

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce (n° 288) (Mme Clara Chassaniol, rapporteure) 2
- Information relative à la Commission 9

Lundi

10 octobre 2022

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence
de M. Sacha Houlié,
*Président***



La séance est ouverte à 14 heures 30.

Présidence de M. Sacha Houlié, président.

La commission procède à l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce (n° 288) (Mme Clara Chassaniol, rapporteure).

M. le président Sacha Houlié. Nous examinons la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce. Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 5 octobre et sera examinée en séance publique jeudi 13 octobre. La procédure d'examen simplifiée a été demandée.

Mme Clara Chassaniol, rapporteure. Après l'adoption de la loi du 11 octobre 2021 permettant la réélection des juges consulaires, le Parlement est de nouveau appelé à examiner, en urgence, une proposition de loi nécessaire au bon déroulement des prochaines élections consulaires. Il s'agit d'assurer la continuité de l'activité des tribunaux de commerce dans une conjoncture économique que l'on sait particulièrement difficile.

La proposition de loi qui nous est soumise, déposée par la sénatrice Nathalie Goulet, vise d'abord à corriger une malfaçon législative. En réformant les élections consulaires, la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, a en effet introduit une incohérence à l'article L. 723-4 du code de commerce. Sont ainsi éligibles les personnes inscrites à la fois sur les listes électorales des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et sur celles des chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), alors que seule l'inscription à l'un des deux registres devrait être requise, comme le précise d'ailleurs un autre alinéa du même article.

À défaut de correction, l'auteur de la proposition de loi pointe un risque d'invalidation des mandats en cours et la crainte de « la disparition, à bref délai, des tribunaux de commerce ». Pour vous rassurer sur ce point, le risque paraît faible et aucun contentieux n'a été noté lors des dernières élections. Il est néanmoins préférable de réparer cette erreur, ainsi que d'autres plus formelles, avant la tenue des prochaines élections, pour assurer leur sécurité juridique.

La proposition de loi vise en outre à faciliter le recrutement des juges consulaires. L'article 3 propose ainsi de favoriser la mobilité des juges et des anciens juges consulaires désireux de se présenter de nouveau aux élections, en distinguant deux cas de figure : lorsque ces juges et anciens juges sont candidats dans le même tribunal ou dans le ressort d'un tribunal limitrophe, l'obligation de résidence et de domiciliation est levée ; lorsque ces mêmes juges sont candidats en dehors de ces deux ressorts, l'obligation de résidence et de domiciliation est maintenue.

L'objectif est double : d'une part, conserver un vivier de recrutement de qualité en profitant des compétences des juges et anciens juges ; d'autre part, préserver la légitimité des juges consulaires qui est fondée sur leur connaissance du bassin économique local. Ce sujet a donné lieu à de nombreuses discussions avec la Conférence générale des juges consulaires de France et la direction des services judiciaires, ainsi qu'avec mon homologue du Sénat, le rapporteur Thani Mohammed Soilihi, que je remercie pour nos échanges constructifs.

Le texte adopté par la commission des lois du Sénat parvient à une solution équilibrée. Le régime actuel, qui impose la condition de résidence à tous, empêche un juge expérimenté exerçant au tribunal de commerce d'Évry par exemple de renouveler sa candidature dans le même tribunal si sa résidence est établie à Paris. Plus de 300 juges sont confrontés à cet obstacle. Il est donc souhaitable de le lever pour ne pas se priver de juges dont l'expérience est précieuse pour nos juridictions commerciales. Le Sénat a également tenu à préciser l'obligation de résidence lorsque les juges changent totalement de ressort, par exemple au moment de leur retraite, et ce afin de s'assurer de leur rattachement au bassin économique dans lequel ils vont exercer leurs fonctions.

Enfin, l'article 3 élargit le vivier de recrutement des juges consulaires en l'ouvrant aux cadres dirigeants des entreprises. Aux termes de la loi PACTE, ces derniers, qui possèdent des compétences très utiles pour les tribunaux de commerce, sont devenus inéligibles sans que le législateur l'ait souhaité. Il convient donc, pour le bon fonctionnement de la justice commerciale, de rétablir leur éligibilité, dans la mesure où ils représentent environ 40 % des juges en exercice.

L'article 2, relatif à la sanction du refus de siéger par la démission d'office, a été supprimé par la commission des lois du Sénat. Sans nier les difficultés que le refus de siéger pose dans certains tribunaux de commerce, il est souhaitable de limiter la proposition de loi aux corrections qui doivent être apportées impérativement et de manière urgente. En outre, la procédure disciplinaire permet déjà aux chefs de cours de sanctionner le refus de siéger. Je partage donc l'avis du rapporteur du Sénat : il n'est pas opportun d'aborder dans ce texte une question qui mérite d'être approfondie. Je suggère que nous nous y intéressions dans le cadre du projet de loi sur la justice qui devrait être présenté à l'issue des États généraux de la justice.

Les prochaines élections consulaires se tiendront à compter du 21 novembre prochain. Afin de faciliter le recrutement des meilleurs profils et de garantir le fonctionnement optimal de nos juridictions commerciales, il importe donc que cette proposition de loi entre en vigueur très rapidement, d'autant qu'elle recueille la pleine approbation de la Conférence générale des juges consulaires de France et du ministère de la justice. C'est la raison pour laquelle je vous propose d'émettre un vote conforme sur le texte adopté par le Sénat.

M. Philippe Latombe (Dem). L'intervention du législateur vise à réparer des malfaçons législatives issues de la loi PACTE. Deux difficultés ont été identifiées : la suppression des cadres dirigeants parmi les personnes éligibles aux fonctions de juge et l'exigence d'une double inscription pour le candidat sur les listes électorales des CCI et des CMA.

Eu égard à l'urgence de ce texte, dont l'objectif est d'assurer le bon fonctionnement des tribunaux de commerce, le groupe Démocrate propose son adoption conforme par l'Assemblée nationale afin qu'il entre en vigueur immédiatement.

La loi du 11 octobre 2021 est venue s'ajouter à des textes dont l'accumulation et l'examen quasi systématique selon la procédure accélérée produisent parfois des incohérences. En l'occurrence, depuis le 22 mai 2019, date d'entrée en vigueur de l'article 69 de la loi PACTE, seuls les artisans qui sont inscrits à la fois sur la liste des électeurs de la CMA et sur celle de la CCI peuvent être candidats pour un premier mandat de juge d'un tribunal de commerce. Par conséquent, le mandat des nouveaux juges élus depuis

octobre 2019 encourt théoriquement une invalidation, même si la rapporteure nous a éclairés sur ce point, dès lors que la condition de double inscription n'était pas remplie au jour de leur élection. On pouvait ainsi craindre la disparition à bref délai des tribunaux de commerce si cette exigence était maintenue.

Les élections ayant été reportées, pour avoir entre le 21 novembre et le 4 décembre 2022, par décret du 1^{er} septembre 2022, les nouvelles dispositions pourraient s'y appliquer si le texte est adopté rapidement.

Les députés du groupe Démocrate approuvent la portée limitée du texte et ne souhaitent pas qu'il donne lieu à un débat sur l'existence même des juridictions commerciales. En revanche, nous reconnaissons avec d'autres – à titre personnel, je l'appelle de mes vœux depuis la dernière législature – la nécessité d'une réforme des tribunaux de commerce fondée sur la professionnalisation des juges et la définition de périmètres plus cohérents, ce qui passe par la création d'un tribunal des affaires économiques pratiquant l'échevinage. Le groupe Démocrate s'impliquera dans ce chantier qui a été identifié dans le cadre des États généraux de la justice. Le texte n'a pas une telle ambition ; il doit néanmoins être adopté conforme compte tenu de l'urgence.

M. Ugo Bernalicis (LFI-NUPES). Que chacun le garde en mémoire, voter un trop grand nombre de lois, dans la précipitation de surcroît, aboutit à des « malfaçons législatives » – c'est joliment dit pour cacher un mépris du Parlement sur lequel on fait peser la responsabilité des erreurs alors qu'aucun de ceux, pourtant nombreux, qui se sont penchés sur le texte, ne les a repérées. C'est une leçon à méditer pour le futur projet de loi sur la justice.

Le texte a pour but d'éviter que les malfaçons n'entraînent des nullités ou, jouons à nous faire peur, la disparition des tribunaux de commerce. Je fais néanmoins confiance au reste du monde judiciaire pour s'en accommoder et laisser les tribunaux de commerce fonctionner.

Le groupe La France insoumise est lui aussi favorable à une réforme des tribunaux de commerce, notamment à la présence de magistrats professionnels aux côtés des juges élus afin d'améliorer la qualité de la justice commerciale.

Nous attendons la loi de programmation sur la justice. Nous savons qu'elle ne s'accompagnera pas d'autant de milliards que celle consacrée à la sécurité. Pour le reste, nous ignorons tout des dispositions qu'elle contiendra. Rien ne dit que la justice commerciale en fera partie. Si d'aventure elle devait y figurer, nous plaiderions pour une plus forte professionnalisation.

M. le président Sacha Houlié. Le budget de la justice ayant progressé de 30 % depuis trois ans, les crédits qui lui sont consacrés ne doivent pas être très éloignés de ceux qui sont consacrés à la sécurité, même si ces budgets sont différents par nature. La justice a été bien servie et nous veillerons à ce que cela continue dans le prochain projet de loi de finances.

M. Guillaume Gouffier-Cha (RE). Avec ce texte, nous réitérons l'exercice de correction des malfaçons introduites par la loi PACTE dans le régime d'élection des juges consulaires.

Son caractère technique et la fonction de rustine que revêt ce texte ne doivent pas nous amener à en minorer l'importance ou à en négliger la portée. Il s'agit en effet d'assurer

le bon déroulement des élections de l'automne et, partant, le bon fonctionnement de nos tribunaux de commerce qui sont, faut-il le rappeler, essentiels dans la présente conjoncture économique.

En rétablissant l'éligibilité des cadres dirigeants, le texte conforte un vivier compétent qui représente aujourd'hui plus de 40 % des juges consulaires dans les grandes juridictions. En assouplissant la condition de résidence pour l'éligibilité des membres en exercice et des anciens membres des tribunaux de commerce, le texte permettra la réélection de 307 juges consulaires, souvent à la retraite, dont l'expérience est précieuse pour leur juridiction.

Pour le groupe Renaissance, les modifications apportées par le Sénat sont bienvenues, en ce qu'elles circonscrivent le texte à son objet et à des dispositions solides juridiquement. Je pense à la suppression de l'article 2 sur le refus de siéger, ainsi qu'à l'assouplissement du critère de résidence réservé, au nom de la légitimité, aux candidatures intervenant dans le tribunal d'origine ou dans un tribunal limitrophe.

Nous pouvons nous accorder assez aisément sur un point : la tenue très prochaine des élections, déjà reportées par le Gouvernement, ainsi que le contexte économique, nous obligent à légiférer avec vitesse, mais sans précipitation. À ce titre, nous soutiendrons la position de notre rapporteure en faveur d'un vote conforme. Suivant son invitation à renvoyer les sujets de fond à l'examen approfondi qu'il mérite, nous nous opposerons à l'amendement visant à rétablir l'article 2 : la cessation des fonctions en cas de refus de siéger des juges consulaires implique en effet de l'assortir de toutes les garanties utiles en matière disciplinaire pour ne pas fragiliser le dispositif. Par ailleurs, à ce stade, rien ne dit que la sanction d'un refus réitéré soit de nature à apporter une solution aux difficultés rencontrées par les juridictions commerciales.

La déclinaison législative des États généraux de la justice permettra de travailler sur ce sujet et sur d'autres points, tels que l'extension de la compétence des tribunaux de commerce, dont je veux saluer l'action, au nom du groupe Renaissance, et que nous conforterons par l'adoption conforme de la proposition de loi.

Mme Béatrice Roullaud (RN). La proposition de loi qui nous est soumise ne comporte plus qu'un article, l'article 3, le Sénat ayant supprimé les deux premiers.

L'audition de Mme Sonia Arrouas, présidente du tribunal de commerce d'Évry, et de M. Jean-Luc Adda, président du tribunal de commerce d'Alençon, a été riche d'enseignements. Elle a montré qu'il est absolument nécessaire de modifier les conditions d'éligibilité des candidats aux fonctions de juge consulaire. En effet, l'absentéisme de certains juges met les tribunaux de commerce en difficulté. Les juges consulaires sont bénévoles, et on en manque. Élargir le vivier des candidats permettrait d'avoir davantage de juges et de remplacer ceux qui ne viennent pas siéger.

C'est ce que fait l'article 3, qui permet à des cadres d'être élus juges consulaires, et qui favorise la mobilité des juges et des anciens juges consulaires, sous certaines conditions de résidence. L'ouverture aux cadres répond aussi à un souci de qualité, comme l'a souligné Mme Catherine Védrenne, cheffe du bureau des magistrats. L'article 3 corrige également une rédaction défectueuse : il fallait inscrire dans la loi la conjonction « ou », et non la conjonction « et », qui restreignait encore la possibilité d'être élu juge consulaire. L'article 3 va dans le bon sens et nous le voterons.

En revanche, nous regrettons la suppression de l'article 2, qui était la clé de voûte de ce texte et l'une des revendications essentielles de la profession. Il aurait permis de lutter efficacement contre l'absentéisme des juges consulaires, en instaurant une sanction. L'article supprimé, qui modifiait le 5° de l'article 722-8 du code de commerce, permettait en effet de considérer comme démissionnaire d'office un juge refusant de siéger sans motif légitime. Cette disposition est on ne peut plus logique. Le législateur a d'ailleurs déjà prévu une sanction similaire pour les conseillers prud'homaux, qui sont eux aussi bénévoles et qui connaissent également des problèmes d'absentéisme.

Le législateur ne doit pas se montrer frileux : son rôle est de trouver des solutions efficaces et pérennes aux dysfonctionnements dont il est saisi. Les solutions amiables n'ont pas permis de résoudre cet épineux problème, pas plus que les recours hiérarchiques ou disciplinaires auprès du premier président de la cour d'appel. Les justiciables devraient supporter qu'un dossier prenne plusieurs mois, voire plusieurs années de retard, au seul motif que le législateur s'est montré frileux ? Je ne le crois pas !

Parce qu'il est à l'écoute des professionnels de terrain, le Rassemblement national défendra un amendement visant à réintroduire l'article 2. Nous proposerons toutefois de le modifier à la marge, afin de ne pas heurter la sensibilité des juges consulaires, qui sont volontaires et bénévoles. Ne serait ainsi sanctionné que le second refus de siéger non motivé. Dans la mesure où je suis la seule députée à avoir assisté à l'audition de Mme Arrouas et de M. Adda, je suis le témoin de ce qui a été dit, et je peux vous assurer qu'ils ont plaidé pour l'instauration d'une telle sanction.

J'espère, chers collègues, que vous ne resterez pas dans une posture politicienne et partisane.

Article 1^{er} (supprimé) (art. 713-1 du code de commerce) : *Inscription des cadres dirigeants dans le corps électoral des chambres de commerce et d'industrie aux fins de les rendre éligibles aux fonctions de juge consulaire*

La commission maintient la suppression de l'article 1^{er}.

Article 2 (supprimé) (art. L. 722-8 du code de commerce) : *Sanction du refus de siéger sans motif légitime par la cessation des fonctions de juge d'un tribunal de commerce*

Amendement CLI de Mme Béatrice Roullaud.

Mme Béatrice Roullaud (RN). Les fonctions de juge consulaire sont bénévoles, comme celles de conseiller prud'homal. Peut-être cela explique-t-il en partie la défaillance de certains juges, qui ne viennent pas siéger. Toujours est-il que cette situation entraîne un dysfonctionnement des tribunaux et retarde l'avancement des dossiers, alors que, dans le même temps, les justiciables se plaignent de la longueur des procédures. Il faut mettre un terme à ce dysfonctionnement.

Si le législateur a eu le courage de résoudre le problème pour les conseils prud'hommes en instaurant une sanction, la démission d'office, à l'article L. 1442-12 du code du travail, il n'en est pas de même pour les tribunaux de commerce, ce qui n'est pas logique.

Les auditions des professionnels – présidents de tribunaux de commerce, magistrats, directrices et directeurs des ressources humaines – ont pourtant conclu unanimement à la nécessité d'instaurer une sanction dans la loi. En effet, chacun a constaté que les rapports faits

au premier président – ou à la première présidente – de la cour d’appel n’ont jamais permis de résoudre le problème, pas plus que les solutions amiables, les rappels disciplinaires ou les médiations.

Il convient d’être pragmatique et de ne pas laisser le problème perdurer. Le législateur ne doit pas être frileux, d’autant qu’une sanction est déjà prévue par le code du travail pour les conseillers prud’homains ne venant pas siéger. Le justiciable ne doit pas pâtir d’un manque de courage du législateur.

Toutefois, pour éviter d’être trop sévère à l’encontre de personnes qui sont bénévoles, il est proposé de ne sanctionner les juges consulaires qu’au second refus. Le décret d’application définirait les motifs légitimes justifiant un tel refus – maladie, décès, cas de force majeure, empêchement familial grave, par exemple. Nous proposons donc de rétablir l’article 2, en y introduisant les modifications que j’ai exposées.

Mme Clara Chassaniol, rapporteure. J’ai moi aussi assisté à l’audition de Mme Arrouas. Elle a dit qu’elle ne tenait pas absolument à ce que nous légiférions, dans cette proposition de loi, sur le refus de siéger. Toutes les personnes que nous avons auditionnées nous ont dit que la priorité était de voter l’article 3, pour le bon déroulement des prochaines élections consulaires.

Sans nier le problème que peut poser le refus de siéger de certains juges consulaires, il faut faire preuve de la plus grande prudence, car nous ne disposons pas de chiffres précis permettant d’apprécier l’ampleur du phénomène. Il ne semble pas massif, puisque la Conférence générale des juges consulaires a estimé qu’il représentait une dizaine de cas par an.

Le refus de siéger constitue, pour un juge, un manquement au devoir de son état, qui peut faire l’objet d’une procédure disciplinaire : il existe donc déjà une solution. Le fait que les chefs de cour d’appel ne se saisissent pas de cette prérogative n’est pas une raison suffisante pour légiférer dans l’urgence.

Cette proposition de loi fait l’objet d’une procédure d’examen simplifiée parce qu’il y a urgence à élargir le vivier de recrutement des juges consulaires. Mon homologue au Sénat, qui a d’ailleurs été corapporteur l’année dernière d’un rapport d’information sur le sujet, avait écarté cette mesure et invité, en premier lieu, les chefs de cour à se saisir de la procédure disciplinaire. Or, force est de constater que le problème persiste.

Parce que cette question n’est pas anodine, il importe que nous prenions le temps de réfléchir à toutes ses implications. Il ne paraît pas souhaitable d’adopter dans l’urgence un dispositif que nous n’avons pas eu le temps d’examiner en profondeur et qui pourrait fragiliser les juges. C’est d’ailleurs pour cette raison que la représentante de la Direction des services judiciaires du ministère de la justice a affirmé, lors de son audition, que l’article 3 était la priorité absolue et que la mesure proposée à l’article 2 pourrait être envisagée ultérieurement. Des textes nous seront soumis l’année prochaine, qui feront suite aux États généraux de la justice : nous pourrions revenir sur cette question lors de leur examen.

Je vous invite à faire primer l’urgence qui porte sur le vivier électoral de recrutement des juges consulaires, en retirant votre amendement. À défaut, j’émettrai un avis défavorable.

M. Philippe Latombe (Dem). Il importe vraiment que ce texte soit voté conforme, compte tenu de l'urgence : cela garantira sa promulgation rapide et son application aux prochaines élections.

Cela ne veut pas dire que le problème que vous soulevez n'est pas réel. Le garde des sceaux a indiqué, à l'occasion des États généraux de la justice, qu'il faudrait réfléchir à une évolution de la justice commerciale. Il a évoqué la création d'un tribunal des affaires économiques, où des juges professionnels siègeraient aux côtés des juges consulaires.

Vous dites qu'il faut être à l'écoute du terrain : pour ma part, j'ai pu constater combien la situation diffère d'un tribunal de commerce à l'autre, et combien cela dépend du chef de juridiction.

Je répète qu'il importe de voter ce texte conforme, afin qu'il puisse entrer en application dans les quarante-huit ou soixante-douze heures. Nous ne voterons pas cet amendement et je vous invite à le retirer pour que nous puissions avoir un vote unanime sur ce texte. Ce sera une façon de montrer aux juges consulaires que nous sommes à leurs côtés.

Mme Béatrice Roullaud (RN). Madame la rapporteure, je me sens mise en cause, lorsque vous dites que Mme Arrouas n'a pas tenu les propos que je rapporte, ou n'a pas donné les chiffres que j'ai notés.

Vous m'opposez l'urgence, mais je doute que nous ayons davantage de temps à consacrer à cette question à l'avenir. Voter mon amendement n'empêcherait nullement d'entreprendre, par la suite, une réforme des tribunaux consulaires. La disposition que je propose aurait au moins le mérite de débloquer la situation. Madame la rapporteure, je suis désolée de vous contredire, mais les deux personnes que nous avons auditionnées ont réclamé des sanctions. Et je sentais bien que cela vous gênait aux entournures.

M. le président Sacha Houlié. Si votre amendement était adopté, le texte ne serait pas voté dans les mêmes termes qu'au Sénat et il faudrait poursuivre la navette, ce qui retarderait l'entrée en vigueur du texte. Or les élections consulaires approchent.

La commission rejette l'amendement.

Elle maintient la suppression de l'article 2.

Article 3 (art. 723-4 du code de commerce) : *Conditions d'éligibilité aux fonctions de juge d'un tribunal de commerce*

La commission adopte l'article 3 non modifié.

Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi non modifiée.

*

* *

La séance est levée à 15 heures 05.

—><><—

Information relative à la commission

La Commission a désigné *M. Jordan Guillon* rapporteur d'application sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (n° Sénat 876, 2021-2022).

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Ugo Bernalicis, Mme Pascale Bordes, Mme Émilie Chandler, Mme Clara Chassaniol, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Jordan Guitton, M. Benjamin Haddad, M. Sacha Houlié, M. Jérémie Iordanoff, M. Philippe Latombe, M. Gilles Le Gendre, Mme Marie Lebec, M. Benjamin Lucas, M. Thomas Ménagé, M. Philippe Pradal, M. Rémy Rebeyrotte, Mme Béatrice Roullaud, M. Guillaume Vuilletet

Excusés. - M. Romain Baubry, M. Éric Ciotti, Mme Edwige Diaz, M. Philippe Dunoyer, M. Yoann Gillet, M. Philippe Gosselin, Mme Marie Guévenoux, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Mansour Kamardine, Mme Emeline K/Bidi, Mme Julie Lechanteux, M. Ludovic Mendes, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Stéphane Rambaud, M. Davy Rimane, Mme Sarah Tanzilli, M. Jean Terlier