

## ACTES

### La décision de licenciement d'un directeur général de chambre de commerce doit être motivée

**La décision de licenciement d'un directeur général d'une CCI 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 chambre.**

**ACTE ADMINISTRATIF (MOTIVATION) - Nécessité - Licenciement - Directeur - Chambre de commerce et d'industrie**

**ORGANISME ECONOMIQUE - Chambre de commerce et d'industrie - Personnel - Emploi de direction - Licenciement**

**FONCTION PUBLIQUE - Non-titulaire - Cessation de fonction - Chambre de commerce et d'industrie**

**Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 8 février 2007**

M<sup>me</sup> Piérart, prés. - M. Deschamps, rapp. - M<sup>me</sup> Borot, c. du g. -

M<sup>es</sup> Benjamin, Revault d'Allones, Chartier, av.

M. Patrick Lucotte - n° 0601142

### JUGEMENT

*Sur les conclusions à fin d'annulation et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :*

Considérant que M. Lucotte se fonde, dès sa requête introductive d'instance, sur le défaut de motivation pour demander l'annulation de la décision, en date du 18 avril 2006, par laquelle le président nouvellement élu de la chambre régionale de commerce et d'industrie de Champagne-Ardenne l'a licencié de son poste de directeur général;

Considérant qu'aux termes du 5° de l'article 43 du statut du personnel de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, des chambres régionales de commerce et d'industrie et des groupements interconsulaires approuvé par l'arrêté du 25 juillet 1979 susvisé : « Licenciement 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 6 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 de la chambre de commerce et d'industrie » ; que la cir-

constance que le licenciement soit à la discrétion du président n'exonère pas celui-ci de l'obligation de motiver sa décision en droit et en fait, par application des articles 1 et 3 de la loi du 11 juillet 1979 susvisée ; que la simple mention, dans la décision attaquée, de l'entretien préalable qui s'est tenu ne permet pas d'assurer le respect de cette obligation ; que, par suite, cette décision est insuffisamment motivée et doit donc être annulée ;

*Sur les conclusions indemnitaires :*

Considérant qu'il n'est pas établi ni même allégué que la décision attaquée ne serait pas justifiée au fond, malgré le pouvoir discrétionnaire dont bénéficie le président de la chambre de commerce et d'industrie ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner la réalité des préjudices dont se prévaut M. Lucotte, celui-ci n'est pas fondé à demander à en être indemnisé ;

*Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :*

Considérant que le présent jugement implique la réintégration de M. Lucotte au poste de directeur général de la chambre régionale de commerce et d'industrie de Champagne-Ardenne ; qu'il y a lieu d'enjoindre à la chambre régionale de commerce et d'industrie de Champagne-Ardenne de procéder à sa réintégration dans un délai d'un mois ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la requête tendant à ce que cette injonction soit assortie d'une astreinte ;

[...]

Décide :

Art. 1<sup>er</sup> : La décision du président de la chambre régionale de commerce et d'industrie de Champagne-Ardenne en date du 18 avril 2006 prononçant le licenciement de M. Lucotte est annulée.

Art. 2 : Il est enjoint à la chambre régionale de commerce et d'industrie de Champagne-Ardenne de procéder à la réintégration de M. Lucotte dans un délai d'un mois,

### NOTE

Voici une décision bien intéressante, la première à notre connaissance, qui se prononce sur un point de droit non tranché, qui intéressera les acteurs du monde consulaire, et, en particulier, les directeurs généraux des chambres de commerce et d'industrie (CCI).

La question à laquelle devait répondre le tribunal administratif pouvait être résumée comme suit : la décision par laquelle un directeur général de CCI est licencié doit-elle être motivée (au sens de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public), étant précisé que ce licenciement, a lieu à la « discrétion du président de la chambre » ?

A cette question, le tribunal répond de manière claire que « la circonstance que le licenciement soit à la discrétion du président n'exonère pas celui-ci de l'obligation de motiver sa décision en droit et en fait, par application des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la loi du 11 juillet 1979 ; que la simple mention, dans la décision attaquée, de l'entretien préalable qui s'est tenu ne permet pas d'assurer le respect de cette obligation [...] ».

De prime abord, la solution rendue par le tribunal n'était pas si évidente, même si, pour notre part, nous y adhérons.

Elle est doublement intéressante : elle affirme que la décision de licenciement d'un directeur général de CCI doit être motivée, en droit et en fait.

### La décision de licenciement d'un directeur général de CCI doit être motivée

On rappelle que le 5° de l'article 43 du statut du personnel de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie approuvé par l'arrêté du 25 juillet 1997 dispose : «Licenciement 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».

Dès lors, la question se posait de savoir si l'exonération de toute motivation de la décision de licenciement d'un directeur général de CCI, qui découle d'une lecture littérale de l'article 43-5° susvisé, est conforme à l'obligation de motivation instaurée par la loi du 11 juillet 1979 susvisée.

En droit public, selon un principe ancien (v., par exemple, CE 30 avr. 1880, *Harouel et Morin c/ Min. Guerre*, Lebon 419), l'administration n'est pas contrainte, sauf texte particulier (v., par exemple, l'article 19, alinéa 4, de la loi n° 84-634 du 13 juillet portant droits et obligations des fonctionnaires), de motiver ses actes unilatéraux. Il n'existe donc pas un principe général de motivation des actes administratifs.

Au cas d'espèce, et à la différence de ce qui peut exister pour certains autres types d'agents publics qui se trouvent dans une situation comparable à celle des directeurs généraux de CCI (par exemple les collaborateurs de cabinet, voir article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale), et pour lesquels un texte particulier impose une obligation de motivation de la décision de licenciement (article 42 du décret n° 88-145 en date du 15 février 1988 portant dispositions statutaires aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale; TA Grenoble 4 avr. 1997, *M. K.*, AJFP 1997. 43), il ne résulte pas du statut du personnel de CCI qu'existe une disposition particulière faisant obligation de motiver le licenciement d'un directeur général sur le fondement de l'article 43-5°.

A défaut de texte particulier ou de disposition spéciale insérée dans le statut, le juge a donc été conduit à examiner si la loi du 11 juillet 1979 précitée était applicable.

Aux termes de l'article 1° de cette loi : «Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

«A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : [...] infligent une sanction; [...] retirent ou abrogent une décision créatrice de droits; [...] refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir [...].»

Il est vrai que, dans une première approche, et par analogie avec les termes utilisés dans l'article 43-5°, qui font référence à un licenciement à «la discrétion» du président, on pouvait se demander si les modalités de cessation des emplois «à la discrétion du gouvernement» (CE 12 nov. 1997, *M. Fessard de Foucault*, Lebon 646; CE 22 déc. 1989, *M. Morin*, AJDA 1990. 121; CE 19 avr. 1991, *M. Monnet*, AJDA 1991. 557) n'étaient pas transposables aux directeurs généraux de CCI.

Toutefois, outre que les directeurs généraux de CCI n'entrent pas dans la catégorie, dérogatoire, des emplois à la discrétion du gouvernement, le régime juridique qui leur est applicable est manifestement trop différent pour conduire à une assimilation avec ces derniers. Les solutions dégagées par la jurisprudence en matière d'emplois à la «discrétion du gouvernement», ne pouvaient donc pas être transposées aux directeurs généraux de CCI.

Le juge a considéré, par analogie avec diverses décisions rendues en matière de rupture de contrats d'agents publics et, plus généralement, de fonction publique, que le licenciement d'un directeur général, sur le fondement de l'article 43-5°, relève de la catégorie des décisions qui doivent être motivées au sens de l'article 1°, alinéa 6, de la loi du 11 juillet 1979 parce qu'elles «retirent ou abrogent une décision créatrice de droits».

En effet :

- la décision de licenciement est incontestablement une «décision individuelle» au sens de l'article 1° de cette loi;
- la nomination d'un directeur général est bien créatrice de droits (v. concl. F. Lamy, CE 19 avr. 1991, *M. Monnet*, AJDA 1991. 560, préc.), dès lors que, par cette nomination, le directeur général va être placé dans une situation statutaire, qui lui garantit des droits.

Notons que la décision s'inscrit, au demeurant, dans un mouvement jurisprudentiel – conforté par la doctrine (A. Plantey, *La fonction publique, Traité Général*, Litec, 2001, p. 365, n° 729) – au terme duquel les décisions déchargeant les agents de leurs fonctions (CE 13 oct. 1995, *Commune de Sarlat-la-Caneda*, req. n° 135104) constituent des décisions individuelles défavorables abrogeant une décision créatrice de droits au sens de l'article 1° de la loi du 11 juillet 1979 et doivent, en conséquence, être motivées.

### La décision de licenciement doit être motivée en droit et en fait

Tirant les conséquences de l'obligation de motivation, le tribunal indique que la décision (de licenciement) doit être «motivée en droit et en fait».

A cet égard, l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979 précitée 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» (CE 17 nov. 1982, *Kairenga*, Lebon 385).

La motivation ne doit donc être ni vague, ni stéréotypée, et la décision doit reposer sur des faits dont la matérialité est établie (CE 19 févr. 1998, *CCI de Brest c/ M<sup>lle</sup> Friant*, req. n° 95NT01192).

Le contrôle du juge sera probablement restreint en la matière, c'est-à-dire limité au contrôle de l'exactitude matérielle des faits, de l'erreur de droit et du détournement de pouvoir.

Olivier Raymundie  
Avocat à la Cour

## COMPETENCE

## Le service public autoroutier demeure un service public administratif

*Les usagers de l'autoroute, même abonnés, sont dans une situation unilatérale et réglementaire à l'égard du concessionnaire. Par conséquent, les litiges pouvant naître entre ces usagers et le concessionnaire quant au principe et au montant du péage, y compris quant à la délivrance de factures afférentes à ce péage, relèvent de la compétence de la juridiction administrative.*

**COMPETENCE - Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction - Compétence administrative - Autoroutes**

**TRANSPORT - Transport routier - Autoroutes - Service public administratif**

### ARRÊTS 1<sup>re</sup> espèce

Tribunal des conflits, 20 novembre 2006

M<sup>me</sup> Mazars, prés. - M. Martin, rapp. -  
M. Duplat, c. du g. - SCP Piwnica-Molinié, av.  
Société EGTL c/ ESCOTA - n° 3569  
(sera publié au Lebon)

Considérant qu'une société concessionnaire de la construction et de l'exploitation d'une autoroute a pour activité l'exécution d'une mission de service public administratif, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les péages, qui ont le caractère de redevances pour service rendu, sont assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée; que les usagers de l'autoroute, même abonnés, sont dans une situation unilatérale et réglementaire à l'égard du concessionnaire; qu'il en résulte que les litiges pouvant naître entre ces usagers et le concessionnaire quant au principe et au montant du péage, y compris quant à la délivrance de factures afférentes à ce péage, relèvent de la compétence de la juridiction administrative; que, par suite, la juridiction judiciaire est incompétente pour connaître de l'action introduite par la SA EGTL, entreprise de transport routier, pour obtenir de la société des autoroutes Esterel Côte d'Azur Provence Alpes la délivrance de factures rectificatives correspondant aux péages acquittés du 1<sup>er</sup> janvier 1996 au 31 décembre 2000; qu'il y a lieu de confirmer l'arrêté de conflit du préfet des Alpes-Maritimes;

Décide:

Art. 1<sup>er</sup>: L'arrêté de conflit du préfet des Alpes-Maritimes du 27 mars 2006 est confirmé.

Art. 2: La procédure engagée par la SA EGTL devant le juge des référés du tribunal de commerce de Cannes et l'ordonnance de ce juge en date du 16 mars 2006 sont déclarées nulles et non avenues.

2<sup>e</sup> espèce

Tribunal des conflits, 20 novembre 2006

M<sup>me</sup> Mazars, prés. - M. Martin, rapp. -  
M. Duplat, c. du g. - SCP Piwnica-Molinié, av.  
Sociétés Transports Gautier et SAS Transports Merret  
c/ ESCOTA, SAPN, Sanef, ASF - n° 3599

Considérant qu'une société concessionnaire de la construction et de l'exploitation d'une autoroute a pour activité l'exécution d'une mission de service public administratif, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que les péages, qui ont le caractère de redevances pour service rendu, sont assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée; que les usagers de l'autoroute, même abonnés, sont dans une situation unilatérale et réglementaire à l'égard du concessionnaire; qu'il en résulte que les litiges pouvant naître entre ces usagers et le concessionnaire quant au principe et au montant du péage, y compris quant à la délivrance de factures afférentes à ce péage, relèvent de la compétence de la juridiction administrative; que, par suite, la juridiction judiciaire est incompétente pour connaître des actions introduites par la SAS Transports Gautier et la SAS Transports Merret, entreprises de transport routier, pour obtenir de la société des autoroutes Esterel Côte d'Azur Provence Alpes, de la société des autoroutes Paris-Normandie, de la société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France et de la société des autoroutes du Sud de la France la délivrance de factures rectificatives correspondant aux péages acquittés du 1<sup>er</sup> janvier 1996 au 31 décembre 2000; qu'il y a lieu de confirmer les arrêtés de conflit du préfet de Paris;

Décide:

Art. 1<sup>er</sup>: Les arrêtés de conflit du préfet de Paris du 26 avril 2006 sont confirmés.

Art. 2: Les procédures engagées par la SAS Transports Gautier et la SAS Transports Merret devant le tribunal de commerce de Paris et les jugements de cette juridiction en date du 3 avril 2006 sont déclarés nuls et non avenues.

## NOTE

Par ces deux importantes décisions rendues le 20 novembre 2006<sup>(1)</sup>, le Tribunal des conflits vient de confirmer que la construction et l'exploitation des autoroutes constituaient un service public administratif et que, par voie de conséquence, les litiges opposant les sociétés concessionnaires et leurs usagers, même titulaires d'abonnements, relevaient de la juridiction administrative.

Les arrêts rendus – les premiers d'une longue série puis- que le Tribunal des conflits a été saisi de près de 140 arrêtés de conflits portant sur des affaires identiques – constituent le point d'orgue d'un contentieux de masse opposant des centaines de transporteurs routiers à neuf sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Si les décisions retiennent l'attention à raison de ce contentieux de masse, elles n'en sont pas moins remarquables par la réaffirmation de quatre principes fondamentaux du service public autoroutier, en dépit des profondes mutations de ce secteur.

### Le point d'orgue d'un contentieux ancien et de masse

#### Un contentieux vieux de plus de vingt ans

Le débat sur la TVA applicable aux péages autoroutiers oppose l'Etat, les transporteurs routiers et les sociétés concessionnaires d'autoroutes depuis 1984. Il s'agit, à la vérité, d'une véritable saga contentieuse, riche en rebondissements.

(1) Les conclusions de M. Duplat viennent d'être publiées dans le BJDPC n° 50 de février 2007, p. 40, accompagnées d'un commentaire du professeur Philippe Terneyre.