculture d'une même circonscription régionale fusionnent en une unique chambre économique régionale régie par les dispositions introduites par le titre premier de la présente loi.

(2) A une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2014, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture fusionnent en une unique Assemblée permanente des chambres économiques régie par les dispositions introduites par le titre premier de la présente loi.

(3) Les dispositions du titre premier n'affectent pas l'exécution des contrats et conventions en cours, passés par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie de région, les chambres régionales de métiers et de l'artisanat, les chambres de métiers et de l'artisanat de région, les chambres régionales d'agriculture,

les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de commerce et d'industrie métropolitaines, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, et les chambres départementales d'agriculture. Elles n'emportent aucun droit à résiliation ou indemnisation pour les cocontractants de ces établissements publics.

(4) Les transferts de biens immobiliers ou de droits et obligations se rattachant aux opérations de fusion entre établissements du réseau des chambres économiques, en application de la présente loi, ne donnent pas lieu au versement prévu à l'article 879 du code général des impôts.

(5) A une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2014, les personnels de droit public sous statut employés par les établissements objets des présentes fusions sont intégrés à la fonction publique de l'Etat. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application de la présente disposition, en particulier les modalités de calcul de l'ancienneté des agents acquise auprès de l'un ou l'autre des établissements objets des présentes fusions, les modalités de reclassement des agents, ainsi que les modalités de la nouvelle classification indiciaire des agents.

Article 13

(1) I.- Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour modifier et compléter les dispositions régissant l'organisation du secteur des métiers et de l'artisanat afin d'actualiser les dispositions du code de l'artisanat. Cette codification prend en compte les dispositions applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

(2) II.- Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour étendre, en les adaptant, aux collectivités d'Outre-mer de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositions du code de commerce régissant le réseau des chambres économiques.

(3) L'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est présenté devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

Fait à Paris, le XXX 2013

Signé : XXX

Par le Premier ministre :
*La ministre de l'artisanat, du commerce
et du tourisme*
Signé : XXX

Annexe 2 – Etude d’impact du projet de loi relatif à la fusion des réseaux consulaires



ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI RELATIF À LA FUSION DES RESEAUX CONSULAIRES

XX/XX/2013

SOMMAIRE

1. Situation actuelle et diagnostic des difficultés à résoudre	402
1.1. Caractéristiques générales des réseaux consulaires.....	402
1.1.1. Le réseau des chambres de commerce et d'industrie	403
a) L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie	406
b) Les chambres de commerce et d'industrie de région	408
c) Les chambres de commerce et d'industrie territoriales	411
1.1.2. Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat	413
a) L'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat	415
b) Le niveau régional du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.....	415
c) Le niveau départemental des chambres de métiers et de l'artisanat	417
1.1.3. Le réseau des chambres d'agriculture	417
1.2. Caractéristiques générales des autres structures.....	419
1.2.1. La chambre nationale de la batellerie artisanale.....	419
1.2.2. L'agence française pour le développement international des entreprises	421
1.2.3. Les évolutions récentes et les difficultés à venir.....	423
2. Objectifs.....	425
3. L'option envisagée par le Gouvernement et la nécessité du recours à la loi ..	426
3.1. L'option envisagée par le Gouvernement	426
3.2. La nécessité du recours à la loi	427
4. L'impact de la réforme.....	428
4.1. L'impact économique attendu.....	428
4.2. L'impact sur le fonctionnement des nouvelles chambres économiques	429
4.2.1. Le renforcement du niveau régional.....	429
4.2.2. Le rôle essentiel de l'Assemblée permanente des chambres économiques	430
4.3. L'impact social.....	432
4.4. L'impact sur les services de l'Etat.....	433
4.5. L'impact à l'égard des collectivités territoriales	434
4.6. L'impact sur l'aménagement du territoire	434

5. <i>Les conditions d'application sur le territoire de la République</i>	435
5.1. L'application aux chambres d'Outre-mer	435
5.2. L'application aux chambres d'Alsace et de Moselle	435
6. <i>La liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires</i>	435

Le Conseil de modernisation des politiques publiques décide le 4 avril 2008 qu' « *en vue d'améliorer le service rendu, les réseaux consulaires, comme l'ensemble des structures publiques, doivent participer à l'effort de rationalisation, de mutualisation des fonctions supports, de réduction de la dispersion des structures. Ces dernières seront incitées à proposer des réformes d'organisation et de fonctionnement pour améliorer leur efficacité et le service rendu aux entreprises. Ces économies se traduiront par une diminution de la charge correspondante sur ces dernières. En l'absence de projets ambitieux et après concertation avec celles-ci, le Gouvernement prendra des dispositions pour rationaliser le réseau des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat* ».

Par ailleurs, lors de la clôture des états généraux des chambres de commerce et d'industrie du 10 décembre 2008, le Premier ministre indique que « *les chambres de commerce et d'industrie, partenaires essentiels des pouvoirs publics, doivent jouer tout leur rôle dans la réforme de notre pays et même être en tête de la bataille contre la crise. Dans ce contexte, les chambres de commerce et d'industrie sont évidemment, comme tous les services de l'Etat, appelées à poursuivre leur réforme. En effet, les chambres de commerce et d'industrie répondront d'autant mieux aux attentes des entreprises et des pouvoirs publics qu'elles seront modernisées, qu'elles seront encore plus réactives, qu'elles seront plus à l'écoute, qu'elles seront encore plus soucieuses du service rendu* ».

Le ministre délégué auprès du ministre du redressement productif intervient le 29 mai 2012 devant l'assemblée générale de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. Il appelle les chambres de commerce et d'industrie à prendre leur part dans l'effort de redressement de la France : « *il s'agit pour elles d'intervenir en fédérant les PME autour des grands projets, en améliorant la qualification des acteurs du commerce, de l'industrie et du tourisme par des efforts de formation, et en participant à l'égalité entre les territoires, par un développement harmonieux, porteur de croissance et d'emploi* ».

A l'occasion d'un déplacement, le 3 décembre 2012, dans la région Nord Pas-de-Calais pour visiter la chambre de commerce et d'industrie de région Nord de France ainsi que des commerces lillois, le ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme souligne le rôle essentiel des commerces pour le développement économique et l'animation des territoires. Il apprécie « *la démarche pionnière de la chambre de commerce et d'industrie de région Nord de France dans le cadre de la réforme des chambres de commerce et d'industrie et des partenariats avec les collectivités locales. En effet, dans cette région, la carte consulaire a été significativement réduite par des fusions de chambres, favorisant ainsi la mutualisation de leurs actions, et les opérations d'envergure sont systématiquement conçues et mises en œuvre avec les différents acteurs du développement économique* ». Il relève également « *tout l'intérêt d'un niveau régional solide pour une action mieux pilotée, cohérente dans sa mise en œuvre* », rappelle l'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2013 et invite celles des chambres de commerce et d'industrie qui auraient pris du retard à accélérer leurs travaux. Visitant le centre de formalités des entreprises de la chambre de commerce et d'industrie Grand Lille, il se félicite de l'accueil personnalisé offert aux créateurs et chefs d'entreprises par des équipes expertes, dédiées à l'accompagnement et au soutien des projets des entreprises.

Enfin, le ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, dans son discours du 23 janvier 2013 présentant le « *Pacte pour l'artisanat : une nouvelle ambition pour les artisans* », annonce que « *le cinquième enjeu de ce Pacte est celui de la rénovation du rôle des chambres de métiers et de l'artisanat dans l'accompagnement des entreprises artisanales à tous les stades de leur développement. Aujourd'hui, 80% des entreprises artisanales sont de très petites entreprises (TPE), confrontées à des problématiques spécifiques. Afin de favoriser leur développement économique, les chambres de métiers et de l'artisanat seront incitées, par le biais de contrats de performance, à développer des actions innovantes au bénéfice des entreprises, comme la mise en place d'interlocuteurs uniques, des dispositifs de tutorat par des artisans expérimentés, ou des bilans de compétence pour les créateurs d'entreprises* ».

La réforme des réseaux consulaires s'inscrit dans un processus continu sur plusieurs années : il s'agit de rationaliser les organisations par la fusion des chambres infrarégionales des trois réseaux consulaires en une seule structure régionale, de simplifier les procédures et d'améliorer les services rendus aux entreprises avec la mise en œuvre du guichet unique. La présente réforme de ces structures permettra d'optimiser la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de simplification et des prestations nécessaires à toutes les entreprises sur l'ensemble du territoire français, tout en tenant compte des spécificités et des besoins locaux.

1. Situation actuelle et diagnostic des difficultés à résoudre

1.1. Caractéristiques générales des réseaux consulaires

Les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture, qui constituent aujourd'hui trois réseaux structurés entre l'échelon national, régional et départemental, représentent des corps intermédiaires essentiels dans le dialogue permanent entre les acteurs économiques de notre pays et les pouvoirs publics.

Etablissements publics administratifs de l'Etat, les établissements consulaires sont dotés d'une organisation propre qui tient notamment au fait qu'ils sont administrés par des représentants des secteurs d'activité concernés, élus par leurs pairs pour une durée de cinq ans en ce qui concerne les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat, et de six ans pour les chambres d'agriculture⁵⁰⁶. Les chambres de commerce et d'industrie ne comprennent ni de contrôleur d'Etat, ni de commissaire du Gouvernement. Elles ne disposent pas de comptable public, mais d'un trésorier élu.

Pour le compte des ministres chargés respectivement de l'économie, de l'artisanat, du commerce, de l'industrie, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) organise la tutelle des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat. Le ministre chargé de l'agriculture organise

⁵⁰⁶ Les dernières élections datent de 2010 pour les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat, et 2013 pour les chambres d'agriculture.

la tutelle des chambres d'agriculture. Les autorités de tutelle élaborent les textes fixant leur organisation et leur fonctionnement, définissent les orientations de la tutelle de l'Etat sur les chambres consulaires ainsi que les principes de leur organisation administrative et financière. Elles exercent la tutelle administrative et financière des établissements tête de réseau : Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, Assemblée permanente des chambres d'agriculture. La tutelle administrative et financière des autres chambres des trois réseaux est déconcentrée.

1.1.1. Le réseau des chambres de commerce et d'industrie

Les chambres de commerce et d'industrie ont connu leur première organisation d'ensemble avec la loi du 9 avril 1898 qui a consacré leur qualité d'établissement public et fondé la nature juridique qui leur est propre. A l'exception de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers, et de quelques décrets, les textes applicables aux chambres de commerce et d'industrie sont codifiés au titre I du livre VII du code de commerce (parties législative et réglementaire), y compris les arrêtés (articles A. 711-1 à A. 713-30). Ces règles ont été modifiées à plusieurs reprises durant les dernières années :

- la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des PME (titre VII : dispositions relatives aux chambres de commerce et d'industrie) définit pour la première fois de façon structurée les champs de compétences et les missions des chambres, leur organisation en réseau, avec des chambres de commerce et d'industrie de région dotées de missions de coordination par le biais notamment des schémas directeurs et sectoriels, et la constitution en structure fédérale de coordination de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, chargée de représenter le réseau au niveau national et international, d'assurer l'animation du réseau et d'assumer un rôle normatif vis-à-vis des chambres (gestion des personnels, bonnes pratiques et modèles d'organisation). Les modalités de l'exercice de la tutelle sont modifiées

(déconcentration de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie et des chambres régionales de commerce et d'industrie aux préfets) ;

- le décret n° 2006-309 du 16 mars 2006 relatif aux schémas directeurs et sectoriels des chambres de commerce et d'industrie a défini la carte consulaire sur des critères rationnels. Le décret impose notamment aux chambres consulaires de moins de 4 500 ressortissants de disparaître, sauf si elles sont monodépartementales, dotées d'une concession portuaire ou aéroportuaire dont le développement est inscrit au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ou si leurs bases de TATP sont supérieures à 350 millions d'euros. La fusion de plus de quarante chambres devait être effective à l'issue du renouvellement général de 2010 ;
- le décret n° 2007-987 du 19 avril 2007 relatif aux modalités de la tutelle exercée par l'Etat sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie qui déconcentre la tutelle des chambres de commerce et d'industrie et chambres régionales de commerce et d'industrie au niveau des préfets respectivement de département et de région, assisté des trésoriers payeurs généraux et clarifie les règles de fonctionnement, notamment en matière de concessions ;
- la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services qui définit précisément, d'une part l'organisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie entre les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de commerce et d'industrie métropolitaines, les chambres de commerce et d'industrie de région et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, et d'autre part les missions respectives ou partagées de ces différentes instances ;
- le décret n° 2010-924 du 3 août 2010 relatif à la composition et au régime électoral des chambres de commerce et d'industrie qui modifie le régime électoral en vigueur pour conférer un surcroît de légitimité à l'échelon régional ;

- le décret n° 2010-1463 du 1^{er} décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie sur le double point de vue des ressources fiscales et de la gestion des personnels.

Présent sur tout le territoire, le réseau des chambres de commerce et d'industrie est constitué de 163 établissements publics nationaux, régionaux et locaux : l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, 22 chambres de commerce et d'industrie de région en métropole ; 5 chambres de commerce et d'industrie de région des DOM cumulant les attributions des chambres de commerce et d'industrie territoriales : Guyane, Iles de Guadeloupe, La Réunion, Martinique et Mayotte ; 123 chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) dont les 2 chambres de commerce et d'industrie territoriales de Seine et Marne et de l'Essonne rattachées à la chambre de commerce et d'industrie de région d'Ile de France et les 5 chambres de commerce et d'industrie de région des DOM ayant des attributions de chambre de commerce et d'industrie territoriale ; 6 chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile de France (départements 75 -92 - 93 - 94 - 78 -95) ; 6 chambres des Collectivités d'Outre-mer et de Nouvelle-Calédonie : Nouvelle Calédonie, Polynésie Française, Saint-Barthélemy, Saint Martin, Saint Pierre et Miquelon, Wallis-et-Futuna.

L'activité du réseau est prolongée à l'international par 107 chambres françaises de commerce et d'industrie à l'étranger (CCIFE) réparties dans 77 pays. Pour mener leurs missions auprès de plus de 2 millions de ressortissants, les chambres de commerce et d'industrie disposent d'un budget dont le montant cumulé s'élève, au niveau national, à 3,9 milliards d'euros en 2010. Les ressources du réseau se répartissent globalement comme suit :

- les recettes fiscales (Taxe additionnelle à la Taxe Professionnelle) à 31 % ;
- les contributions publiques à 13 % ;
- les ressources liées aux produits et prestations propres, à 43 %.

Il est consacré aux actions suivantes :

- 43,3 % à l'appui aux entreprises et service général ;
- 29,3 % aux activités de formation ;
- 12,2 % aux aéroports ;
- 10,4% aux ports maritimes et intérieurs ;

- 1,2 % aux autres opérations d'aménagement :
- 3,6 % à diverses activités.

Chaque année, le réseau des chambres de commerce et d'industrie assure plus de 780 000 formalités de création, modification ou cessation d'activité pour 227 000 porteurs de projet accueillis dans 234 « *Espaces Entreprendre* » et 500 000 créateurs d'entreprise renseignés lors de demi-journées d'information ou de contacts téléphoniques. En matière de formation, 600 000 jeunes et adultes sont formés par an, 100 000 étudiants dans 120 écoles supérieures, 100 000 apprentis dans 156 centres de formation des apprentis, avec un total de 500 établissements de formation. Le réseau des chambres de commerce et d'industrie gère 90 plateformes aéroportuaires, 33 ports intérieurs, 60 ports maritimes (commerce, voyageurs, pêche, plaisance), 2 ponts, etc. Enfin, à l'international, le réseau dispose de 600 experts en développement international dans les chambres de commerce et d'industrie qui accompagnent 3 110 nouveaux exportateurs et effectuent 800 000 formalités à l'international.

Les chambres de commerce et d'industrie, administrées par plus de 5 000 élus, emploient 26 684 agents de droit public et plus de 5 000 salariés de droit privé. Les frais de personnel représentent, toutes chambres confondues, plus de 43 % du total des charges d'exploitation et plus de 40 % de leur budget total.

a) L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

Depuis 1899, la pratique conduisait, la pratique conduisait à ce qu'une Assemblée des présidents de chambres de commerce et d'industrie se réunisse chaque année en l'hôtel consulaire de la chambre de commerce et d'industrie de Paris. Cette Assemblée, sans pouvoir réel ni personnalité juridique, a été transformée, par le décret du 4 décembre 1954, en établissement public lui-même chargé de représenter l'institution consulaire aux plans national et international et d'effectuer la synthèse des positions des chambres. La loi du 2 août 2005 en faveur des PME lui a confié l'animation du réseau. Elle constitue une structure fédérale de coordination et assure désormais l'animation de l'ensemble du réseau ainsi que sa coordination avec les chambres françaises à l'étranger. Elle a en charge la synthèse nationale des données

économiques que produit l'ensemble des chambres du réseau. Elle définit la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels, ainsi que les normes d'intervention en matière de modèle d'organisation et de bonnes pratiques.

« *CCI France* » est l'établissement national fédérateur et animateur des chambres de commerce et d'industrie, succédant à l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie créée en 1964, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie jusqu'en août 2012. Il convient de noter que « *CCI France* » demeure cependant une marque propriété de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. Par conséquent, la dénomination juridique de cet établissement demeure l'« *Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie* ».

Son Président est élu pour 5 ans par ses pairs, chefs d'entreprise et Présidents de chambres de commerce et d'industrie. L'assemblée générale de CCI France a élu le 22 Février 2011, André MARCON, qui était jusqu'à cette date vice-président de CCI France et Président de la chambre de commerce et d'industrie de la région Auvergne. Les services de CCI France sont placés sous la responsabilité d'un directeur général. 180 collaborateurs directs et plusieurs entités périphériques constituent un grand centre de ressources et d'animation pour l'ensemble des chambres de commerce et d'industrie.

Les ressources de CCI France proviennent d'une quote-part de la TATP (Taxe Additionnelle à la Taxe Professionnelle), de recettes propres et de subventions. CCI France est composée des présidents des chambres de commerce et d'industrie de région, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile de France et des chambres de commerce et d'industrie des Collectivités d'Outre-mer et de Nouvelle Calédonie. Les missions de CCI France sont les suivantes :

- représenter le réseau et les intérêts du commerce, de l'industrie et des services au plan national, européen et international ;
- assurer l'animation de l'ensemble du réseau, et notamment :
 - o élaborer une stratégie nationale du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;

- adopter des normes d'intervention pour les établissements du réseau et veiller à leur respect ;
- gérer des projets de portée nationale intéressant le réseau ;
- proposer aux chambres de commerce et d'industrie territoriales et aux chambres de commerce et d'industrie de région des fonctions de soutien dans les domaines juridiques, techniques et financiers ainsi que dans la communication institutionnelle ;
- définir et suivre la mise en œuvre de la politique de gestion des personnels, négocier et signer les accords nationaux en matière sociale ;
- coordonner les actions du réseau à l'international avec celui des chambres françaises de commerce et d'industrie à l'étranger ;
- passer des marchés ou accords-cadres pour le compte du réseau ou assurer la fonction de centrale d'achats pour le réseau ;
- diligenter ou mener des audits relatifs au fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie qui seront communiqué à l'autorité de tutelle ;
- constituer une instance de conciliation à la demande des chambres du réseau pour les différends les opposants entre elles.

b) Les chambres de commerce et d'industrie de région

Les chambres de commerce et d'industrie de région sont les héritières des chambres régionales de commerce et d'industrie, elles-mêmes héritières des régions économiques créées par le décret du 28 septembre 1938. Un rapport de l'Inspection générale des finances sur les chambres de commerce et d'industrie soulignait déjà en 1999 que « *certaines missions actuellement exercées au plan local par les chambres de commerce et d'industrie sont au plan régional par l'Etat et les collectivités territoriales. La mission propose donc de mettre un terme à cette anomalie en transférant aux chambres régionales de commerce et d'industrie des compétences exclusives en matière d'enseignement supérieur et d'action à l'international. Naturellement, les chambres de commerce et d'industrie locales pourraient se voir déléguer certaines tâches (gestion d'une école de commerce, action de prospection sur un marché étranger), mais elles perdraient toute compétence décisionnelle* ».

La loi du 2 août 2005 en faveur des PME a complété la réforme déjà engagée sur le plan électoral et financier en clarifiant les missions et en restructurant fortement le réseau. Elle a notamment créé les conditions pour que l'institution consulaire prenne toute sa place dans le processus de décentralisation avec les partenaires publics (services de l'Etat ou ceux des collectivités territoriales, eu égard au rôle dévolu aux régions en matière d'animation économique).

Désormais, les chambres de commerce et d'industrie de région ont été réellement renforcées en devenant l'échelon central de l'organisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Toutefois, la réforme de 2010, en maintenant les chambres de commerce et d'industrie territoriales, n'a pas permis aux chambres de commerce et d'industrie de région de disposer de tous les moyens pour assoir leurs missions.

Une chambre de commerce et d'industrie de région est créée par décret et par région administrative. Il existe cependant une possibilité de fusion entre deux chambres de commerce et d'industrie de région après accord des chambres de commerce et d'industrie Territoriales concernées. Les chambres de commerce et d'industrie des départements d'Outre-mer ont la double compétence des chambres de commerce et d'industrie de région et des chambres de commerce et d'industrie territoriales.

Les chambres de commerce et d'industrie de région sont consultées par le Conseil régional pour tout dispositif d'assistance aux entreprises qu'il envisage de créer ; elles sont associées à l'élaboration du SRADT - Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et des SCOT - Schéma de cohérence du territoire, si ceux-ci dépassent la circonscription d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale ; elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, notamment de transport ; elles peuvent créer et gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions ; elles recrutent et gèrent les agents de droit privé, eux-mêmes nécessaires au bon accomplissement de leurs services publics industriels et commerciaux. Les chambres de commerce et d'industrie de région soutiennent et encadrent les activités des chambres de commerce et d'industrie territoriales ; à ce titre elles :

- définissent et adoptent à la majorité des deux tiers une stratégie régionale applicable à l'ensemble de leur circonscription ;
- adoptent à la majorité simple un budget annuel ; la chambre de commerce et d'industrie de région vérifie la cohérence des projets de budgets des chambres de commerce et d'industrie territoriales avec les ressources qui leurs sont allouées, le budget de la chambre de commerce et d'industrie de région et la stratégie régionale ;
- établissent un schéma directeur régional qui définit le nombre et la circonscription des chambres de commerce et d'industrie territoriales ;
- élaborent un schéma régional de formation professionnelle en cohérence avec le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles ;
- adoptent des schémas sectoriels dans les domaines suivants : gestion des équipements aéroportuaires et portuaires ; formation et enseignement ; aide à la création, à la transmission et au développement des entreprises ; développement durable ; développement international ; intelligence économique ; recherche et innovation ;
- répartissent, notamment en conformité avec les schémas sectoriels, la ressource fiscale affectée à la chambre de commerce et d'industrie de région ; elles peuvent également abonder le budget d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale pour faire face à des difficultés particulières ;
- recrutent et gèrent la situation statutaire des personnels de droit public, et les mettent à disposition des chambres de commerce et d'industrie territoriales ; elles peuvent déléguer, après autorisation de leur assemblée générale, aux présidents des chambres de commerce et d'industrie territoriales le recrutement et la gestion des personnels de droit public nécessaires à leurs missions opérationnelles ;
- assurent des fonctions d'appui juridique et d'audit au bénéfice des chambres de commerce et d'industrie territoriales, et les soutiennent dans la gestion de leurs ressources humaines, comptabilité, communication et systèmes d'information ;
- peuvent confier à une chambre de commerce et d'industrie territoriale justifiant d'une expertise particulière la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, la gestion de services industriels et

commerciaux, l'administration d'établissements de formation, les fonctions de soutien administratif à l'exception de la paie des agents administratifs ;

- peuvent prendre des mesures pour pallier les carences des services obligatoires assurés par les chambres de commerce et d'industrie territoriales et remplir les missions en lieu et place de la chambre de commerce et d'industrie territoriale défaillante ;
- assurent la coordination des fichiers d'entreprises des chambres de commerce et d'industrie territoriales et peuvent créer des bases de données d'informations économiques ;
- remplissent la mission consultative et émettent des avis sur les questions relevant de leur compétence (ces avis sont communiqués aux chambres de commerce et d'industrie territoriales).

c) Les chambres de commerce et d'industrie territoriales

Les chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) sont créées par décret sur la base du schéma directeur régional du réseau ; elles sont rattachées à une chambre de commerce et d'industrie de région. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales ont la possibilité de fusionner avec une autre chambre de commerce et d'industrie territoriale de deux manières : soit volontairement, soit d'office si les chambres concernées ne sont pas inscrites dans le schéma directeur régional (chambres de commerce et d'industrie territoriales de moins de 4 500 ressortissants). Elles peuvent devenir une délégation sans personnalité morale de la nouvelle chambre de commerce et d'industrie territoriale ainsi créée.

Dans le cas où la nouvelle chambre de commerce et d'industrie territoriale est située sur deux régions, la chambre de commerce et d'industrie de région de rattachement est choisie d'un commun accord ; à défaut, la chambre de commerce et d'industrie territoriale est rattachée à la région où se situe sa part du poids économique la plus importante.

Les chambres de commerce et d'industrie territoriales disposent d'un droit d'expérimentation en cohérence avec la stratégie régionale adoptée par la chambre de commerce et d'industrie de région de rattachement. Elles exercent une fonction de

représentation territoriale et sont associées à l'élaboration par les collectivités territoriales des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme). Elles peuvent se voir déléguer le droit de préemption par les communes ou leurs groupements pour la réalisation d'aménagements commerciaux. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales se voient confier des moyens budgétaires et des moyens en personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. Elles ont pour attributions spécifiques :

- la création et la gestion des centres de formalités des entreprises et, dans le respect du droit de la concurrence, de tout autre dispositif de conseil et d'assistance aux entreprises ;
- la maîtrise d'ouvrage et la gestion d'infrastructures (en conformité, le cas échéant, avec le schéma sectoriel régional correspondant) ;
- le recrutement et la gestion des agents de droit de droit public par délégation permanente de la chambre de commerce et d'industrie de région ;
- le recrutement et la gestion directe des agents de droit privé affectés aux activités portuaires et aéroportuaires ;
- la création et la gestion d'un fichier des entreprises de leur circonscription et de bases de données économiques nécessaires à leurs missions ;
- la création et la gestion d'établissements de formation.

Les chambres de commerce et d'industrie territoriales sont l'autorité compétente en matière de guichet unique. Sauf disposition contraire, elles exercent gratuitement les missions de service public obligatoires qui leur sont confiées par la loi et le règlement (centre de formalités des entreprises ; délivrance des certificats à l'export ; enregistrement des contrats d'apprentissage, etc.). Elles peuvent facturer des prestations complémentaires aux services publics dans des limites définies par décret. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales ont la possibilité de transférer, avec neutralité fiscale, un service, un équipement ou une activité à une autre chambre de commerce et d'industrie territoriale ou à la chambre de commerce et d'industrie de région de rattachement.

1.1.2. Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat

Instituées par la loi du 26 juillet 1925, les chambres de métiers et de l'artisanat sont auprès des pouvoirs publics les organes représentatifs des intérêts généraux de l'artisanat de leur circonscription. Il convient de noter que jusqu'en 1925 les chambres de commerce avaient pour vocation de représenter conjointement les ressortissants des actuelles chambres de commerce et d'industrie et ceux des chambres de métiers et de l'artisanat. Outre leur mission générale de représentation auprès des pouvoirs publics, l'article 23 du code de l'artisanat fixe les missions de service public qui incombent aux chambres de métiers et de l'artisanat. Il s'agit notamment :

- de tenir le répertoire des métiers ;
- de reconnaître la qualité d'artisan et d'artisan d'art et d'attribuer les titres de maître artisan
- d'organiser l'apprentissage dans le secteur des métiers ;
- de favoriser la promotion professionnelle des chefs d'entreprise et des salariés de ce secteur ;
- de procéder à toute étude utile intéressant le secteur des métiers et d'émettre des vœux ou des avis sur les matières relevant de leur compétence ;
- de participer à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises artisanales, en liaison à la fois avec les services financiers de l'Etat, les organismes de recouvrement des cotisations sociales et toute personne morale, publique ou privée concernée ;
- d'exercer une mission d'appui et de conseil, en coordination avec l'Agence française pour le développement international des entreprises, pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production.

A l'exception de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers et de quelques décrets, les textes applicables aux chambres de métiers et de l'artisanat sont codifiés

au titre II du code de l'artisanat. Ces règles ont été modifiées à plusieurs reprises durant les dernières années :

- loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;
- décret n° 2010-1356 du 11 novembre 2010 mettant en oeuvre la réforme du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat ;
- décret n° 2011-350 du 30 mars 2011 portant diverses dispositions d'application de la réforme des chambres de métiers et de l'artisanat ;
- décret n° 2011-1662 du 28 novembre 2011 relatif aux conditions d'approbation et de publication des comptes des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.

La réforme des réseaux consulaires, opérée par la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, et par les décrets pris pour son application, a notamment renforcé de manière importante le niveau régional. Le renforcement du niveau régional se traduit à la fois par une légitimité accrue des élus, désormais élus directement par leurs ressortissants, et par la notion de rattachement des chambres de base à leur chambre de région. En matière d'élection, le nouveau régime se caractérise par un scrutin de liste proportionnel à un tour avec prime majoritaire et par le principe de parité des listes entre hommes et femmes. Les ressources du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat étaient de 774 millions d'euros en 2010, dont :

- 24% de taxe pour frais de chambres de métiers (TFCM). Seules les chambres de niveau régional collectent la taxe et reversent ensuite des dotations de fonctionnement aux chambres de métiers et de l'artisanat départementales rattachées après avoir déduit leur propre quote-part. Seuls sont transférés au niveau régional les agents affectés à des fonctions mutualisées régionales ;
- 52% de subventions, notamment des conseils régionaux pour financer les centres de formation d'apprentis ;
- 24% d'autres produits, notamment de prestations tarifées aux entreprises (formation continue, conseils et aide à la cession, transmission ou reprise d'activité).

a) L'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat

En application de l'article 5-7 du code de l'artisanat, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) assume une mission de représentation de l'ensemble du réseau auprès de l'Etat, de l'Union européenne et des institutions internationales. Son organe délibérant est composé de l'ensemble des présidents en exercice du réseau : des chambres de métiers et de l'artisanat de région, des sections des chambres de métiers et de l'artisanat de région, des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales.

En termes de représentation du réseau, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat est l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics. Elle émet des avis au nom du réseau, communique sur l'action du réseau, centralise le répertoire des métiers et établit des statistiques. Elle défend devant les juridictions les intérêts matériels et moraux des métiers et de l'artisanat. Elle gère des projets et services de portée nationale et locale, dans le respect d'un principe de subsidiarité (l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat ne gère les services à l'usage des chambres que si cette gestion ne peut être assurée convenablement au plan local). En matière de coordination et d'animation du réseau, elle élabore la stratégie nationale du réseau (dimension d'orientation), définit les normes d'intervention et contrôle leur application. Elle définit également la politique générale de gestion des personnels des chambres du réseau.

Par ailleurs, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat assiste le réseau par un appui technique, informatique, juridique et financier. Elle est aussi chargée de la passation de marchés publics centralisés et du conseil en matière de développement international des entreprises artisanales ainsi que de la création d'œuvres et de services communs en vue de l'amélioration de l'action du réseau.

b) Le niveau régional du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat

Les chambres de métier et de l'artisanat de région (CMAR) sont issues de la réforme des réseaux consulaires, en application de la loi du 23 juillet 2010. Elles

regroupent les chambres de métiers et de l'artisanat qui ont accepté d'y adhérer. Voici les conditions de création d'une chambre de métiers et de l'artisanat de région :

- régions à département unique : la chambre départementale devient une chambre de métiers et de l'artisanat de région. Seuls les départements ultramarins présentent ce cas de figure ;
- régions à départements multiples :
 - o si la majorité des chambres de métiers et de l'artisanat de la région le décident, elles se regroupent en une chambre de métiers et de l'artisanat de région et en deviennent des sections (elles perdent la personnalité morale). Deux conséquences : la chambre régionale de métiers et de l'artisanat disparaît et les chambres de métiers et de l'artisanat qui n'ont pas adhéré au regroupement deviennent des chambres de métiers et de l'artisanat départementales « *rattachées* » à la chambre de métiers et de l'artisanat de région ;
 - o si les chambres de métiers et de l'artisanat ne sont pas une majorité à vouloir se regrouper, elles deviennent des chambres de métiers et de l'artisanat départementales « *rattachées* » aux chambres régionales de métiers et de l'artisanat.

Les chambres de métiers et de l'artisanat de région et les chambres régionales de métiers et de l'artisanat ont une compétence de représentation régionale du réseau. Elles coordonnent donc et animent le réseau dans la région, déterminent le budget du réseau dans la région en répartissant notamment les ressources entre la chambre de métiers et de l'artisanat de niveau régional et les chambres de métiers et de l'artisanat départementales. Elles abondent les budgets exceptionnels, gèrent le personnel régional et départemental ainsi que la paie. Elles assurent leur comptabilité et les marchés publics non centralisés. En tant qu'échelon de référence, les chambres régionales détiennent par principe l'ensemble des missions de services aux entreprises. Il convient de préciser que les sections départementales des chambres de métiers et de l'artisanat de région n'ont pas la personnalité morale. En revanche, s'il existe des chambres de métiers et de l'artisanat départementales dans le département, elles sont considérées comme devant être délégataires des attributions de services aux entreprises.

c) Le niveau départemental des chambres de métiers et de l'artisanat

Les sections départementales des chambres de métiers et de l'artisanat de région ou les chambres de métiers et de l'artisanat départementales gèrent les missions de service aux entreprises, notamment la gestion du répertoire des métiers, la reconnaissance de la qualité d'artisan, l'organisation de l'apprentissage, la promotion professionnelle des membres du secteur et l'expansion du secteur, le développement de la formation professionnelle, l'appui et le conseil aux entreprises, etc. Il s'agit du « cœur » du service public assuré par le réseau.

1.1.3. Le réseau des chambres d'agriculture

Le réseau des chambres d'agriculture a été créé par la loi du 3 janvier 1924 relative aux chambres d'agriculture pour être un interlocuteur privilégié des instances publiques et pour représenter les intérêts du monde agricole. Les chambres d'agriculture sont donc chargées de représenter l'ensemble des différents agents économiques de l'agriculture : exploitants agricoles, propriétaires, salariés et organisations agricoles telles que les mutualités, coopératives, crédits et syndicats à vocation générale. Elles peuvent également être saisies par les collectivités territoriales sur une problématique d'aménagement du territoire.

Présentes dans chaque département et chaque région, les chambres d'agriculture sont des établissements publics dirigés par 4 200 élus professionnels, tous représentants des diverses activités du secteur agricole et forestier. Le réseau des chambres d'agriculture est administré par 7 800 agents publics qui contribuent au dynamisme des départements et des régions dans une logique de développement durable. Ainsi, les chambres d'agriculture coopèrent en permanence avec les pouvoirs publics et les collectivités territoriales à la réalisation de projets en matière de politique agricole, de gestion des ressources naturelles et de la forêt, de développement économique, d'environnement, etc. Elles accompagnent les agriculteurs dans leurs projets d'installation ou de développement en leur apportant une assistance sur les aspects techniques, économiques, administratifs.

Le réseau des chambres d'agriculture est structuré autour de 111 établissements publics dont 90 chambres départementales et interdépartementales d'agriculture, une chambre d'agriculture de région et 20 chambres régionales d'agriculture. Ces établissements publics sont fédérés par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Le réseau des chambres d'agriculture dispose d'un budget total de 716 millions d'euros dont : 45 % issus de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti ; 24 % issus des prestations assurées par les chambres d'agriculture auprès de leurs ressortissants ; 25 % issus de contrats et conventions (Etat, collectivités territoriales, Union Européenne) ; et 6 % provenant d'autres sources.

Les chambres d'agriculture mènent de nombreuses actions qui concernent des domaines variés. L'appui aux entreprises regroupe les actions de conseil et de formation relatives à l'installation des agriculteurs, ainsi qu'aux projets des exploitations et aux productions : conseil global, stratégie commerciale, conseils techniques sur les productions, etc. L'appui porte aussi sur la gestion patrimoniale de l'exploitation (baux, succession, etc.), sur les actions relatives à l'organisation du travail et aux ressources humaines dans les exploitations agricoles, sur le suivi et l'aide apportée aux agriculteurs en difficulté. Enfin, cet appui vise les actions relatives au machinisme et aux bâtiments : le conseil et la formation sur les agroéquipements, la modernisation des bâtiments d'élevage.

Concernant les ressources et la gestion des bases de données, il s'agit du pilotage des programmes de développement et de l'ingénierie des programmes de formation, de l'observation et de la modélisation des systèmes d'exploitation ainsi que des essais et des expérimentations. Ce sont aussi des actions de service public déléguées par l'Etat : centres de formalités des entreprises, enregistrement des contrats d'apprentissage et formation des maîtres d'apprentissage, identification des animaux et certification des parentés. Des moyens sont aussi mobilisés sur les bases de données concernant les sols et les productions.

En terme d'agronomie et d'environnement, les chambres d'agriculture s'appliquent à suivre des démarches environnementales globales qui sont menées sur les systèmes de productions ou sur des territoires, elles s'occupent de la gestion de la

fertilisation, de la protection des cultures, de la gestion quantitative de l'eau, du recyclage des déchets, de la gestion de la qualité des sols, des énergies, ainsi que des mises aux normes environnementales. Cela concerne également le temps passé sur les réseaux de veille, les avertissements phytosanitaires, la météorologie et la climatologie. Les chambres d'agriculture s'intéressent également aux territoires et au développement local en s'impliquant dans les projets de territoires, dans la gestion de la biodiversité et des paysages, le pastoralisme, l'aménagement foncier et l'urbanisme, ainsi que dans la gestion des risques et des calamités.

Une de leurs actions consiste également en la valorisation des réseaux « *Bienvenue à la Ferme* » et « *Marchés des producteurs de pays* », et du tourisme vert en général : les produits de l'agritourisme, la restauration du patrimoine, etc. Les chambres d'agriculture interviennent aussi dans les démarches qualité des produits et dans l'appui aux filières territorialisées qui concernent le développement de l'agriculture biologique, l'appui aux démarches qualité des produits (label rouge, AOC, etc.), ainsi que dans le développement des filières de proximité, dans la promotion des produits fermiers et dans les autres projets de filières alimentaires et non alimentaires. Menées au sein d'une partie des chambres d'agriculture, les activités de mesures, d'analyses et des comptabilités concernent le contrôle de performance des animaux, la comptabilité des entreprises, des laboratoires d'analyse, mais aussi la promotion de l'agriculture et de ses métiers, incluant l'organisation et la participation aux salons et foires, les animations dans les écoles et l'orientation des jeunes.

1.2. Caractéristiques générales des autres structures

1.2.1. La chambre nationale de la batellerie artisanale

La chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) est un établissement public national à caractère administratif, institué par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, mis en place en 1985 et placé sous la tutelle du ministère des transports. Elle a pour objectif de représenter, soutenir et défendre la profession de batelier.

Selon le décret n° 84-365 du 14 mai 1984, la chambre nationale de la batellerie artisanale a pour mission :

- de tenir le registre des entreprises de la batellerie artisanale ainsi que le registre des patrons et des compagnons bateliers ;
- de représenter les intérêts généraux de la batellerie artisanale auprès des pouvoirs publics et des agents économiques intéressés au transport fluvial ;
- d'émettre un avis sur les projets de loi ou de décret relatifs au transport fluvial ; elle est également saisie de toutes autres questions qui lui sont soumises par le ministre chargé des transports ;
- de gérer tout fonds qui serait créé en vue de favoriser l'adaptation de la capacité de la flotte artisanale ;
- d'organiser ou de concourir à l'organisation de l'apprentissage et de la formation continue en vue de favoriser la promotion professionnelle des patrons et des compagnons bateliers ;
- de coordonner l'action des entreprises de batellerie artisanale, notamment par la création de services communs destinés à améliorer la rentabilité, la qualité, les techniques et les méthodes de cette batellerie ;
- de créer des institutions d'entraide et d'assistance ou de concourir à leur fonctionnement.

Elle peut, en outre, procéder à toutes études et émettre tous vœux sur des matières relevant de sa compétence, notamment sur les qualifications spécifiques aux métiers de la batellerie ».

La chambre nationale de la batellerie artisanale joue donc auprès des artisans bateliers (entreprises ne dépassant pas 6 salariés) le rôle d'une chambre de métiers : défense des intérêts de la batellerie artisanale, tenue du registre de la batellerie artisanale, coordination et développement du secteur, formation et information des professionnels. Ses missions consistent à :

- représenter les bateliers (la chambre nationale de la batellerie artisanale incarne la profession dans les négociations portant sur l'amélioration des infrastructures, l'action sociale, l'environnement législatif et réglementaire, etc.) ;

- faciliter les démarches administratives (en tant que centre de formalités administratives, la chambre nationale de la batellerie artisanale s'emploie à assister les entreprises de la batellerie pour toutes les formalités qui concernent l'entreprise (création, modification, cessation) ;
- favoriser la formation (pour faire écho à sa mission de conseil et d'assistance, la chambre nationale de la batellerie artisanale soutient les actions de formation initiale ou continue, et organise régulièrement des stages professionnels variés, qui peuvent porter sur tant sur l'informatique que sur les langues étrangères par exemple) ;
- garantir l'information (la chambre nationale de la batellerie artisanale a pour objectif de fournir une information précise et objective sur l'actualité du secteur afin de permettre à tous les bateliers de mieux comprendre les enjeux et les évolutions de leur profession) ;
- assurer la promotion du métier (la chambre nationale de la batellerie artisanale participe à de nombreux salons, édite des brochures informatives et contribue à la promotion du transport fluvial et du métier de batelier dans l'espace public).

Le conseil d'administration de la chambre nationale de la batellerie artisanale est constitué de 24 membres élus par la profession, dont 22 artisans bateliers et deux représentants des salariés. Le conseil d'administration est renouvelé par moitié tous les trois ans. L'équipe administrative, quant à elle, se compose de 9 agents.

1.2.2. L'Agence française pour le développement international des entreprises

L'Agence française pour le développement international des entreprises est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre de l'économie et des finances, du ministre en charge du commerce extérieur et de la direction générale du Trésor.

UBIFrance est un réseau dédié à l'accompagnement des entreprises françaises dans leurs démarches à l'exportation et à l'implantation sur les marchés étrangers. Ce réseau est structuré autour de six directions interrégionales dont l'objectif est de

détecter et d'orienter localement les entreprises à fort potentiel pour l'exportation, en partenariat avec les chambres de commerce et d'industrie. Cette agence a pour mission de favoriser le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international.

Pour l'accomplissement de ses missions à l'étranger, l'agence dispose de 80 bureaux présents dans 60 pays. Ces bureaux, dénommés « *missions économiques-UBIFrance* », font partie des missions diplomatiques. Là où l'agence ne dispose pas de bureaux, elle peut être représentée par le réseau international du ministère chargé de l'économie et des finances, qui met en œuvre, dans le cadre d'une convention, les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Pour l'accomplissement de ses missions en France, l'agence s'appuie notamment sur les collectivités territoriales et les acteurs économiques locaux. L'agence est administrée par un conseil d'administration composé :

- de représentants de l'Etat ;
- de représentants des conseils régionaux, des organisations professionnelles et des chambres consulaires ;
- de personnalités qualifiées ;
- d'un député et d'un sénateur désignés par leur assemblée respective ;
- de représentants du personnel désignés dans les conditions prévues au chapitre II du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Le personnel de l'agence est constitué de salariés de droit privé, mais peut comprendre des fonctionnaires civils ou militaires détachés ou mis à disposition. Les ressources de l'agence sont constituées notamment par les ventes de ses produits, la rémunération de ses services, des participations et placements financiers, des intérêts et remboursements de prêts et avances, des revenus des biens meubles et immeubles et produits de leur aliénation, des dotations de l'Etat, des subventions et contributions d'administrations, de collectivités territoriales et de tout organisme public ou privé, national ou communautaire ou international ainsi que de dons, legs et recettes diverses autorisées par la réglementation en vigueur et le conseil d'administration. Le

régime financier et comptable de l'agence est soumis au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

1.2.3. Les évolutions récentes et les difficultés à venir

De nombreux rapports ont mis en évidence depuis de nombreuses années les forces et faiblesses des réseaux consulaires français en proposant des pistes de réformes :

- rapport d'enquête sur les chambres de commerce et d'industrie de l'Inspection générale des finances remis en mai 1999 ;
- avis du conseil économique et social du 4 avril 2001 ;
- rapport de l'Inspection générale de l'industrie et du commerce sur les directeurs généraux de chambres de commerce et d'industrie et des secrétaires généraux de chambres de métiers et de l'artisanat en 2004 ;
- rapports de la Cour des comptes sur la tutelle des chambres de commerce et d'industrie en 2005 et 2008.

Les recommandations de la Cour des comptes ont été prises en considération dans le plan de réforme des différents réseaux consulaires engagés depuis plus de dix ans. Par exemple, en ce qui concerne le réseau des chambres de commerce et d'industrie, la première étape a été marquée par une ordonnance du 12 novembre 2003 qui a réformé le mode électoral. La loi de finances rectificative du 29 décembre 2004 a conduit à une réforme du financement en accordant aux assemblées générales des chambres de commerce et d'industrie le pouvoir de fixer leur taux de taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP). Sur la base de l'accord cadre passé le 8 octobre 2004 entre l'administration et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises et ses huit décrets d'application constitue une réforme importante à plusieurs titres, comme la Cour des comptes a pu le relever dans son rapport de 2008 :

- en ce qui concerne la tutelle : déconcentration, définition et rôle de coordination confié à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ;

- en ce qui concerne les chambres de commerce et d'industrie, la loi de 2005 introduit le concept nouveau de « *réseau* », qui manifeste la volonté du législateur de concevoir les chambres de commerce et d'industrie comme un ensemble cohérent. Elle définit les missions en distinguant la mission de « *services aux entreprises industrielles, commerciales et de service* » et la « *contribution au développement économique du territoire* ».

Enfin, l'action de ce qu'il convient désormais d'appeler « *le réseau consulaire* » s'articule aujourd'hui autour des nouveaux textes suivants, qui ont complété et modifié les dispositions afférentes du code de commerce :

- la loi du 23 juillet 2010, qui définit précisément, d'une part, l'organisation de ce réseau entre les chambres de commerce et d'industries territoriales (qui elles-mêmes peuvent prendre la forme de simples délégations ou au contraire de chambres de commerce et d'industrie métropolitaines), les chambres de commerce et d'industrie de région et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, et d'autre part, les missions respectives ou partagées de ces différentes instances ;
- les décrets du 3 août et du 1^{er} décembre 2010 qui, pour le premier, modifie le régime électoral en vigueur pour conférer un surcroît de légitimité à l'échelon régional et, pour le second, met en œuvre la régionalisation de la réforme sur le double point de vue des ressources fiscales et de la gestion des personnels.

La Cour des comptes souligne la faiblesse persistante des têtes de réseaux face au poids des chambres locales. La réforme de 2010 n'a pas produit pleinement ses effets et les assemblées permanentes des trois réseaux consulaires n'ont pas atteint leur objectif de devenir, comme le souligne André MARCON, « *des cœurs de réseaux* ». La nouvelle Assemblée permanente des chambres économiques doit donc faire l'objet d'une attention toute particulière de la part du pouvoir réglementaire pour asseoir sa position de chambre fédératrice de l'ensemble du réseau des chambres économiques sous la tutelle de l'Etat.

La présente réforme ne remet pas en cause ni le positionnement des actuelles chambres consulaires en leur qualité de partenaire des pouvoirs publics, ni leur rôle majeur en matière de développement économique local. Cependant, les réseaux

consulaires tels qu'ils existent aujourd'hui soulèvent des questions d'efficience et de performance. Par exemple, les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres de commerce et d'industrie ont des activités qui se superposent, voire se concurrencent entre elles ou parfois même avec des collectivités territoriales, notamment la région. La réforme de 2010 n'a pas réussi à institutionnaliser l'échelon régional, privant les réseaux consulaires d'une représentation efficace auprès des acteurs économiques institutionnels.

Selon les entreprises, les réseaux consulaires ne semblent pas toujours perçus comme un atout, du fait de la complexité de certaines démarches, de l'enchevêtrement des niveaux d'intervention et du coût rapporté à la qualité des services rendus. Les entreprises attendent une lisibilité plus grande du tissu des acteurs d'aide au développement économique : ces intervenants devraient être moins nombreux, jouer un rôle clairement défini, et proposer des services homogènes et de qualité sur le territoire. Elles attendent également un service de proximité capable de répondre aux spécificités locales de leur territoire d'implantation.

Selon l'Etat et ses partenaires, les chambres de commerce et d'industrie ne constituent pas toujours un relais suffisamment efficace, compte tenu de l'hétérogénéité des choix de développement pour les infrastructures, de la stratégie de formation et d'apprentissage, et du manque de convergence de l'organisation des réseaux avec les schémas de déconcentration des services de l'Etat. Le projet de loi propose donc de réorganiser les réseaux consulaires par le biais d'une fusion autour d'une organisation régionalisée. En termes d'efficacité, des gains importants relatifs aux actions menées par les nouvelles chambres économiques peuvent être raisonnablement attendus.

2. Objectifs

Le projet de loi vise à fusionner les actuels réseaux consulaires afin d'optimiser et d'accroître les missions aujourd'hui dévolues aux chambres de métiers et de l'artisanat, chambres de commerce et d'industrie et chambres d'agriculture. Par ailleurs, le poids de la fiscalité consulaire supporté par les entreprises sera de ce fait diminué. Le projet de loi se décompose en plusieurs objectifs :

- simplifier l'organisation administrative consulaire sur l'ensemble du territoire français et donc la rendre plus lisible pour les usagers ;
- faciliter les démarches des usagers ;
- réduire l'imposition des entreprises ;
- rationaliser la gestion des moyens du nouveau réseau pour rendre un meilleur service aux entreprises à moindre coût ;
- rendre des prestations homogènes sur l'ensemble du territoire ;
- maintenir des services de proximité nécessaires au bon développement de la vie économique locale ;
- renforcer la transparence et l'efficacité des subventions et des dispositifs d'accompagnement à la création/reprise d'entreprise.

3. L'option envisagée par le Gouvernement et la nécessité du recours à la loi

3.1. L'option envisagée par le Gouvernement

La réforme de juillet 2010 reposait sur le bon vouloir des réseaux consulaires, après une succession d'évolutions juridiques. Le Gouvernement souhaitait « *une refonte rapide, profonde, et pérenne des réseaux et remédier aux insuffisances constatées, qui tiennent principalement à l'organisation dispersée et coûteuse de leurs établissements comme à l'ordonnancement juridique stratifié et finalement confus qui les caractérise* ». L'étude d'impact annexée à la présente thèse propose que la fusion des réseaux consulaires se réalise par voie d'autorité. En effet, la loi du 23 juillet 2010 reposait sur une réforme différenciée par réseaux qui était censée privilégier la diversité en permettant une meilleure adaptation aux besoins des secteurs économiques concernés. Les réseaux consulaires ont alors décidé de laisser l'initiative à leurs élus afin de dégager un consensus autour d'un projet ambitieux. Cette stratégie politique a démontré ses limites par l'échec manifeste du consensus attendu.

Cependant, dans un souci de démocratisation du processus de fusion, le Gouvernement a tenu à prendre en considération chacun des réseaux consulaires

concernés en recueillant leurs avis quant aux modalités de restructuration proposées. Le réseau des chambres de commerce et d'industrie s'est félicité de prendre une part active à la refonte des réseaux consulaires face à l'hostilité des réseaux des chambres de métiers et de l'artisanat et des chambres d'agriculture. La fusion des réseaux consulaires, objet du projet de loi, nécessite la modification de l'organisation juridique des réseaux concernés, ce qui justifie le recours à la norme. Par conséquent, le Gouvernement propose une seule option en créant de nouvelles chambres économiques par la fusion des actuelles chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat et chambres d'agriculture. En supprimant l'échelon départemental afin de satisfaire aux exigences d'économie et de réduction des charges, les chambres économiques régionales ont vocation à devenir les chambres de base du réseau. Cette réforme repose également sur le choix d'assurer la répartition la plus pertinente possible des outils de compétitivité des territoires en permettant aux chambres régionales de créer des antennes indispensables (dépourvues de personnalité juridiques) pour assurer et développer les services de proximité à destination des ressortissants.

3.2. La nécessité du recours à la loi

La fusion des réseaux consulaires nécessite la modification de l'organisation juridique des réseaux concernés, ce qui justifie le recours à la loi. Tel est le cas pour la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public au sens de l'article 34 de la Constitution qui impose le recours à la voie législative. Il en est de même pour les missions imparties aux nouvelles chambres économiques, comme c'était le cas précédemment concernant les chambres de commerce et d'industrie. Le pouvoir réglementaire, quant à lui, est compétent pour préciser les conditions d'application et les modalités de mise en œuvre de ces missions. Précédemment, les missions et les principes d'organisation des chambres de métiers et de l'artisanat étaient fixés par voie réglementaire, cependant le gouvernement souhaite faire apparaître une réelle volonté de réforme des réseaux consulaires et propose donc que l'ensemble des règles d'organisation et de fonctionnement des nouvelles chambres économiques soit adoptées par le pouvoir législatif.

En effet, les options normatives retenues pour la création des nouvelles chambres économiques visent à satisfaire aux objectifs à valeur constitutionnelle d'intelligibilité, d'accessibilité et d'effectivité du droit. Le Gouvernement sollicite une habilitation lui permettant de légiférer par voie d'ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution qui permettra notamment de prendre des dispositions régissant l'organisation du secteur des métiers et de l'artisanat, et de modifier le code de l'artisanat.

4. L'impact de la réforme

4.1. L'impact économique attendu

La présente réforme a pour objectif la fusion des trois réseaux consulaires français pour plus d'efficacité et de rationalité. Celle-ci s'inscrit dans la continuité du mouvement de réforme précédant, engagé par les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat, notamment par la loi du 23 juillet 2010. Une nouvelle organisation territoriale du paysage consulaire accompagne nécessairement la fusion des réseaux. Le nouveau réseau des chambres économiques régionales repose donc sur l'autorité des chambres régionales. Par conséquent, le projet de loi supprime l'échelon départemental et organise un transfert de charges au profit des nouvelles chambres régionales, afin de renforcer l'équité souhaitée par les ressortissants. La réforme induira des économies qui seront répercutées sur les entreprises. Le projet de loi modifie notamment le code général des impôts dans ses articles relatifs à la fiscalité des réseaux consulaires. Le dispositif législatif sera complété par un volet dans la prochaine loi de finances et par décrets.

4.2. L'impact sur le fonctionnement des nouvelles chambres économiques

4.2.1. *Le renforcement du niveau régional*

Le renforcement de l'échelon régional est la conséquence directe de la disparition de l'échelon départemental. Contrairement à la loi du 23 juillet 2010, la présente réforme ne maintient pas de chambre infrarégionale, toutefois les nouvelles chambres économiques régionales ont la possibilité de créer des antennes locales réparties sur leur territoire. Ces antennes sont dépourvues de personnalité juridique. Les chambres économiques régionales représentent auprès des pouvoirs publics et des acteurs locaux les intérêts du commerce, de l'industrie, des services, de l'artisanat et de l'agriculture de leur circonscription. Le projet de loi attribue aux chambres économiques régionales les missions suivantes :

- elles sont consultées par le conseil régional sur tout dispositif d'assistance aux entreprises dont la région envisage la création ;
- elles sont associées à l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ;
- elles sont associées, dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme, à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme ;
- elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, notamment de transport, et gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions, notamment de transport ; elles peuvent également être chargées de réaliser de tels projets par contrat avec l'Etat, la région, les autres collectivités territoriales de la circonscription régionale ou leurs établissements publics. Elles recrutent et gèrent à cet effet les agents de droit privé nécessaires au bon accomplissement de leurs services publics industriels et commerciaux, notamment en matière d'infrastructures portuaires et aéroportuaires. Ces activités mentionnées au 4° donnent lieu à une comptabilité analytique ;
- elles créent et gèrent des centres de formalités des entreprises et y assurent, pour ce qui les concerne, les missions prévues par l'article 2 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

4.2.2. Le rôle essentiel de l'Assemblée permanente des chambres économiques

Le projet de loi crée une nouvelle Assemblée permanente des chambres économiques. L'Assemblée permanente des chambres économiques est l'établissement public placé à la tête du réseau, habilité à représenter auprès de l'Etat et de l'Union européenne ainsi qu'au plan international les intérêts nationaux du commerce, de l'industrie, des services, de l'artisanat et de l'agriculture. Son organe délibérant est constitué des présidents en exercice des chambres économiques régionales et des chambres des collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie. Le financement de son fonctionnement ainsi que les dépenses relatives aux projets de portée nationale intéressant l'ensemble du réseau des chambres économiques adoptés par délibération de l'Assemblée permanente des chambres économiques constituent des dépenses obligatoires pour les chambres économiques régionales. Les modalités de répartition de ces dépenses sont déterminées par voie réglementaire.

L'Assemblée permanente des chambres économiques assure l'animation de l'ensemble du réseau des chambres économiques. A ce titre :

- elle élabore la stratégie nationale du réseau des chambres économiques ;
- elle adopte les normes d'intervention pour les établissements du réseau des chambres économiques et s'assure du respect de ces normes ;
- elle gère les projets de portée nationale intéressant le réseau des chambres économiques et elle peut en confier la maîtrise d'ouvrage à un autre établissement du réseau des chambres économiques ;
- elle propose aux chambres économiques régionales des fonctions de soutien dans les domaines technique, juridique et financier, ainsi que dans celui de la communication institutionnelle ;
- elle peut passer, pour son propre compte ou pour celui de tout ou partie des établissements du réseau des chambres économiques, des marchés publics ou des accords-cadres. Elle peut assurer la fonction de centrale d'achat au sens du code des marchés publics pour le compte de tout ou partie des établissements du réseau des chambres économiques ;
- elle définit et suit la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion du personnel des établissements du réseau des chambres

économiques, négocie et signe les accords nationaux en matière sociale applicables aux personnels des chambres qui sont soumis à un agrément dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat s'ils ont un impact sur les rémunérations ;

- elle peut diligenter ou mener les audits relatifs au fonctionnement des différents établissements du réseau des chambres économiques dont les conclusions sont transmises à l'autorité compétente dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;
- elle coordonne les actions du réseau des chambres économiques avec celle des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger. A ce titre, s'appuyant notamment sur les données économiques recueillies par les différentes chambres économiques du réseau, elle identifie les entreprises qui présentent les meilleures perspectives en terme d'exportation et, en conséquence, les aide de manière spécifique à développer leurs activités à l'international ;
- elle peut constituer, à la demande des établissements du réseau des chambres économiques, une instance de conciliation pour les différends opposant plusieurs chambres entre elles avant un recours en justice. Cette fonction de conciliation est exercée à titre gracieux ;
- elle favorise le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toute action d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international. Pour l'accomplissement de ses missions à l'étranger, elle dispose de bureaux à l'étranger. Ces bureaux, dénommés « *missions économiques-UBIFrance* », font partie des missions diplomatiques. Là où l'Assemblée permanente des chambres économiques ne dispose pas de bureaux, elle peut être représentée par le réseau international du ministère chargé de l'économie et des finances, qui met en œuvre, dans le cadre d'une convention, les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

4.3. L'impact social

Les économies réalisées du fait des opérations de fusion et de régionalisation des trois réseaux consulaires se traduiront notamment par une baisse significative des charges des personnels. Cependant, aucun plan social ne sera mis en œuvre, conformément aux engagements pris par le Gouvernement. L'équilibre financier se réalisera par le non-remplacement de départs en retraite. A titre d'exemple, dans l'actuel réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, il convient de signaler que la moyenne d'âge des agents sous statut est de 47 ans, dont 7% d'entre eux ont plus de 60 ans. Dans l'hypothèse d'un départ en retraite à 67 ans, le non-remplacement concerne 7% des agents sous statut à l'horizon de sept ans. Pour les chambres de commerce et d'industrie, la moyenne d'âge des agents sous statut est de 44 ans, dont 2,5% ont plus de 60 ans. Dans l'hypothèse d'un départ en retraite à 67 ans, le non-remplacement concerne 2,5% des agents sous statut à l'horizon de sept ans.

Le présent projet de loi abroge la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers. L'article 2 du projet de loi dispose que les agents des établissements du réseau des chambres économiques relèvent de la fonction publique de l'Etat. Par conséquent, le personnel de ce nouveau réseau consulaire demeure un personnel de droit public, mais intégré à la fonction publique d'Etat. Ce personnel est désormais soumis à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Cette intégration du personnel consulaire à la fonction publique d'Etat résoudra de nombreuses difficultés vécues quotidiennement par les actuelles chambres consulaires et ce quel que soit le réseau.

En effet, de très nombreux agents croient avoir la qualité de salarié de droit privé soumis au code du travail dans une méconnaissance totale de leur qualité d'agent public. Pour exemple, on peut noter que de janvier à juin 2013 plus de 30 questions écrites ont été posées par les parlementaires au Gouvernement sur cette difficulté. Par ailleurs, la loi relative à la sécurisation de l'emploi, dans son article 26, dispose que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2013, un*

rapport sur l'articulation entre le code du travail et les statuts des personnels des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et chambres d'agriculture). Il évalue notamment les modalités d'application de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 à ces personnels ». Cette loi illustre bien la problématique du statut juridique des agents des réseaux consulaires ; même le législateur introduit dans une loi une disposition selon laquelle il convient d'étudier les modalités d'application de règles applicables aux salariés du secteur privé à des agents de droit public.

Actuellement, le dialogue social dans les réseaux consulaires est dégradé. Il reviendra au ministre de tutelle du nouveau réseau consulaire créé par le projet de loi, et plus généralement au Gouvernement, de redynamiser le dialogue social dans le réseau des chambres économiques afin d'accompagner au mieux les agents durant les opérations de fusion et de régionalisation. Le Gouvernement s'engage à appliquer dans les meilleurs délais l'intégralité de la législation et de la réglementation en matière sociale dans la fonction publique d'Etat aux agents du nouveau réseau. Enfin, des groupes de travail seront créés afin d'accompagner les agents dans la transition entre le statut pris en application de la loi de 1952 et leur nouvelle intégration dans la fonction publique d'Etat.

4.4. L'impact sur les services de l'Etat

Les conséquences pour les services de l'Etat portent essentiellement sur l'exercice de la tutelle. L'autorité de tutelle compétente veille au fonctionnement régulier des établissements du réseau des chambres économiques et assiste de droit aux instances délibérantes. Certaines délibérations sont soumises à son approbation dans des conditions fixées par voie réglementaire. La tutelle des préfets consiste principalement à approuver les budgets et les comptes, à autoriser les emprunts ainsi qu'à approuver les règlements intérieurs. Les opérations de fusion et de régionalisation auront un impact en terme de transfert de charges sur l'emploi public du niveau départemental au niveau régional. En effet, la disparition des chambres départementales entraîne l'incompétence des services départementaux de l'Etat sur

les activités des chambres économiques régionales au profil des services régionaux de l'Etat.

En ce qui concerne l'Assemblée permanente des chambres économiques, la question du ministère de tutelle est complexe. Nous proposons de placer cet établissement public national sous la tutelle du ministère en charge de l'artisanat, du commerce et du tourisme. Ce ministère pourra, le cas échéant, demander la collaboration des ministères en charge des transports et de l'agriculture.

4.5. L'impact à l'égard des collectivités territoriales

Les opérations de fusion et de régionalisation des réseaux consulaires proposées par la présente réforme n'auront aucun impact sur les champs de compétences et le niveau d'intervention des collectivités territoriales. Dans le contexte de régionalisation des acteurs du développement économique, les nouvelles chambres économiques régionales seront les interlocuteurs de référence, tant pour les pouvoirs publics que pour les ressortissants. La présente réforme conforte donc la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales déterminées par la Constitution.

4.6. L'impact sur l'aménagement du territoire

Comme expliqué précédemment, les chambres économiques régionales peuvent librement organiser des antennes consulaires sur l'ensemble de leur territoire. Ces antennes consulaires constituent des services déconcentrés d'une chambre économique régionale et sont donc dépourvues de la personnalité juridique morale. Ainsi, la rationalisation des réseaux consulaires laisse la possibilité aux chambres régionales de mettre en œuvre une proximité essentielle pour assurer au mieux les services rendus aux ressortissants.

5. Les conditions d'application sur le territoire de la République

5.1. L'application aux chambres d'Outre-mer

La présente réforme ne modifie pas l'ordonnement juridique des chambres d'Outre-mer qui exercent à ce jour les compétences dévolues en métropole à la fois aux chambres de niveau régional et à celles de niveau départemental. Par ailleurs, certaines collectivités d'Outre-mer disposent déjà d'une unique chambre consulaire, sous diverses dénominations, disposant à la fois des compétences dévolues aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres de métiers et de l'artisanat, et aux chambres d'agriculture (voir annexe 1). L'adaptation des dispositions législatives, notamment du code de commerce, s'appliquant aux collectivités d'Outre-mer sera réalisée par voie d'ordonnance.

5.2. L'application aux chambres d'Alsace et de Moselle

Dans les départements d'Alsace et de la Moselle, l'artisanat est régi par le code local des professions et un ensemble de dispositions qui déterminent les compétences et le mode de financement des chambres de métiers. L'intention du Gouvernement est de conserver la spécificité du droit local alsacien-mosellan sans pour autant nuire à l'objectif principal de la présente réforme qui consiste en la fusion au niveau régional des trois réseaux consulaires. Par conséquent, en parallèle de la modification des textes législatifs en vigueur, notamment le code de commerce, il sera nécessaire de procéder à une modification des dispositions de droit local.

6. La liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Le Gouvernement a préparé un décret en Conseil d'Etat précisant les modalités d'organisation et de fonctionnement des nouveaux établissements du réseau des chambres économiques. Les modalités d'élection des membres de ces établissements feront l'objet d'un autre décret en Conseil d'Etat qui supprimera notamment le décret n°99-433 du 27 mai 1999 relatif à la composition des chambres de métiers et de l'artisanat et à leur élection. Des modifications importantes sont notamment à prévoir

concernant l'organisation du nouveau système électoral au niveau régional. En effet, même si le suffrage reste plurinominal majoritaire en un tour, et organisé dans le cadre de la circonscription des nouvelles chambres économiques régionales, les dispositions réglementaires de l'actuelle version du code de commerce devront être modifiées afin de prendre en compte les nouvelles règles de représentativité, les modalités particulières de suppléance et prévoir une harmonisation des catégories professionnelles au niveau régional.

Plusieurs dispositions réglementaires actuellement en vigueur sont substituées par de nouvelles règles de niveau législatif telles qu'elles résultent du présent projet de loi. Ainsi, les dispositions à caractère réglementaire concernées ne trouveront donc plus à s'appliquer dès lors qu'elles ne seront plus compatibles avec le nouveau dispositif législatif. Le Gouvernement prépare donc les dispositions d'abrogation nécessaires au plan réglementaire.

Applicabilité en Outre-mer

La présente réforme des réseaux consulaires doit nécessairement s'adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités :

- **la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion** : il s'agit de régions monodépartementales comprenant déjà une seule chambre de commerce et d'industrie, une seule chambre de métiers et de l'artisanat et une seule chambre d'agriculture. Le projet de loi introduit, pour chaque département, comme en métropole, une fusion des trois chambres consulaires au profit de la création de chambres économiques régionales ;

- **Mayotte** : à ce jour, la chambre consulaire en charge de l'activité agricole sur ce territoire dispose de compétences élargies par rapport à celles en métropole, comme la dénomination « *chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte* » en témoigne. La nouvelle rédaction du code de commerce prévue par le projet de loi s'applique de plein droit, sous réserve des adaptations qui seraient rendues nécessaires par l'organisation particulière de la collectivité. Ainsi, les dispositions fiscales n'ont pas vocation à s'appliquer en raison de la compétence fiscale de la collectivité (perception d'une recette propre : la patente) ;

- **Saint-Barthélemy** : la chambre économique multiprofessionnelle (CEM) est un établissement public à statut particulier de la collectivité de Saint-Barthélemy en application de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer, placé sous la tutelle du conseil territorial. L'article 46 de la loi du 23 juillet de 2010 a permis de confier à la chambre consulaire de Saint-Barthélemy les missions dévolues aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres de métiers et de l'artisanat et aux chambres d'agriculture. Cette chambre constitue auprès des pouvoirs publics l'organe représentatif des intérêts du commerce, de l'industrie, des services, des métiers et des professions libérales

de Saint-Barthélemy. Créée sur le même modèle juridique que les chambres consulaires métropolitaines, le conseil territorial a souhaité étendre les compétences de la chambre économique multiprofessionnelle à l'ensemble des acteurs économiques du territoire, et notamment des professions libérales, en raison de l'absence sur l'île d'organismes publics tels que la chambre de commerce et d'industrie, la chambre de métiers et de l'artisanat, la chambre d'agriculture, le registre du commerce et des sociétés (RCS), ou encore d'organismes sociaux comme le RSI, l'URSSAF ainsi que l'INSEE. Le projet de loi n'impactera que très peu le dispositif existant à Saint-Barthélemy sur le plan institutionnel, étant donné que cette collectivité dispose déjà d'une unique chambre économique, résultant d'une fusion intervenue dès 2007. En matière de fiscalité, les dispositions du projet de loi n'ont pas vocation à s'appliquer en raison de la compétence fiscale de la collectivité ;

- **Saint-Martin** : la transformation statutaire de 2007 a conduit à de profonds changements sociaux, politiques et économiques. Les transferts de compétences des différentes instances (commune, département, région et Etat), vers la collectivité d'Outre-mer, désormais régie par l'article 74 de la Constitution, et instaurée par la loi organique du 22 février 2007, ont entraîné une mutation des institutions présentes à Saint-Martin. Le conseil territorial est désormais la seule instance décisionnaire des politiques locales. Par arrêté du conseil territorial, il existe sur ce territoire une chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin (CISM) qui résulte de la fusion en 2009 de la délégation de la chambre de commerce et d'industrie de Basse-Terre à Saint-Martin, de l'antenne de la chambre de métiers et de l'artisanat de Guadeloupe à Saint-Martin et de la chambre d'agriculture de Guadeloupe. Cette nouvelle chambre est un établissement public territorial regroupant les compétences du commerce, de l'industrie, des services, des métiers et de l'agriculture. Le projet de loi n° 1338, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 août 2013, relatif à l'artisanat, au commerce et aux TPE dans son article 29 permet de confier, par convention, à la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin les attributions d'une chambre de métiers et de l'artisanat de droit commun. Le présent projet de loi n'impactera que très peu le dispositif existant à Saint-Martin sur le plan

institutionnel, étant donné que cette collectivité dispose déjà d'une unique chambre économique. En matière de fiscalité, les dispositions du projet de loi n'ont pas vocation à s'appliquer en raison de la compétence fiscale de la collectivité ;

- **Saint-Pierre-et-Miquelon** : la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et d'artisanat (CACIMA), constitue une chambre interprofessionnelle qui exerce les compétences dévolues à la fois aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres de métiers et de l'artisanat et aux chambres d'agriculture. Le projet de loi n'impactera que très peu le dispositif existant à Saint-Pierre-et-Miquelon sur le plan institutionnel, étant donné que cette collectivité dispose déjà d'une unique chambre économique. En matière de fiscalité, les dispositions du projet de loi n'ont pas vocation à s'appliquer en raison de la compétence fiscale de la collectivité. Le projet de loi n° 1338, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 août 2013, relatif à l'artisanat, au commerce et aux TPE prévoit dans son article 27 qu'il soit ajouté dans le code de commerce un article L. 917-1 selon lequel *« A Saint-Pierre-et-Miquelon, une chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat, établissement public, est auprès des pouvoirs publics l'organe des intérêts agricoles, commerciaux, industriels et artisanaux de sa circonscription. Elle exerce les attributions dévolues aux chambres départementales d'agriculture, aux chambres de commerce et d'industrie territoriales et aux chambres de métiers et de l'artisanat par la législation en vigueur. »* ;
- **Wallis et Futuna** : elles disposent d'une chambre interprofessionnelle propre, relevant de la collectivité au titre de sa compétence en matière de commerce intérieur, d'artisanat et de certaines professions économiques. Le projet de loi n'impactera que très peu le dispositif existant à Saint-Martin sur le plan institutionnel, étant donné que cette collectivité dispose déjà d'une unique chambre économique. En matière de fiscalité, les dispositions du projet de loi n'ont pas vocation à s'appliquer en raison de la compétence fiscale de la collectivité ;

- **la Nouvelle-Calédonie** : cette collectivité d’Outre-mer dispose d’une chambre de commerce et d’industrie, d’une chambre de métiers et de l’artisanat et d’une chambre d’agriculture autonomes. Le projet de loi introduit une fusion des trois chambres consulaires au profit de la création d’une unique chambre économique ;

- **la Polynésie française** : le projet de loi n’a pas vocation à s’appliquer sur ce territoire, l’Etat ne disposant plus des compétences nécessaires pour l’étendre à cette collectivité.

Principaux textes applicables aux réseaux consulaires
--

I. Le réseau des chambres de commerce et d'industrie

- décret n° 2011-2068 du 30 décembre 2011 relatif aux modalités de répartition entre les chambres de commerce et d'industrie de région de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- arrêté du 8 août 2011 portant nomination à la commission mixte de conciliation du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;
- ordonnance n° 2011 du 8 juillet 2011 relative à l'adaptation à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte de la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaire, au commerce, à l'artisanat et aux services ;
- arrêté du 18 mars 2011 modifiant l'article A. 711-1 du code de commerce et relatif à la composition de la commission paritaire nationale des chambres de commerce et d'industrie ;
- arrêté du 17 mars 2011 relatif à la détermination du nombre de voix des présidents des chambres de commerce et d'industrie de région à l'assemblée générale de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ;
- arrêté du 15 décembre 2010 relatif aux élections des représentants du personnel en 2011 dans les commissions paritaires locales siégeant auprès des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;
- décret n° 2010-1463 du 1^{er} décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie, articles 2 à 77 codifiés au code de commerce ;
- arrêté du 11 octobre 2010 relatif aux opérations électorales pour l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et de région et pour l'élection des délégués consulaires et modifiant l'arrêté du 13 août 2010 portant sur le même objet ;
- arrêté du 13 août 2010 relatif aux opérations électorales pour l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et chambres de commerce et d'industrie de région et pour l'élection des délégués consulaires ;

- décret n° 2010-924 du 3 août 2010 relatif à la composition et au régime électoral des chambres de commerce et d'industrie, articles 2 à 63 codifiés au code de commerce ;
- loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services : les articles 1 à 8 sont codifiés au code de commerce, l'article 9 est codifié au code général des impôts (article 1600), l'article 40 comporte diverses mesures transitoires comme la transformation des chambres de commerce et d'industrie en chambres de commerce et d'industrie territoriales et des chambres régionales de commerce et d'industrie en chambres de commerce et d'industrie de région et le transfert des agents publics sous statut à compter du 1^{er} janvier 2013 ;
- décret n° 2008-12 du 3 janvier 2008 relatif aux conditions dans lesquelles les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie peuvent transiger et compromettre et complétant le livre VII du code de commerce, codifié au code de commerce ;
- décret n° 2007-987 du 15 mai 2007 relatif aux conditions d'exercice des missions des chambres de commerce et d'industrie, codifié au code de commerce ;
- décret n° 2007-574 du 19 avril 2007 relatif aux modalités de la tutelle exercée par l'Etat sur les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, codifié au code de commerce, à l'exception de son article 1 ;
- décret n° 2007-494 du 29 mars 2007 pris pour l'application de l'article L. 70 du code du domaine de l'Etat et relatif à l'aliénation des biens mobiliers par les chambres de commerce et d'industrie, codifié à l'article 70 du code de la propriété des personnes publiques ;
- décret n° 2006-309 du 16 mars 2006 relatif aux schémas directeurs et sectoriels et des chambres de commerce et d'industrie, codifié au code de commerce ;
- loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des PME (titre VII), codifiée au code de commerce ;
- ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 relative aux élections des membres des chambres de commerce et d'industrie, codifiée au code de commerce ;

- loi n° 56-1119 du 12 novembre 1956, réglementant l'usage des dénominations « *Chambre de commerce* », « *Chambre de commerce et d'industrie* », « *Chambre de métiers* » et « *Chambre d'agriculture* », non codifiée ;
- loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers, non codifiée.

II. Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat

- décret n°2011-1662 du 28 novembre 2011 relatif aux conditions d'approbation et de publication des comptes des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat ;
- décret n° 2011-644 du 9 juin 2011 relatif à la composition des chambres de métiers et de l'artisanat de région et de leurs sections, des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales ainsi qu'à l'élection de leurs membres ;
- arrêté du 12 mai 2011 relatif aux indemnités de fonctions, aux frais de représentation et aux frais de déplacement des membres des chambres de métiers et de l'artisanat de région, de leurs sections, des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales ;
- arrêté du 12 mai 2011 relatif aux indemnités de fonctions, frais de représentation et frais de déplacement des membres de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat ;
- décret n° 2011-350 du 30 mars 2011 portant diverses dispositions d'application de la réforme des chambres de métiers et de l'artisanat ;
- arrêté du 17 décembre 2010 relatif aux seuils en matière d'emprunt et d'ouverture d'une ligne de trésorerie au-dessous desquels l'autorisation du ministre n'est pas requise par l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat ;
- arrêté du 17 décembre 2010 relatif aux conditions de présentation d'une comptabilité analytique par l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat ;

- décret n° 2010-1356 du 11 novembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat ;
- loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;
- décret n° 2004-1164 du 2 novembre 2004 portant diverses dispositions relatives au fonctionnement des chambres de métiers et de l'artisanat de région ;
- ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs ;
- décret n° 99-433 du 27 mai 1999 relatif à la composition des chambres de métiers et de l'artisanat de région et de leurs sections, des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et à l'élection de leurs membres ;
- décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers ;
- décret n° 98-246 du 2 avril 1998 relatif à la qualification professionnelle exigée pour l'exercice des activités prévues à l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat ;
- loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat ;
- loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale ;
- décret n° 83-517 du 24 juin 1983 fixant les conditions d'application de la loi 82-1091 du 23 décembre 1982 relative à la formation professionnelle des artisans ;
- loi n° 82-1091 du 23 décembre 1982 relative à la formation professionnelle des artisans ;
- décret n° 66-137 du 7 mars 1966 relatif à l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat ;
- décret n° 64-1362 du 30 décembre 1964 relatif aux chambres de métiers et de l'artisanat ;

- loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers ;
- loi n° 46-1173 du 23 mai 1946 portant réglementation des conditions d'accès à la profession de coiffeur ;
- code des transports : titre relatif à la batellerie artisanale ;
- code de l'artisanat.

III. Le réseau des chambres d'agriculture

- M 9-2 Réglementation financière et comptable des chambres d'agriculture et de leur assemblée permanente ;
- M 9-1 Réglementation financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère administratif. L'instruction M 9-1 sert de référence lorsqu'aucune disposition spéciale n'est introduite dans la réglementation spécifique aux chambres ou dans l'instruction M 9-2 ;
- le code rural et de la pêche maritime : partie législative (articles L. 510-1 et suivants) et partie réglementaire (articles D. 511-1 et suivants) ;
- décret 99-575 du 8 juillet 1999 relatif aux modalités d'approbation de certaines décisions financières des établissements publics de l'Etat ;
- arrêté du 27 octobre 1987 portant règlement financier des chambres d'agriculture.

***Annexe 3 – Arrest du Conseil d’Estat du
Roy portant établissement d’un conseil
de commerce du 29 juin 1700***

20162



A R R E S T
D U C O N S E I L D' E S T A T
D U R O Y,
P O R T A N T E S T A B L I S S E M E N T
D' U N C O N S E I L D E C O M M E R C E.



Du 29. Juin 1700.

Extrait des Registres du Conseil d'Etat.



L E R O Y ayant connu dans tous les temps de quelle importance il estoit au bien de l'Etat, de favoriser & de protéger le Commerce de ses Sujets, tant au dedans qu'au dehors du Royaume, Sa Majesté auroit à diverses fois donné plusieurs Edits, Ordonnances, Declarations & Arrests, & fait plusieurs Reglemens utiles sur cette matieres. Mais les Guerres qui sont survenuës, & la multitude de soins indispensables dont Sa Majesté a esté occupée jusqu'à la conclusion de la dernière Paix, ne luy ayant pas

2

permis de continuer cette même application : Et Sa Majesté voulant plus que jamais accorder une protection particulière au Commerce , marquer l'estime qu'Elle fait des bons Marchands & Negocians de son Royaume , leur faciliter les moyens de faire fleurir & d'étendre le Commerce , Sa Majesté a crû que rien ne seroit plus capable de produire cet effet que de former un Conseil de Commerce, uniquement attentif à connoître & à procurer tout ce qui pourroit estre de plus avantageux au Commerce & aux Manufactures du Royaume. A quoy Sa Majesté desirant pourvoir , Ouy le Rapport du Sieur Chamillart, Conseiller ordinaire au Conseil Royal, Contrôleur General des Finances : **LE ROY ESTANT EN SON CONSEIL** a ordonné & ordonne , qu'il sera tenu à l'avenir un Conseil de Commerce une fois au moins dans chaque semaine, lequel sera composé du Sieur Daguesseau, Conseiller d'Etat ordinaire & au Conseil Royal des Finances ; du Sieur Chamillart, Conseiller audit Conseil Royal, & Contrôleur General des Finances ; du Sieur Comte de Pontchartrain, Conseiller du Roy en tous ses Conseils, Secretaire d'Etat & des Commandemens de Sa Majesté ; & du Sieur Amelot, Conseiller d'Etat ; des Sieurs d'Hernothon & Bauyn d'Angervilliers, Conseillers de Sa Majesté en ses Conseils, Maistres des Requestes ordinaires de son Hostel ; & de douze des principaux Marchands Negocians du Royaume, ou qui auront fait long-temps le Commerce. Que dans ce nombre de douze Marchands Negocians, il y en aura toujours deux de la Ville de Paris ; & que chacun des dix autres sera pris des Villes de Rouën, Bordeaux, Lyon, Marseille, la Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne & Dunkerque. Que dans ledit Conseil de Commerce, seront discutées & examinées toutes les Propositions & Memoires qui y seront envoyez, ensemble les affaires & difficultez qui surviendront concernant le Commerce tant de terre que de mer, au dedans & au dehors du Royaume, & concernant les Fabriques & Manufactures, pour sur le Rapport qui sera fait à Sa Majesté des Délibérations qui auront esté prises dans ledit Conseil de Commerce, y estre par Elle pourvû ainsi qu'il appartiendra. Veut & entend Sa Majesté que le choix

3

& nomination desdits Marchands Negocians qui devront entrer dans ledit Conseil de Commerce, se fasse librement & sans brigue, par le Corps de Ville, & par les Marchands Negocians en chacune desdites Villes. Que ceux qui seront choisis pour estre dudit Conseil de Commerce, soient Gens d'une probité reconnuë, & de capacité & experience au fait du Commerce; & qu'à cet effet les Corps de Ville, & les Marchands Negocians des Villes cy-dessus marquées, s'assembleront dans le mois de Juillet prochain, dans les Hostels de chacune desdites Villes, pour proceder à ladite élection, en sorte que les Marchands Negocians ainsi élus & nommez, se puissent mettre en estat d'arriver à Paris ou à la Suite de la Cour, à la fin du mois de Septembre suivant, pour commencer leurs fonctions au premier jour d'Octobre. Que lesdites Elections seront faites pour une année seulement, & seront renouvelées d'année en année dans la forme cy-dessus marquée; sauf à prolonger le temps du Service dans ledit Conseil, s'il est ainsi jugé à propos. Ordonne Sa Majesté qu'il sera nommé par le Sieur Controlleur General des Finances, deux Interressez aux Fermes de Sa Majesté, pour estre appelez audit Conseil lorsque la nature des affaires le demandera. Et pour Secretaire dudit Conseil de Commerce, Sa Majesté a nommé le Sieur Cruau de la Boulaye, Conseiller du Roy, Correcteur ordinaire en la Chambre des Comptes, lequel aura soin de tenir un Registre exact de toutes les Propositions, Memoires, & Affaires qui seront portées audit Conseil, ensemble des Délibérations qui y seront prises, desquelles il délivrera les Expéditions suivant qu'il sera ordonné par ledit Conseil. Fait au Conseil d'Etat du Roy, Sa Majesté y estant, tenu à Versailles le vingt-neuvième jour de Juin 1700. Signé, PHELYPEAUX. Et scellé.

*Collationné à l'Original par Nous Conseiller
Secretaire du Roy, Maison, Couronne de
France & de ses Finances.*



Index

- commerce, 1, 5, 7, 9, 11, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 76, 93, 95, 106, 118, 119, 122, 123, 146, 147, 173, 180, 181, 185, 189, 212, 262, 299, 316, 317, 318, 319, 322, 324, 330, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 447, 455
- consulaire, 9, 19, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 32, 34, 36, 37, 73, 317, 455
- décentralisation, 30, 56, 59, 322, 338
- économique, 7, 9, 11, 19, 20, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 45, 49, 58, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 109, 118, 120, 123, 212, 316, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 331, 333, 335, 339, 342, 343, 455
- élection, 26, 28, 29, 55, 326, 338
- établissements publics, 20, 27, 38, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 76, 82, 93, 95, 175, 211, 212, 290, 322, 334
- fusion, 9, 32, 38, 259, 455
- industrie, 1, 5, 7, 9, 11, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 67, 68, 71, 72, 76, 81, 93, 94, 95, 106, 109, 117, 119, 122, 123, 132, 133, 144, 146, 147, 173, 175, 181, 197, 210, 211, 212, 232, 259, 260, 273, 286, 298, 299, 316, 317, 319, 322, 324, 330, 334, 335, 336, 340, 341, 342, 343, 455
- métiers, 5, 7, 9, 11, 27, 32, 35, 43, 51, 56, 58, 63, 173, 211, 317, 318, 336, 338, 341, 343, 455
- missions, 19, 29, 32, 34, 36, 37, 45, 65, 73, 75, 93
- modernisation*, 30, 33, 34, 35, 37, 119, 335, 339
- mutualisation, 9, 32, 34, 36, 37, 259, 455
- nature, 20, 26, 43, 48, 50, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 68, 74, 118, 121, 330
- rationalisation, 33, 34, 36, 37, 343
- réforme, 7, 9, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 53, 54, 57, 74, 181, 259, 319, 320, 322, 323, 334, 337, 338, 339, 455

réseau, 1, 9, 19, 20, 21, 29, 32, 33, 34,
36, 37, 43, 67, 68, 74, 76, 118, 120,
123, 181, 322, 455

service public, 45, 47, 51, 95, 141,
316, 318, 319, 341

territoire, 9, 12, 20, 25, 27, 33, 34, 36,
38, 68, 120, 333, 339, 455

tutelle, 20, 34, 48, 49, 51, 55, 59, 60,
64, 65, 67, 68, 74, 75, 76

Résumé :

Tout au long de son histoire, le réseau des chambres de commerce et d'industrie s'est révélé être un acteur majeur du soutien aux entreprises et du développement économique de leur territoire. Conscient des profondes mutations de l'environnement des entreprises, il s'est engagé depuis plusieurs années dans un important mouvement de réformes qui a abouti à la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Censée rationaliser le fonctionnement du réseau des chambres de commerce et d'industrie, cette loi est le fruit d'un difficile compromis. La réforme reste « au milieu du gué », avec son lot de difficultés et d'incohérences. A l'heure de la modernisation de l'action publique, il semble que le réseau des chambres de commerce et d'industrie n'a pas souhaité s'attacher davantage à poursuivre plus en avant les concepts de mutualisation ou de fusion. Or, nombre de nos voisins européens ont déjà opté pour une stratégie de regroupement rationnel de ces structures consulaires - chambres de commerce et d'industrie, chambre de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture - en une seule et unique structure. Par conséquent, la présente thèse s'interroge légitimement sur la pertinence d'une telle réforme en demi-teinte.

Descripteurs : chambre de commerce et d'industrie, consulaire, réforme, mutualisation

Abstract :

Throughout its history, the network of the Chambers of commerce and industry has demonstrated its capacity to support the enterprises and the economic development of territories. Aware of the profound changes of their environment, the Chambers of commerce have been part of an important reforming process for years, completed with the passage of the Act of July 23, 2010 regarding Chambers of Commerce and Industry, Trade, Crafts and Services. Anyhow, the Act of July 23, 2010, expected to be rationalizing the functioning of the Chambers of commerce and industry network, is a compromise borne out of difficult and complex negotiations. The reform remains incomplete, with its share of difficulties and inconsistencies. At the time of the streamlining of global public policies, the fact that the consular network has been unwilling to pay greater attention to the concepts of mutualizing or merger could appear to be detrimental. Indeed, many of our European neighbors have already adopted a rational consolidation strategy of these consular structures - the Chambers of Commerce & Industry, the Chambers of Trades and Crafts and the Chambers of Agriculture - in a single structure. Therefore, it seems fair to question the relevancy of such an unachieved reform.

Keywords : chambers of commerce and industry, consular, reform, mutualizing