

Décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013

Chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe et autres

(Composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes outre-mer)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 22 février 2013 (décisions n^{os} 364280, 364281, 364282 et 364283 du 22 février 2013) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de région des îles de Guadeloupe, la CCI de la Martinique, la CCI de région Guyane et la CCI de La Réunion et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de « l'article L. 5312-7 du code des transports dans sa rédaction résultant de l'article L. 5713-1-1 du même code créé par l'article 1^{er} de la loi du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports ».

Les dispositions contestées correspondaient à la rédaction de l'article L. 5312-7 du code des transports applicable aux grands ports maritimes des départements d'outre-mer. Cette rédaction résultant du 4^o de l'article L. 5713-1-1 du code des transports, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il était saisi d'une QPC portant sur ces dispositions, qui fixent la composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes des départements d'outre-mer.

Le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions du 4^o de l'article L. 5713-1-1 du code des transports conformes à la Constitution dans sa décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013.

I. – Dispositions contestées

A. – Les grands ports maritimes

Les ports maritimes sont classés en quatre catégories depuis la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire (art. L. 5311-1 du code des transports) : les grands ports maritimes, relevant de l'État ; les ports maritimes autonomes, relevant de l'État ; les ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements ; le port de Port-Cros, relevant de l'Établissement public du parc national de Port-Cros.

Les grands ports maritimes, qui correspondent à une catégorie nouvelle résultant de la loi du 4 juillet 2008, sont des établissements publics de l'État. Ils correspondent aux ports d'une « *importance particulière (...) au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire* » et sont créés par décret en Conseil d'État (art. L. 5312-1 du code des transports). Leur régime juridique est actuellement fixé par les dispositions du chapitre « Grands ports maritimes » du titre « Organisation des ports maritimes » du livre « Les ports maritimes » de la partie « Transport et navigation maritimes » du code des transports et, de manière complémentaire, par les dispositions réglementaires du code des ports maritimes.

Le grand port maritime est chargé d'un ensemble très large de missions dans le ressort de sa circonscription¹.

La gouvernance de ces grands ports maritimes est par ailleurs fortement inspirée de celle des sociétés par actions. En vertu de l'article L. 5312-6 du code des transports : « *Le grand port maritime est dirigé par un directoire, sous le contrôle d'un conseil de surveillance* ». En outre, un conseil de développement, au rôle consultatif, permet d'associer les acteurs locaux concernés par le fonctionnement du port².

Alors que la composition du directoire ne diffère pas pour les grands ports maritimes en outre-mer et en métropole, il n'en va pas de même pour le conseil de surveillance.

1. – Le conseil de surveillance des grands ports maritimes en France métropolitaine

En France métropolitaine, les grands ports maritimes, qui ont remplacé les anciens ports autonomes qui étaient régis par la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes, sont actuellement au nombre de sept : Marseille, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Le Havre, Dunkerque

¹ L'article L. 5312-2 du code des transports énumère les missions suivantes : « 1° la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes ; 2° la police, la sûreté et la sécurité, au sens des dispositions du titre III du présent livre, et les missions concourant au bon fonctionnement général du port ; 3° la gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté ; 4° la gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés (...) ; 5° la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire (...) ; 6° la promotion de l'offre de dessertes ferroviaires et fluviales en coopération avec les opérateurs concernés ; 7° l'aménagement et la gestion des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire ; 8° les actions concourant à la promotion générale du port ».

² Pour le conseil de développement des ports d'outre-mer, une disposition spéciale prévoit qu'il comprend au moins un représentant des consommateurs (5° de l'article L. 5713-1-1 du code des transports).

et Rouen³. Les instances prévues par la loi ont été mises en place au cours de l'année 2009.

L'article L. 5312-7 du code des transports fixe la composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes de métropole :

« Le conseil de surveillance est composé de :

« 1° Cinq représentants de l'État ;

« 2° Quatre représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements dont au moins un représentant de la région et un représentant du département ;

« 3° Trois représentants du personnel de l'établissement public, dont un représentant des cadres et assimilés ;

« 4° Cinq personnalités qualifiées nommées par l'autorité compétente de l'État, dont un représentant élu de chambre consulaire et un représentant du monde économique.

« Le conseil de surveillance élit son président. La voix du président est prépondérante en cas de partage égal des voix. »

L'article L. 5312-8 du même code prévoit les compétences de ce conseil de surveillance, qui *« arrête les orientations stratégiques de l'établissement et exerce le contrôle permanent de sa gestion »*.

Ces articles, codifiés dans le code des transports par l'ordonnance du 28 octobre 2010⁴, sont complétés par des dispositions réglementaires d'application (art. R. 102-1 à R. 102-14 du code des ports maritimes), qui précisent les qualités des personnes nommées membres du conseil de surveillance, les conditions d'exercice du mandat de ces membres, les modalités d'organisation et de réunion du conseil de surveillance ainsi que les documents soumis à son approbation préalable.

³ Décrets n^{os} 2008-1033, 2008-1034, 2008-1035, 2008-1036, 2008-1037 et 2008-1038 du 9 octobre 2008 ainsi que le décret n^o 2008-1146 du 6 novembre 2008.

⁴ Ordonnance n^o 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports, ratifiée par le paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi n^o 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

2. – Le conseil de surveillance des grands ports maritimes dans les départements d’outre-mer (DOM)

L’introduction dans les DOM de la réforme ayant créé les grands ports maritimes a été assurée par la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d’outre-mer relevant de l’État et diverses dispositions d’adaptation de la législation au droit de l’Union européenne dans le domaine des transports.

Les grands ports maritimes des DOM sont créés par décret en Conseil d’État (art. L. 5713-1 du code des transports). Ces grands ports maritimes, qui ont été effectivement créés à compter du 1^{er} janvier 2013⁵, ont remplacé respectivement les trois ports d’outre-mer relevant de l’État qui étaient énumérés à l’article R. 161-1-1 du code des ports maritimes⁶ ainsi que le port autonome de la Guadeloupe dont le siège est à Pointe-à-Pitre.

Les dispositions relatives aux grands ports maritimes de métropole sont applicables à ces ports maritimes des DOM, sous réserve des adaptations prévues par l’article L. 5713-1-1 du code des transports.

En ce qui concerne les missions du port, une mission supplémentaire par rapport à celles dévolues aux grands ports maritimes de métropole est prévue : l’acquisition et l’exploitation des outillages (1° de l’article L. 5713-1-1).

Le 4° de l’article L. 5713-1-1 prévoit quelques adaptations de la composition du conseil de surveillance, qui ne sont pas les mêmes selon les collectivités d’outre-mer : *« L’article L. 5312-7 est ainsi rédigé :*

« Art. L. 5312-7. - Le conseil de surveillance est composé de :

« a) Quatre représentants de l’État ;

« b) Quatre représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements en Martinique et à La Réunion et cinq représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements en Guyane et en Guadeloupe. En Guadeloupe et à La Réunion, sont membres du conseil de surveillance au moins un représentant de la région et un représentant du département, en Guyane, deux représentants de l’assemblée de Guyane et, en Martinique, deux représentants de l’assemblée de Martinique ;

⁵ Voir les décrets n°s 2012-1103, 2012-1104, 2012-1105 et 2012-1106 du 1^{er} octobre 2012.

⁶ Soit Fort-de-France (Martinique), Dégrad-des-Cannes (Guyane) et Port-Réunion (La Réunion).

« c) Trois représentants du personnel de l'établissement public, dont un représentant des cadres et assimilés ;

« d) Six personnalités qualifiées en Martinique et à La Réunion et cinq personnalités qualifiées en Guyane et en Guadeloupe, nommées par l'autorité compétente de l'État après avis des collectivités territoriales et de leurs groupements dont une partie du territoire est située dans la circonscription du port, parmi lesquelles trois représentants élus de la chambre de commerce et d'industrie territorialement compétente et un représentant du monde économique ;

« Le conseil de surveillance élit son président. La voix du président est prépondérante en cas de partage égal des voix. »

Le tableau ci-joint résume les différences de composition résultant de ces dispositions.

Les différences de composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes

	Métropole	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Représentants de l'État	5	4	4	4	4
Représentants des collectivités et de leurs groupements	4 dont 1 du département et 1 de la région	5 dont 1 du département et 1 de la région	5 dont 2 de l'assemblée de la collectivité ⁷	4 dont 2 de l'assemblée de la collectivité ⁸	4 dont 1 du département et 1 de la région
Représentants du personnel de l'EP	3 dont 1 des cadres et assimilés	3 dont 1 des cadres et assimilés	3 dont 1 des cadres et assimilés	3 dont 1 des cadres et assimilés	3 dont 1 des cadres et assimilés
Personnalités qualifiées	5 dont 1 élu par la chambre consulaire et 1 du monde économique	5 dont 3 élus par la chambre consulaire et 1 du monde économique	5 dont 3 élus par la chambre consulaire et 1 du monde économique	6 dont 3 élus par la chambre consulaire et 1 du monde économique	6 dont 3 élus par la chambre consulaire et 1 du monde économique
Total	17	17	17	17	17

Comme l'expliquait l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme des ports d'outre-mer : « *la représentation des collectivités territoriales au sein du conseil de surveillance est accrue : quatre représentants sont prévus pour les ports concentrés sur un seul site, soit Port-Réunion et Fort-de-France ; Dégrad-des-Cannes et le port autonome de la Guadeloupe en compteront cinq ; seront au moins représentés en Guadeloupe et à La Réunion, un représentant de la région et un représentant du département, en Guyane deux représentants de l'assemblée de Guyane et en Martinique, deux représentants de l'assemblée de Martinique (...) pour ce qui est des personnalités qualifiées, Port-Réunion et Fort-de-France en compteront six, tandis que Dégrad-des-Cannes et le port autonome de la Guadeloupe en compteront cinq, afin de respecter le nombre total de membres fixé dans chacun des grands ports maritimes à dix-sept personnes. Trois représentants élus des chambres de commerce et d'industrie siègeront au titre des personnalités qualifiées* ».

⁷ Le département et la région de Guyane doivent être remplacés par une collectivité unique à compter des élections de mars 2014. À titre provisoire, pour l'application de cette disposition, le paragraphe I de l'article R 163-4 du code des ports maritimes prévoit que le conseil de surveillance comporte au moins un représentant du conseil régional et un représentant du conseil général.

⁸ Le département et la région de Martinique doivent être remplacés par une collectivité unique à compter des élections de mars 2014. À titre provisoire, pour l'application de cette disposition, le paragraphe II de l'article R 163-4 du code des ports maritimes prévoit que le conseil de surveillance comporte au moins un représentant du conseil régional et un représentant du conseil général.

M. Daniel Fidelin, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, ajoutait une explication relative au nombre plus élevé de représentants élus des CCI dans les conseils de surveillance outre-mer : « *afin d'assurer une transition facile entre le régime de concession et le régime de grand port autonome, le projet de réforme prévoit d'accorder une place prépondérante des CCI parmi les personnalités qualifiées. Ceci s'explique d'autant plus que les chambres consulaires sont impliquées de manière beaucoup plus marquée dans la vie économique en outre-mer qu'en métropole* »⁹. Jusqu'à la loi du 22 février 2012, les CCI avaient en effet la concession de trois ports d'intérêt national ultramarins.

En outre, en ce qui concerne les personnalités qualifiées nommées membres du conseil de surveillance des ports d'outre-mer, le 4° de l'article L. 5713-1-1 du code des transports prévoit que la nomination par l'autorité compétente de l'État intervient « *après avis des collectivités territoriales et de leurs groupements dont une partie du territoire est située dans la circonscription du port* ».

Cette disposition, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial, a été introduite par voie d'amendement en commission du Développement durable à l'Assemblée nationale, première assemblée saisie. Le rapporteur du projet de loi, M. Daniel Fidelin, a justifié cette disposition par la recherche d'une « *meilleure gouvernance des installations portuaires ultramarines* »¹⁰. Ce motif a également justifié l'introduction d'une disposition législative créant un conseil de coordination interportuaire réunissant l'ensemble de ces ports maritimes d'outre-mer.

Lors de l'examen du projet de loi en première lecture au Sénat, le Gouvernement a présenté un amendement ayant pour objet de ne pas subordonner la nomination des personnalités qualifiées élues par les CCI à l'avis des collectivités territoriales. Le ministre des transports, M. Thierry Mariani, expliquait : « *L'Assemblée nationale a également prévu que l'avis des collectivités territoriales serait requis sur la nomination des membres élus des chambres de commerce et de l'industrie. Or il ne paraît pas nécessaire d'alourdir la procédure dès lors que les représentants des CCI sont proposés par leur institution. (...) nous estimons que l'approbation par les collectivités territoriales des membres du conseil de surveillance choisis par les CCI n'est pas nécessaire : il vaut mieux que les CCI puissent les désigner de manière totalement indépendante* »¹¹. Toutefois, cet amendement n'a pas été retenu par le Sénat. M. Thierry Mariani a développé à nouveau ces arguments devant

⁹ M. Daniel Fidelin, *Rapport sur le projet de loi portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'Etat et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports*, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 4038, 7 décembre 2011, p. 16.

¹⁰ M. Daniel Fidelin, *ibid.*, p. 34.

¹¹ Compte rendu de la séance du 26 janvier 2012, *J.O. Débats Sénat*.

l'Assemblée nationale lors de la lecture du texte issu des travaux de la commission mixte paritaire : « *Comme vous le savez, les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics nationaux qui ne peuvent, en aucune façon, être soumis à la tutelle des collectivités locales, car cela reviendrait en quelque sorte à créer une forme de tutelle de ladite collectivité locale sur l'Etat. Conditionner, par un avis préalable des collectivités territoriales dont ces établissements ne dépendent pas, la désignation de représentants des chambres de commerce et d'industrie des départements d'outre-mer au conseil de surveillance des grands ports maritimes créait clairement un risque de constitutionnalité que le Gouvernement aurait souhaité supprimer* »¹². Toutefois, le texte finalement adopté a maintenu un avis des collectivités et de leurs groupements préalable à la nomination de l'ensemble des personnalités qualifiées au conseil de surveillance.

B. – Les griefs invoqués par les requérantes

Les CCI des quatre collectivités d'outre-mer contestaient la modalité particulière de nomination des personnalités qualifiées au sein des conseils de surveillance des grands ports maritimes des départements d'outre-mer, différant de celle applicable aux grands ports maritimes de métropole.

En effet, pour cette nomination de personnalités qualifiées (dont certaines sont élues par les CCI), il est prévu un avis des collectivités territoriales et de leurs groupements, alors qu'aucun avis n'est prévu pour la nomination des personnalités qualifiées au conseil de surveillance des ports de métropole. Les requérantes faisaient valoir que cette différence porte atteinte au principe d'égalité devant la loi, sans qu'elle puisse être considérée comme une adaptation de la législation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer prise sur le fondement de l'article 73 de la Constitution.

Enfin, les requérantes invoquaient la méconnaissance du principe d'autonomie des chambres de commerce et d'industrie, qu'elles appelaient à reconnaître comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

¹² Compte rendu de la première séance du 7 février 2012, *J.O. Débats Assemblée nationale*.

II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

A. – La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante « *que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹³.

Par ailleurs, lorsqu'un grief est tiré de la différence de législation entre les départements d'outre-mer et la métropole, il convient de l'examiner en prenant en considération le premier alinéa de l'article 73 de la Constitution, aux termes duquel :

« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. »

Pour apprécier des dispositions législatives d'adaptation dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution, le Conseil constitutionnel examine si les contraintes et caractéristiques particulières sont réunies et vérifie que les adaptations sont cohérentes avec ces contraintes et caractéristiques.

Ainsi, saisi du régime fiscal dérogatoire des départements d'outre-mer applicable aux taxes sur la consommation de tabac, le Conseil a considéré « *que la faiblesse des ressources, notamment fiscales, de ces collectivités territoriales et les écarts de prix du tabac entre ces territoires et la France continentale constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à permettre au législateur, d'une part, de donner aux conseils généraux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion le pouvoir d'arrêter les modalités de détermination de l'assiette et du taux du droit de consommation sur les tabacs ainsi que, d'autre part, d'affecter le produit de ce droit au budget de ces collectivités départementales* »¹⁴.

De même, il a récemment considéré que la différence entre les règles d'assiette et les exonérations de cotisations et contributions sociales pour les travailleurs indépendants de métropole et pour ceux des collectivités de l'article 73 de la

¹³ Voir par exemple la décision n° 2011-180 QPC du 13 octobre 2011, *M. Jean-Luc O. et autres (Prélèvement sur les « retraites chapeau »)*.

¹⁴ Décision n° 2012-290/291 QPC du 25 janvier 2013, *Société Distrivit et autres (Droit de consommation du tabac dans les DOM)*, cons. 8.

Constitution était justifiée par les caractéristiques et contraintes particulières de ces dernières¹⁵.

B. – L'application à l'espèce

Les dispositions contestées introduisent une double différence entre les conseils de surveillance des grands ports maritimes d'outre-mer et ceux de métropole, d'une part, en ce qui concerne la composition de ces conseils, et d'autre part, en ce qui concerne la procédure de nomination des personnalités qualifiées au sein de ces conseils, puisque leur nomination est précédée d'un avis des collectivités et groupements concernés uniquement outre-mer.

Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur, en adoptant les dispositions contestées, a entendu, d'une part, prendre en compte la spécificité du mode de gestion de ces ports antérieur à la loi du 22 février 2012 (les ports de trois des quatre collectivités étaient concédés aux CCI) et, d'autre part, assurer une représentation accrue des collectivités territoriales au sein du conseil de surveillance (le nombre de leurs représentants est supérieur pour la Guadeloupe et la Guyane) et leur accorder une influence particulière (l'avis des collectivités et groupements est sollicité sur les personnalités qualifiées).

Il a alors considéré « *que, compte tenu de la situation géographique des départements d'outre-mer, ces ports occupent une place particulière dans leur réseau de transports et leur économie générale* » et en a déduit que les « *caractéristiques et contraintes particulières* » exigées par l'article 73 de la Constitution pour permettre au législateur d'adapter la législation dans les départements d'outre-mer étaient, en l'espèce, réunies et permettaient de prévoir tant une composition différente du conseil de surveillance qu'une procédure de nomination différente des personnalités qualifiées, dont celles élues par les chambres de commerce et d'industrie (cons. 4). Le Conseil a par conséquent écarté les griefs tirés de l'atteinte à l'égalité devant la loi (cons. 5).

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a refusé de reconnaître le principe fondamental reconnu par les lois de la République d'autonomie des chambres de commerce et d'industrie (cons. 6), en rejetant cet argument d'une manière aussi brève dans sa décision n° 2012-281 QPC du 12 octobre 2012¹⁶.

Le Conseil a donc déclaré le 4° de l'article L. 5713-1-1 du code des transports conforme à la Constitution.

¹⁵ Décision n° 2013-301 QPC du 5 avril 2013, *Mme Annick D. épouse L. (Cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles outre-mer)*, cons. 6.

¹⁶ Décision n° 2012-281 QPC du 12 octobre 2012, *Syndicat de défense des fonctionnaires (Maintien de corps de fonctionnaires dans l'entreprise France Telecom)*, cons. 11.