

Commentaire de la décision n° 98-17 I du 28 janvier 1999

Situation du président de la chambre de commerce et d'industrie de Bastia (Haute-Corse) au regard du régime des incompatibilités parlementaires

En application de l'article LO 151 du code électoral, le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 décembre 1998 par le Président du Sénat, au nom du bureau de cette assemblée, d'une demande tendant à ce que le Conseil se prononce " au regard de la législation sur les incompatibilités " sur la situation d'un sénateur exerçant parallèlement les fonctions de président d'une chambre de commerce et d'industrie.

Les incompatibilités parlementaires sont régies par les articles LO 137 à LO 153 du code électoral, mais la disposition pertinente en l'espèce était l'article LO 145, qui établit une incompatibilité avec l'exercice de fonctions de responsabilités au sein des établissements publics nationaux ou des entreprises publiques nationales. En effet, les chambres de commerce et d'industrie constituant explicitement, aux termes d'une loi de 1898, des établissements publics, c'est donc bien la disposition particulière aux établissements publics exclusive des autres dispositions relatives aux incompatibilités, qui était susceptible de s'appliquer.

L'article LO 145 dispose, en son 1er alinéa, que " sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de président et de membre de conseil d'administration ainsi que celles de directeur général et de directeur général adjoint exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux; il en est de même de toute fonction exercée de façon permanente en qualité de conseil auprès de ces entreprises ou établissements ".

Aux termes de son 2e alinéa, " l'incompatibilité édictée au présent article ne s'applique pas aux députés désignés soit en cette qualité soit du fait d'un mandat électoral local comme présidents ou membres de conseils d'administration d'entreprises nationales ou d'établissements publics nationaux en application des textes organisant ces entreprises ou établissements ".

Ces dernières dispositions n'étaient à l'évidence pas applicables en l'espèce, les textes constitutifs des chambres de commerce et d'industrie¹ ne prévoyant pas, en tout état de cause, que leur présidence puisse être exercée, ès qualités, par un parlementaire ou un élu local.

C'était donc au regard des seules dispositions du 1er alinéa de l'article LO 145 que le Conseil constitutionnel était appelé à juger si les organismes consulaires locaux sont ou non des établissements publics nationaux.

Que les chambres de commerce et d'industrie constituent ou non des établissements publics ne soulevait pas de difficulté. Dès la loi du 9 avril 1898 qui a créé les chambres de commerce, le législateur les a explicitement qualifiées de la sorte. La jurisprudence administrative leur reconnaît la qualité d'établissement public administratif, comme à l'ensemble des organismes consulaires et c'est également la qualification retenue dans la décision n° 87-239 DC du

30 décembre 1987 (Rec. p. 69). Quoique la loi du 8 août 1994, portant diverses dispositions d'ordre social, leur ait conféré le titre d'établissement public économique, catégorie étrangère à la terminologie juridique, le Conseil d'État, dans une décision du 13 janvier 1995 (Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne) a réaffirmé clairement leur caractère administratif.

La reconnaissance du caractère administratif d'un établissement public a-t-elle pour conséquence de l'exclure du champ d'application de l'article LO 145, au motif que celui-ci ne serait applicable qu'aux établissements publics industriels et commerciaux... La juxtaposition faite dans cet article avec les entreprises nationales pourrait le laisser penser. Le législateur aurait entendu viser une même réalité sous les statuts de l'entreprise nationale ou de l'établissement public national, celle d'organismes publics, agissant dans le domaine économique. À cet égard, il est exact que l'article LO 145, disposition d'ordre général, regroupe une série de mesures éparses, prises dans le souci d'éviter que les parlementaires n'occupent des fonctions de direction dans des organismes économiques dépendant étroitement de la puissance publique. Toutefois, une telle interprétation limitative ne saurait être retenue, car la lettre de l'article LO 145 ne l'autorise pas. En effet, sa rédaction qui ne vise que les établissements publics nationaux ne permet pas de fonder une distinction entre les établissements publics selon leur caractère, administratif ou industriel et commercial. Telle est en tout cas clairement la position du Conseil constitutionnel dans sa décision du 14 septembre 1995, Trémège (Rec. p. 221) qui concernait la présidence de l'organisme fédérateur des chambres de commerce et d'industrie, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), auquel le juge administratif reconnaît la qualité d'EPA (CE, 6 janv. 1989. Assemblée permanente des chambres de commerce c/ Philippet).

La question pertinente demeurait donc celle du caractère national ou non de l'établissement public.

Or, les termes mêmes d'établissement public national ne figurent pas toujours dans les textes constitutifs - c'est le cas des lois et du décret précités qui sont muets sur cette question - et ne sont guère utilisés par la jurisprudence. En réalité, le juge a préféré s'intéresser à la collectivité de rattachement. À plusieurs reprises, il a qualifié les organismes consulaires d'établissements publics de l'État.

Dans une décision Crépin (CE, Sect., 29 nov. 1991) il a reconnu ce caractère aux chambres d'agriculture et, saisi par le Gouvernement d'une question relative à la nature juridique des compagnies consulaires jusqu'alors considérées comme des établissements publics sui generis, le Conseil d'État (section des finances) dans un avis du 16 juin 1992, leur a reconnu clairement le même caractère en précisant que, sauf exceptions strictement limitées, les chambres consulaires n'échappent pas aux règles communes des établissements publics de l'État. Enfin, récemment, en même temps qu'il qualifiait les chambres de commerce et d'industrie d'établissements publics administratifs dans la décision précitée du 13 janvier 1995 (Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne), il affirmait leur caractère d'établissement public de l'État.

Restait à déterminer si la notion d'établissement public de l'État recoupe celle d'établissement public national. Si les deux notions se confondent souvent, ce n'est pourtant pas toujours le cas; certains établissements publics de l'État peuvent n'avoir qu'une compétence géographique limitée et d'autres qui ont un champ de compétence national peuvent ne pas être rattachés à l'État. Par exemple, bien qu'ayant une compétence géographique limitée, les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles sont des établissements publics de l'État alors que le Centre national de la fonction publique territoriale, qui n'a pas cette qualité, a une compétence nationale.

Dans son dernier état, la jurisprudence du Conseil constitutionnel semblait donner aux termes " établissements publics nationaux " une acception géographique. Dans sa décision Trémège précitée du 14 septembre 1995, pour considérer que le mandat parlementaire était incompatible avec les fonctions de Président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, le Conseil constitutionnel avait pris soin de relever les nombreux éléments caractérisant le niveau géographique national de cet établissement public.

Une telle interprétation pouvait cependant paraître manquer d'harmonie avec celle couramment reçue en droit administratif.

En effet, si dans une décision, certes ancienne, le Conseil d'État a explicitement dénié le caractère d'établissement public national aux chambres consulaires (CE, Sect., 21 févr. 1936, Retail, Rec. p. 231), il a, dans un avis du 18 juillet 1950 nuancé considérablement cette affirmation en distinguant selon les diverses activités des chambres : " La variété des (de leurs) attributions s'oppose à ce que les chambres de commerce trouvent place dans une classification des établissements publics en établissements nationaux, départementaux ou communaux. C'est donc 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. " Enfin, dans une étude consacrée aux établissements publics, qui, il est vrai, n'a pas de valeur normative, le Conseil d'État a classé parmi les établissements publics nationaux, les chambres départementales de commerce, ainsi que les chambres départementales d'agriculture et les chambres départementales des métiers (Études et documents du Conseil d'État, 1985, p. 62 et s.).

Infléchissant sa jurisprudence Trémège, le Conseil constitutionnel a clairement tranché dans sa décision du 28 janvier 1999 en faveur d'une assimilation entre établissement public de l'État et établissement public national.

Une telle approche, fondée sur le critère de rattachement à une collectivité, national s'opposant à communal, départemental ou régional, peut d'ailleurs trouver un précédent dans la décision Benoist du 8 juillet 1966 (Rec. p. 43), qui relevait pour conclure à la compatibilité, le caractère " communal " de l'établissement public en cause.

Cette approche s'inscrit dans la logique même de la rédaction de l'article LO 145 qui paraît dictée par le principe de séparation des pouvoirs : éviter qu'un parlementaire exerce des fonctions de direction dans un établissement public ou une entreprise publique placée sous la tutelle de l'État.

En outre, il est à noter que l'article LO 145 met sur le même plan " entreprises nationales " et " établissements publics nationaux ". Or, le ressort territorial ne saurait entrer en compte dans le cas d'une entreprise. D'abord parce que ce n'est pas une notion claire. Ensuite et surtout parce que la jurisprudence administrative a solidement établi l'équivalence entre entreprise nationale et entreprise détenue majoritairement par l'État, directement ou indirectement. L'assimilation entre rattachement à l'État et la qualification de national paraît donc résulter de l'économie de l'article LO 145 lui-même.

Il en va enfin pareillement des termes utilisés par le décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique et qui font référence d'une part " à l'État et aux établissements publics nationaux ", d'autre part, " aux collectivités territoriales secondaires et aux établissements publics qui leur sont rattachés ".

En l'espèce, une fois résolue le problème de principe concernant la notion d'établissement public national, la question du rattachement à l'État des chambres de commerce et d'industrie, au demeurant déjà admis par la juridiction administrative², ne soulevait guère de difficultés.

En vertu de l'article 2 de la loi de 1898, en effet, les chambres de commerce et d'industrie sont instituées par décret en Conseil d'État, " sur la proposition du ministre chargé de la tutelle administrative desdites chambres ".

Conformément à l'article 17 de la même loi, les chambres de commerce et d'industrie correspondent directement avec les ministres. Elles transmettent chaque année au ministre du Commerce un compte rendu général de leurs travaux. Leur règlement intérieur doit être homologué par l'autorité préfectorale en vertu des dispositions combinées de l'article 50 du décret n° 91-739 du 18 juillet 1991 (relatif aux chambres de commerce et d'industrie, à l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires) et du décret n° 97-1194 du 19 décembre 1997 (relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles). De même, en vertu de l'article 54 du décret de 1991, leur budget primitif et leurs budgets rectificatifs sont approuvés par le ministre de tutelle. Enfin, leurs emprunts doivent être autorisés par l'État (article 22 de la loi de 1898) et en vertu de l'article 14 de la même loi elles doivent être autorisées par l'État à " fonder et administrer les établissements à l'usage du commerce ", tels que magasins généraux, salles de vente publiques, expositions permanentes, écoles de commerce, écoles professionnelles, etc.

Restait une dernière question juridique, déjà tranchée par la décision Trémège.

L'article LO 145 établit une incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions de Président ou de membre d'un conseil d'administration d'un établissement public national. Or, les chambres de commerce, comme d'autres établissements publics - par exemple les établissements publics à caractère scientifique, culturels et professionnels - ne sont pas dotés d'un conseil d'administration mais d'un bureau, lui-même composé d'un Président, de deux vice-présidents, d'un trésorier, d'un trésorier adjoint et d'un ou deux secrétaires.

Mais le Conseil a jugé que l'article LO 145 doit être entendu comme visant le président du ou des organes délibérants, quelle que soit la dénomination susceptible d'être attribuée à de tels organes par les décrets instituant les établissements publics en cause. Tel est le cas du président d'une chambre de commerce et d'industrie, qui en préside l'assemblée générale et le bureau.

1. La loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce et aux chambres consultatives des arts et manufactures; la loi n° 87-550 du 16 juillet 1987 relative aux juridictions commerciales et au mode d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie; le décret n° 91-739 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 interconsulaires.

2. CE, Sect., 29 nov. 1991, AJDA 1991, p. 889; CE 13 janv. 1995, Chambre de commerce et d'industrie de la Vienne, Rec. p. 26.