

N° 368401

M. B...

M. D...

7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies

Séance du 31 mars 2014

Lecture du 11 avril 2014

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, rapporteur public

Les chambres de commerce et d'industrie ont vu leur organisation largement remaniée par la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Alors que le réseau était, avant la réforme, composé de 148 chambres indépendantes, il est désormais organisé autour de chambres de commerce et d'industrie de région, qui « *encadrent et soutiennent les activités des chambres territoriales* » (article L. 711-8). Dans ce nouveau cadre, a eu lieu, à l'automne 2010, le scrutin pour l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et régionales. M. Yves C..., président sortant de la chambre de commerce et d'industrie des Vosges, a été réélu membre de celle-ci, ainsi que de la chambre de commerce et d'industrie de Lorraine, dans la catégorie « industries » et dans la sous-catégorie des entreprises de plus de cinquante salariés. Son élection a été annulée par un jugement du tribunal administratif de Nancy, confirmé en appel. Vous avez refusé l'admission du pourvoi de M. C... par une décision en date du 23 décembre 2011. Les juges du fond ont relevé que la société dont il était gérant ne comptait que trente-huit salariés et que son inscription sur les listes électorales des entreprises de plus de cinquante salariés résultait d'une manœuvre ; d'où le constat de son inéligibilité. A vrai dire, l'existence d'une telle manœuvre pouvait prêter à interrogation. M. C... avait, en réponse au questionnaire que lui avait adressé la chambre de commerce et d'industrie, ajouté à ses trente-huit salariés douze employés mis à sa disposition par une autre société, car le questionnaire faisait référence au nombre d'employés dans l'entreprise, non au nombre de salariés ; et c'était avant l'intervention de la loi du 23 juillet 2010, à une date où la réglementation n'imposait pas encore la répartition en sous-catégories. Quoi qu'il en soit, l'existence d'une manœuvre relevant de l'appréciation souveraine des juges du fond, vous avez regardé comme non sérieux le moyen tiré de la dénaturation des pièces du dossier.

M. C... avait continué de siéger jusqu'au 15 décembre 2011, jour de l'audience au cours de laquelle son pourvoi a été examiné par la 7^{ème} sous-section jugeant seule. A cette date, il a présenté sa démission.

C'est là que les choses se compliquent un peu.

Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 713-1 du code de commerce, « *le membre d'une chambre de commerce et d'industrie de région 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 de commerce et d'industrie de région par la personne élue en même temps que lui à cet effet. »

M. C..., en démissionnant avant que vous statuiez sur son pourvoi, avait pour objectif d'être remplacé par son suppléant. Il estimait qu'il était encore en fonction, et que sa démission lui permettait d'échapper aux effets de l'annulation de l'élection.

Telle n'a pas été l'analyse du préfet. Celui-ci s'est fondé sur les dispositions de l'article R. 713-28, aux termes desquelles *« les membres élus restent en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations »*, ainsi que sur celles de l'article R. 713-29, que nous citons également : *« en cas d'annulation totale ou partielle devenue définitive des élections des membres d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou de région et sauf si cette annulation est prononcée moins d'un an avant un renouvellement général, il est procédé, dans le délai de deux mois, à un nouveau scrutin pour pourvoir les sièges vacants. »*

Le représentant de l'Etat a interprété ces dispositions comme ne permettant un maintien en fonction de l' élu que jusqu'à l'intervention de l'arrêt de la cour administrative d'appel. Aussi a-t-il convoqué les électeurs concernés à un nouveau scrutin. Son résultat a été contesté par deux électeurs, MM. B... et M. D....

Le tribunal administratif de Nancy a fait droit à la protestation, en jugeant qu'il n'est définitivement statué sur les réclamations, au sens de l'article R. 713-28 précitées, que lorsque l'annulation de l'élection ou le rejet de la protestation est devenue irrévocable.

La cour administrative d'appel de Nancy a annulé le jugement et rejeté la protestation, au motif, notamment, *« que la décision d'une juridiction qui a statué en dernier ressort présente, même si elle peut faire l'objet ou est effectivement l'objet d'un pourvoi en cassation, le caractère d'une décision devenue définitive. »*

MM. B... et D... se pourvoient en cassation contre cet arrêt.

* * *

Relevons, en premier lieu, que la Chambre de commerce et d'industrie a produit à l'instance non pas comme intervenant, mais parce que vous lui avez transmis le pourvoi pour observations ; vous écarterez donc la fin de non-recevoir soulevée par MM. B... et D... à son encontre

Les deux premiers moyens du pourvoi peuvent être rapidement écartés.

La minute de l'arrêt est revêtue des signatures requises.

Le ministre avait bien compétence pour faire appel au nom de l'Etat, par application de la règle de droit commun fixée par l'article R. 811-10 du code de justice administrative, auxquelles aucune disposition ne déroge s'agissant des élections aux chambres de commerce.

Nous pouvons donc en venir à la question de fond : quelle interprétation convient-il de donner aux dispositions précitées de l'article R. 713-28 du code de commerce ?

La réponse est assez largement engagée par votre jurisprudence, telle qu'elle a notamment été précisée par votre décision d'assemblée Ministre du logement c/ M... du 27 octobre 1995. Une décision juridictionnelle rendue en dernier ressort doit être regardée comme passée en force de chose jugée, alors même qu'elle fait l'objet ou peut encore faire l'objet d'un pourvoi en cassation. Et, comme le relevait le président Arrighi de Casanova en concluant sur cette décision, les notions de décision de justice définitive et de décision de justice passée en force de chose jugée sont, en principe, équivalentes (cf. CE, 3 juin 1983, R..., p. 232 ; CE, 4 octobre 1991, I..., p. 321). Certes, il vous arrive fréquemment d'utiliser une terminologie qui ne coïncide pas avec cette affirmation : nombreuses sont vos décisions qui mentionnent des arrêts « *devenus définitifs* » en raison de l'absence de pourvoi ou du rejet d'un pourvoi qui a été présenté, alors qu'elles devraient utiliser l'épithète « *irrévocable* ». Mais il s'agit d'une facilité de langage ; d'une facilité qui s'explique d'autant mieux, d'ailleurs, qu'utiliser le terme de décision juridictionnelle définitive pour une décision qui peut encore être annulée par le juge de cassation est totalement contre-intuitif. En réalité, parler d'annulation définitive d'une décision administrative, alors que l'intervention du juge de cassation peut encore rebattre les cartes, heurte même le sens commun à un point tel qu'il serait peut-être judicieux de s'interroger sur la pertinence de cette qualification. Que le vocabulaire juridique s'écarte du langage habituel est parfois nécessaire ; il serait cependant souhaitable qu'il ne le torde pas.

Au surplus, en certains cas, vous exigez bien, pour tirer les conséquences d'une décision juridictionnelle, que celle-ci soit devenue irrévocable, et pas seulement définitive (cf. votre décision Commune de Cavalaire-sur-Mer du 15 novembre 2012 (p. 384), par laquelle vous avez jugé qu'une cour ne pouvait légalement, au motif qu'elle avait rejeté par un autre arrêt des conclusions indemnitaires, opposer un non-lieu sur le litige relatif à la décision qui avait opposé la prescription quadriennale à la créance, dès lors que cet arrêt pouvait encore être annulé par le juge de cassation).

Par ailleurs, l'adjectif « *définitif* » n'a pas le même sens lorsqu'il s'applique non à une décision juridictionnelle, mais à une décision administrative.

Ainsi votre décision du 28 juillet 2011, Commune de Bourg-Saint-Maurice (p. 434), relève-t-elle « *qu'une décision administrative devient définitive à l'expiration du délai de recours contentieux ou, si elle a fait l'objet d'un recours contentieux dans ce délai, à la date à laquelle la décision rejetant ce recours devient irrévocable.* » Etait en cause, en l'espèce, la recevabilité de l'exception d'illégalité contre une décision administrative individuelle.

Nous serions donc prêts à vous proposer d'interpréter la notion d'annulation définitive comme équivalant à celle d'annulation irrévocable, si une telle interprétation était commandée avec évidence par l'économie du texte, malgré la jurisprudence précédemment évoquée.

Tel n'est pas le cas

Si vous deviez lire l'article R. 713-28 comme permettant à l'élu dont l'élection a été annulée de demeurer en fonction tant que l'annulation peut être remise en cause, la sanction risquerait, en certains cas, d'intervenir très tardivement, voire jamais.

Si vous estimez qu'une nouvelle élection doit être organisée dès lors que la cour a annulé la première (ou confirmé son annulation), cet inconvénient disparaît. Pour autant, le pourvoi en cassation, s'il est accueilli et conduit à infirmer la décision des premiers juges, ne sera pas sans portée utile, même si, à la date de votre propre décision, la nouvelle élection a eu lieu. En effet, s'il y a non-lieu, en matière électorale, lorsque de nouvelles élections générales sont intervenues entre temps, la solution est différente dans le cas d'élections partielles organisées précisément en raison de l'annulation du premier scrutin (cf. CE, 22 décembre 1972, Elections municipales de Vico, p. 825 ; CE, 26 mai 1978, Elections municipales d'Albitreccia, T.). Dans cette hypothèse, et la présente affaire le montre, ces élections partielles peuvent être elles-mêmes contestées au motif qu'elles n'auraient pas dû être tenues. Si le préfet avait organisé un nouveau scrutin après l'intervention de l'arrêt de la cour, et si M. C... avait obtenu gain de cause en cassation, la seconde élection aurait pu être annulée et M. C... aurait récupéré son siège.

L'interprétation « orthodoxe » de l'article R. 713-28 est donc la plus opportune : elle met fin au mandat de l'élu lorsque la cour a statué, mais elle ne le prive pas de la possibilité d'obtenir satisfaction si son pourvoi en cassation est couronné de succès.

La cour n'a donc pas commis d'erreur de droit. A la date à laquelle M. C... a cru démissionner, il n'était plus en fonction.

Il est vrai que le préfet a attendu la non-admission de son pourvoi pour organiser un nouveau scrutin ; mais, comme l'a relevé la cour sans commettre d'erreur de droit, le délai de deux mois prévu par l'article R. 713-29 n'est pas prescrit à peine de nullité.

Enfin, la cour n'a pas non plus entaché son arrêt d'erreur de droit en jugeant que l'annulation de l'élection du titulaire entraîne la perte du mandat du suppléant. La question se pose car les textes prévoient que les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix sont élus à la chambre de commerce et d'industrie de région, tandis que leurs suppléants siègent à la chambre de commerce et d'industrie territoriale. C'était le cas de M. C... et de son suppléant. Même si le code de commerce ne règle pas explicitement ce point, nous n'avons pas de doute sur le fait que l'annulation de l'élection du titulaire entraîne nécessairement l'annulation de celle du suppléant, qui en est indissociable, et fait donc perdre son mandat à ce dernier.

PCMNC au rejet du pourvoi, ainsi qu'au rejet des conclusions de l'Etat et de la chambre de commerce et d'industrie territoriale des Vosges tendant à l'application de l'article L. 761-1 du CJA.