

N° 436954

Mme D...

R2

6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 17 juin 2020

Lecture du 10 juillet 2020

## CONCLUSIONS

### M. Stéphane HOYNCK , rapporteur public

Le préfet du Var a demandé au tribunal judiciaire de Toulon d'annuler l'élection de Mme D... en qualité de juge au tribunal de commerce de Toulon.

L'article L. 723-7 du code de commerce dispose à son 1<sup>er</sup> alinéa que les juges des tribunaux de commerce élus pour cinq mandats **successifs** dans un même tribunal de commerce ne sont plus éligibles dans ce tribunal.

Mme D... a été élue à 4 reprises sans discontinuer de 2001 à 2014<sup>1</sup> pour 4 mandats, puis, après une année de viduité, pour un nouveau mandat de 4 ans. C'est son élection pour un 6eme mandat qui a justifié l'action du préfet devant le tribunal judiciaire, auquel l'article R. 723-24 du code de commerce donne compétence exclusive pour statuer sur les contestations relatives aux élections en vue de la désignation des membres des tribunaux de commerce.

La question posée au juge judiciaire est simple : la notion de mandats successifs implique-t-elle seulement que les mandats se succèdent dans le temps, auquel cas la loi rendait Mme D... inéligible à un 6eme mandat ; ou implique-t-elle que les 5 mandats se succèdent sans discontinuer, auquel Mme D... pouvait être élue puisqu'elle n'a jamais été élue plus de 4 fois d'affilée.

C'est la réponse apportée par le ministre de la justice, sous la forme d'un Guide pratique pour l'organisation des élections des tribunaux de commerce pour l'année 2019 qui vous donne l'occasion de vous pencher sur cette question. Le préfet du Var s'est prévalu de l'interprétation de la loi qui y figure et qui indique qu'afin « *de respecter l'esprit de la loi... le terme successif devra s'entendre comme une succession de mandats qui ne sont pas nécessairement contiguës (comme se suivant dans le temps et l'espace)... sans tenir compte du délai de viduité qui a pu être effectué* ».

---

<sup>1</sup> En application de l'article L. 722-6 du code de commerce, « les juges des tribunaux de commerce sont élus pour deux ans lors de leur première élection. Ils peuvent, à l'issue d'un premier mandat, être réélus par période de quatre ans, dans le même tribunal ou dans tout autre tribunal de commerce. ».

Le tribunal judiciaire a alors décidé de sursoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative se soit prononcée sur la légalité des dispositions du Guide pratique quant à la définition et l'interprétation de la notion de « mandats successifs ».

Mme D... vous a alors saisi de cette question. Elle relève bien de votre compétence en 1<sup>er</sup> et dernier ressort s'agissant d'une circulaire ministérielle. Mais dans sa saisine, elle soutient que le guide serait illégal non seulement en raison de la méconnaissance de la loi mais aussi pour incompetence de son auteur. Toutefois, dans le cadre d'une question préjudicielle du juge judiciaire, il ne vous appartient pas de trancher d'autres questions que celles que celui-ci vous pose. Cette interdiction s'étend aux questions d'ordre public et ne connaît qu'une exception, lorsque la juridiction judiciaire n'a pas limité la portée de la question qu'elle a entendu soumettre à la juridiction administrative (CE Sect 17 octobre 2003 M. B... et autres n° 244521 au Rec. ; CE 19 janvier 2011 M. A... n° 337870 aux T). En l'espèce le dispositif du jugement est clair quant à la question qui est posée et il ne vous appartient pas de trancher la question de compétence de l'auteur de l'acte que Mme D... vous soumet.

La question est donc seulement de savoir si le guide pratique fait une lecture *contra legem* de la loi.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle (J21), l'article L. 723-7 du code de commerce prévoyait que : « *Les juges des tribunaux de commerce élus pour quatre mandats successifs dans un même tribunal de commerce ne sont plus éligibles dans ce tribunal pendant un an.* ». Etait donc prévu un système de viduité d'un an auquel a recouru d'ailleurs Mme D.... En 2016 a été abandonné ce système de viduité, mais le terme « mandats successifs » a été conservé. La loi a été modifiée en 2019 à nouveau, pour porter le nombre de mandats successifs de 4 à 5, en raison de la difficulté à recruter des juges consulaires.

Il y a déjà là un point curieux : avant 2016, la notion de mandats successifs semblait bien lue comme visant des mandats qui se suivent sans interruption, d'où l'instauration d'un délai de viduité, mais après 2016, la seule suppression de la référence au délai d'un an lui donnerait tout à coup un sens différent, sans précision sur l'absence de discontinuité dans la succession des mandats.

Il y a donc tout de suite un nouveau point curieux, et on comprend que le ministre dans son guide cherche à se raccrocher à l'esprit de la loi plutôt qu'à sa lettre : le législateur a entendu limiter la possibilité d'être juge « à vie », si l'on en croit l'étude d'impact, et le parti pris légistique semble conduire à un résultat très peu efficace : sauf à ce que le juge choisisse de se faire élire pour un 5<sup>ème</sup> mandat en continu, il lui suffit au terme de son 4<sup>ème</sup> mandat d'observer un délai de viduité volontaire pour être à nouveau éligible.

Mais c'est prendre, du point de vue l'interprétation de la loi, les choses à l'envers : vous connaissez la formule du président Odent qui résume votre façon de procéder : « *Une*

*distinction fondamentale doit être faite entre les textes clairs et les textes obscurs : lorsqu'un texte est clair, le juge administration ne se livre à aucune fantaisie interprétative ; il applique strictement ce texte sans tenir compte, ni des travaux préparatoires, ni de l'objectif du législateur. ».*

Le ministre ne peut solliciter la volonté du législateur ou l'esprit de la loi, lorsque sa lettre est claire.

Ici la loi n'est pas obscure. Tout au plus, le sens de l'adjectif successif peut-il nécessiter d'être rappelé. Le Trésor de la langue française nous dit qu'il est emprunté au latin des juristes *successorius*, « relatif aux successions », le terme *suc-cedere* signifiant « aller en dessous ». Il est employé dans différentes branches du droit, en dehors du droit des successions : on parle par exemple de contrat successif mais aussi de délit successif, qui exige l'intervention renouvelée de la volonté du délinquant, ce qui emporte des règles particulières en matière de prescription.

Mais en dehors de ces emplois très particuliers, le sens du mot n'est pas ambigu : L'adjectif « successif » signifie, selon le dictionnaire de l'Académie française : « qui se fait par une marche continue, par un mouvement régulier, sans interruption ».

C'est vrai qu'il pourrait être tentant de l'opposer au terme **consécutif**, ou en tout cas de penser, comme le ministre et le préfet du Var, que la notion de « mandats consécutifs » aurait plus clairement marqué une volonté de ne traiter que la situation des mandats sans interruption. Mais il n'en est rien : Consécutif est dérivé du latin *consequi* « venir après, suivre »... Mais les deux termes sont pour l'essentiel synonymes comme le relève la plupart des dictionnaires.

En terme d'usage, et sans prétendre avoir compulsé l'ensemble des quelques 1400 occurrences de ces 2 termes dans les codes français, il semble qu'on parle plutôt de mandats ou de convocations successifs et qu'on utilise le terme consécutif pour parler de la succession de périodes de temps : on parle d'exercices consécutifs pour la fiscalité et le droit des sociétés ou, dans le CJA par exemple, plusieurs articles font référence à des limites de fonctions de 7 années consécutives. On retrouve un peu l'étymologie des deux termes : les périodes de temps filent les unes après les autres (*consequi*), les mandats et les convocations en revanche s'empilent les uns au-dessous des autres (*succedere*)...

Cette tentative de trouver les raisons profondes de la coexistence de ces deux termes pour désigner essentiellement la même chose et leur ressort logique est assurément vouée à l'échec, puisqu'un contre-exemple éloquent en haut de la hiérarchie des normes suffit à démentir notre tentative de construction: l'article 6 de la Constitution dispose en effet, s'agissant du Président de la République que « Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. ». Mais on peut aussi observer que la lettre adressée par le Président de la République au Premier ministre sur les principales composantes d'une réforme des institutions de la Ve République indique « *Je propose que le nombre de mandats successifs d'un même Président de la République soit*

*limité à deux* » et le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, dit comité Balladur, retenait aussi l'adjectif successif pour parler des mandats.

Toujours est-il qu'à travers l'usage alternatif de ces deux vocables, l'idée de continuité est la même. On en trouve aussi la trace dans certains avis de l'assemblée générale du CE, qui utilisent les deux termes de façon interchangeable, voyez notamment ses avis du 20 juin 2019 sur le projet de loi organique pour un renouveau de la vie démocratique et du 17 mai 2018, sur le projet de loi organique pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

Dans notre cas de figure, les travaux parlementaires eux-mêmes semblent utiliser les deux termes de façon interchangeable<sup>2</sup>, sans d'ailleurs que se dessine avec netteté une volonté de fixer un critère s'agissant du nombre de mandats total.

Parmi les méthodes traditionnelles d'interprétation de la loi, et même si il n'y a matière à interprétation que si le texte n'est pas clair, le président Genevois nous rappelle dans sa fameuse étude à la RFDA 2002.877 (« le Conseil d'Etat et l'interprétation de la loi »), qu'un des éléments pris en compte « *au titre de la volonté supposée du législateur repose sur l'idée que la loi est réputée avoir une signification et une utilité* ». Ceci se traduit par la chasse aux dispositions non normatives d'une part et d'autre part par le souci d'écarter les interprétations qui privent de sens et de portée la législation en cause.

A une échelle plus réduite, il ne nous semble pas absurde de considérer que dans un article de loi chaque mot compte, chaque mot ajoute du sens, aucun mot n'est superfétatoire. Et c'est finalement le test qui nous paraît emporter la solution ici : si le législateur avait voulu proscrire purement et simplement un cumul dans le temps des mandats électifs dans le ressort d'un tribunal, il lui suffisait d'écrire « *Les juges des tribunaux de commerce élus pour cinq mandats dans un même tribunal de commerce ne sont plus éligibles dans ce tribunal* ». La simple suppression de l'adjectif « successifs » donnait exactement au texte la portée que le guide litigieux entend lui donner. Et on a vu qu'en l'espèce le législateur a préféré supprimer la référence au délai de viduité. Dans ces conditions, nous croyons qu'il faut bien donner au

---

<sup>2</sup> L'étude d'impact de la loi du 18 novembre 2016 souligne que l'un des « objectifs poursuivis » de la réforme est de « limiter à quatre mandats consécutifs dans un tribunal de commerce donné » qui « permet de garantir l'expérience nécessaire à l'exercice des fonctions, tout en favorisant le renouvellement des titulaires ». Et plus loin : « il a été décidé de limiter l'exercice des fonctions dans un même tribunal à quatre mandats successifs (soit 14 ans), et à 5 pour les présidents (soit 18 ans) en supprimant le délai de viduité d'un an qui existait jusqu'à présent et au-delà duquel ils pouvaient prétendre à nouveau à quatre mandats de quatre ans ». M. Detraigne, rapporteur du projet de loi au Sénat exposait : « Le projet de loi propose une limitation des mandats dans le temps, à quatre mandats consécutifs dans le temps. (...) La commission a approuvé la limite de 70 ans (...) En contrepartie, elle a supprimé la limitation absolue dans le temps à quatre mandats consécutifs, ainsi que le délai de viduité d'un an qui s'applique aujourd'hui lorsqu'un juge sollicite sa réélection après avoir accompli quatre mandats successifs. La limitation absolue à quatre mandats consécutifs nous paraît soulever deux difficultés ... ».

terme « successif » la dimension de continuité qu'il doit avoir, et que le guide litigieux est illégal sur ce point.

PCMNC à ce que soit déclarée que l'exception d'illégalité soulevée devant le tribunal judiciaire de Toulon par Mme D... est fondée et à ce que l'Etat lui verse une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.