

Ministère de la Justice

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES
DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES

Projet de création du Conseil national des Tribunaux de commerce



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

INSPECTION GÉNÉRALE DES
SERVICES JUDICIAIRES

DIRECTION DES
SERVICES JUDICIAIRES

*Projet de création
du Conseil national
des Tribunaux de commerce*



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SOMMAIRE

Introduction	5
Première partie : Les attributions du Conseil national	11
1 Formation des juges consulaires	11
2 Ethique et déontologie	13
3 Droits et obligations des juges consulaires	14
4 Fonctionnement et activité générale des tribunaux de commerce	15
5 Rapport annuel	18
Deuxième partie : les moyens du Conseil	19
1 Les besoins du Conseil national	19
1.1 installation du Conseil national	19
1.2 défraiement des membres du Conseil	19
1.3 personnel du Conseil national	20
2 Le financement des besoins	21
Troisième partie : la composition et le fonctionnement du Conseil	23
1 Composition du Conseil national	23
1.1 la problématique et les enjeux de la composition du Conseil national	23
1.2 les principes	24
1.3 la composition et le nombre des membres du Conseil national	24

2	Conditions de désignation des membres du Conseil et plus particulièrement des représentants de la justice consulaire	28
2.1	électorat	28
2.2	éligibilité	29
2.3	incompatibilités	29
2.4	scrutin	30
2.5	opérations électorales	30
3	Fonctionnement du Conseil	31
3.1	présidence et vice-présidence du Conseil	31
3.2	convocation des séances	32
3.3	conditions de quorum et de vote	32
3.4	tenue des séances	33
3.5	groupes de travail	33
	Conclusion	35

Introduction

Rappel de l'historique du dossier

Les juges consulaires ont, de longue date, indiqué, par la voix de la conférence générale des tribunaux de commerce, qu'ils souhaitaient que leur spécificité puisse être mieux prise en compte par la création d'un Conseil national des juges des tribunaux de commerce.

Cette demande, clairement exprimée dans le rapport de la conférence générale daté du 24 juin 2003, a été entendue par le garde des Sceaux, comme il l'a lui-même indiqué dans son discours du 14 novembre 2003 devant le congrès national des tribunaux de commerce, puis dans une lettre confiant, sur ce thème, une mission à l'Inspecteur général des services judiciaires et au directeur des Services judiciaires.

La lettre de mission du directeur du cabinet du garde des Sceaux en date du 8 décembre 2003 a pour objet de constituer un groupe de travail chargé de faire des propositions concernant la composition d'une instance associant les juges consulaires, ses missions, ses moyens et son fonctionnement.

Méthodologie du groupe de travail

Le groupe de travail mis en place à la suite de cette lettre de mission, est composé de représentants de la Chancellerie, de l'Ecole nationale de la magistrature, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un premier président de cour d'appel, d'un procureur général, d'un substitut général spécialisé en matière commerciale ainsi que du président et des membres du bureau de la conférence générale des tribunaux de commerce.

Ce groupe a débuté ses travaux le 28 janvier 2004. Il a procédé à des auditions qui se sont déroulées du 11 février au 21 avril 2004 et qui ont concerné des parlementaires, des représentants du monde économique (Conseil économique et social, mouvement des entreprises de France) et des professions

judiciaires et juridiques (avocats, mandataires et administrateurs judiciaires, greffiers de tribunaux de commerce), des membres du Conseil supérieur de la magistrature, des magistrats de l'ordre judiciaire et des universitaires.

Elles ont permis la confrontation de points de vue émanant de personnes venant d'horizons variés, mais qui ont en commun l'intérêt qu'elles portent, soit à la justice consulaire, soit plus généralement aux questions d'organisation, de fonctionnement ou encore statutaires de la justice (la liste des personnes entendues figure en annexe).

L'ensemble des questions posées par la lettre de mission a été abordé.

Les échanges de vues ont porté sur ce que pourrait être la structure à envisager, sa nature juridique, sa composition et ses missions, pour permettre la prise en compte du souhait principal des représentants des juges consulaires qui est de voir assurée leur représentativité dans un organe spécifique.

L'appellation de **Conseil national des tribunaux de commerce** a recueilli l'unanimité au sein du groupe de travail.

Elle a été préférée à une dénomination qui dédiait ce Conseil aux seuls juges des tribunaux de commerce, sans doute trop réductrice, la fonction de ce Conseil national devant dépasser les questions limitées aux membres des tribunaux de commerce pour embrasser toute la matière qui touche à l'organisation et au fonctionnement des juridictions commerciales, partie intégrante de l'autorité judiciaire.

Par ailleurs, le groupe de travail a retenu le principe d'une dénomination qui se démarque des organismes représentant les professions juridiques ou judiciaires, souvent constituées en ordre, mais qui n'appartiennent pas à l'organisation judiciaire proprement dite.

Afin de déterminer, en termes de contenu, son périmètre, son champ d'intervention ainsi que le niveau de norme nécessaire pour une telle création, le groupe de travail a conduit les auditions aux fins de permettre la définition des missions dévolues à cette instance, de son mode de fonctionnement comme de ses moyens. Il a également pris en compte la question de la composition, très importante pour déterminer la nature juridique de la structure choisie.

Le groupe tient à saluer la qualité des interventions des personnes qu'il a auditionnées ainsi que l'intérêt qu'elles ont su manifester pour la justice consulaire.

Principes qui ont conduit la réflexion

Le groupe a abordé ses travaux à la lumière de plusieurs principes qui ont conduit et éclairé sa réflexion :

- la justice commerciale est diversifiée et connaît des modes de fonctionnement qui ne sont pas uniformes sur le territoire français ;
- les normes et la jurisprudence européennes sont des données qui font désormais partie de l'environnement juridique des juridictions qui statuent en matière commerciale ;
- la justice commerciale dans sa diversité et avec toutes ses spécificités fait partie intégrante de l'organisation judiciaire.

La justice commerciale, très diversifiée, est composée en France de 231 juridictions de première instance dont, pour la métropole, 191 tribunaux de commerce et 22 tribunaux de grande instance compétents en matière commerciale.

Les 191 tribunaux de commerce sont composés exclusivement de juges élus qui poursuivent une activité professionnelle parallèlement à l'exercice des fonctions juridictionnelles.

L'Alsace-Moselle est dotée d'une organisation de la justice commerciale échevinée qui lui est propre. Les sept tribunaux de grande instance situés dans les départements concernés ont chacun une ou plusieurs chambres commerciales (tribunaux de grande instance de Colmar, Metz, Mulhouse, Sarreguemines, Saverne, Strasbourg et Thionville) dont la formation de jugement comporte un magistrat du corps judiciaire appartenant au tribunal de grande instance et deux assesseurs élus dans les mêmes conditions que les juges des tribunaux de commerce.

Les départements d'outre-mer connaissent également une organisation de la justice commerciale spécifique qui comprend cinq tribunaux mixtes de commerce (Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Cayenne, Fort-de-France et Saint-Denis-de-la-Réunion) et un tribunal de grande instance à compétence commerciale (Saint-Pierre-de-la-Réunion).

La formation de jugement du tribunal mixte de commerce a la particularité de comprendre un magistrat du corps judiciaire, président, et trois juges, élus dans les mêmes conditions que les juges des tribunaux de commerce. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Dans les collectivités d'outre-mer, il existe deux tribunaux mixtes de commerce (un à Nouméa en Nouvelle Calédonie et un à Papeete en Polynésie Française) dont l'organisation est la même que celle des tribunaux mixtes des départements d'outre-mer, et trois tribunaux de première instance à compétence commerciale composés de juges professionnels (tribunal de Mata-Utu pour Wallis et Futuna dans le ressort de la cour d'appel de Nouméa, tribunal de Saint Pierre à Saint-Pierre-et-Miquelon et tribunal de Mamoudzou à Mayotte).

Cette diversité dans l'organisation judiciaire des juridictions compétentes en matière commerciale se retrouve également dans les effectifs et l'activité de ces juridictions et plus particulièrement au sein des tribunaux de commerce.

Ainsi, s'agissant des effectifs des tribunaux de commerce, les plus petits d'entre eux comportent 5 juges tandis que le plus grand en comporte 172.

La répartition de ces effectifs sur le territoire national est également hétérogène : 81 % des tribunaux de commerce, soit 156 juridictions sur 191, comptent jusqu'à 20 juges, 12 % (24 tribunaux) 21 à 40 juges, 4 % (7 tribunaux) 41 à 60 juges et 2 % (3 tribunaux) 61 à 100 juges. Seule une juridiction, celle de Paris, dépasse 100 juges consulaires.

S'agissant de l'activité, les juridictions commerciales (à l'exclusion des tribunaux de première instance et des tribunaux de grande instance des collectivités d'outre-mer) ont été saisies en 2002 ("données locales, l'activité des juridictions commerciales en 2002") de 232 600 affaires et ont rendu 224 000 décisions.

L'activité de ces juridictions, qui était orientée à la baisse depuis 1996, semble aujourd'hui se stabiliser.

Cette activité reflète également la disparité des effectifs précédemment évoquée. Ainsi, en matière de contentieux, 9 tribunaux de commerce concentrent 51 % des affaires, tandis qu'en matière de procédures collectives ce sont, environ, 14 juridictions qui se partagent en moyenne 40 % de l'activité juridictionnelle.

Pour le contentieux, toujours d'après ces chiffres, 54 tribunaux traitent environ 80 % des affaires, les 137 autres juridictions se partageant les 20 % restant. En matière de procédures collectives, ce sont 78 tribunaux de commerce qui traitent 80 % de ces procédures.

Ainsi, au regard de la vingtaine de juridictions qui traitent de la moitié des affaires contentieuses ou de procédures collectives, on peut considérer que plus de 60 tribunaux connaissent moins de 100 procédures collectives ou affaires contentieuses par an.

Quelle que soit la taille ou l'activité des juridictions consulaires, celles-ci sont très à l'écoute de l'évolution des normes européennes en matière judiciaire (recommandations du Conseil de l'Europe, jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ...) et souhaitent s'y conformer, non seulement lorsque un texte opère la transposition d'une directive communautaire, ce qui suppose que la formation des juges consulaires leur permette de bien connaître cet apport du droit communautaire, mais aussi lorsque le Conseil de l'Europe élabore des recommandations.

Une annexe du présent rapport rédigée par le premier président de la cour d'appel de Colmar, M. Nuée, est consacrée à cette dernière question et à la spécificité française de la juridiction commerciale en Europe.

Toutefois, il convient de souligner que le Conseil de l'Europe a élaboré des textes dont l'analyse permet d'affirmer que les juges consulaires sont soumis aux mêmes recommandations du Conseil de l'Europe que les juges professionnels en ce qui concerne l'indépendance, l'efficacité et l'obligation de formation.

Il s'agit principalement d'une recommandation du 13 octobre 1994 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, ainsi qu'une Charte européenne élaborée en 1998. Cette Charte, relative au statut des juges, vise à élever le niveau des garanties dans les différents pays européens dans le souci de rendre plus effective l'indépendance des juges, nécessaire à la prééminence du droit et de la protection individuelle au sein des Etats démocratiques.

On peut citer quelques unes des dispositions qui sont comprises dans ce statut des juges et qui sont de nature à éclairer les travaux du groupe de travail :

Point 1.3 de la Charte : *"Pour toutes décisions affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci" ;*

point 4.4 : *"Le statut garantit au juge ou à la juge l'entretien et l'approfondissement des connaissances tant techniques que sociales et culturelles nécessaires à l'exercice de leurs fonctions par l'accès régulier à des formations dont l'Etat assure la prise en charge et veille à l'organisation (...)."*

Malgré les spécificités évoquées, au premier rang desquelles l'élection des juges et la poursuite d'une activité professionnelle parallèlement à l'exercice des fonctions juridictionnelles, mais également celles qui touchent à la taille, à l'organisation, ou même à l'activité, les tribunaux de commerce font néanmoins partie intégrante de l'organisation judiciaire et se caractérisent davantage par des similitudes que par des différences avec les tribunaux de droit commun.

Les règles relatives à la compétence, l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, à l'élection et à la discipline des juges consulaires, à l'instar des autres juridictions judiciaires, figurent dans le Code de l'organisation judiciaire.

Les juges consulaires appliquent les mêmes textes (code de procédure civile notamment) et élaborent leurs décisions de la même manière que les magistrats de l'ordre judiciaire.

Par ailleurs, les décisions des juges consulaires sont soumises aux mêmes voies de recours que celles rendues par les magistrats de l'ordre judiciaire et l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux de la justice, qu'elle soit rendue par les premiers ou les seconds, en application de l'article L.781-1 du code de l'organisation judiciaire.

La présence du parquet aux audiences ou l'identité de la formule du serment prononcée par les magistrats de carrière et les juges consulaires attestent également de l'intégration des tribunaux de commerce dans l'organisation judiciaire.

Première partie : les attributions du Conseil national

Un accord s'est dégagé au sein du groupe de travail pour proposer de confier au Conseil national **un rôle consultatif et de proposition**.

Ce rôle s'exercerait en matière de **formation (-1-)**, sur les questions qui touchent **à l'éthique et la déontologie (-2-)** ainsi que sur **les droits et obligations des juges consulaires (-3-)**, enfin sur les conditions de **fonctionnement et l'activité générale des tribunaux de commerce (-4-)**.

Le groupe de travail s'est également accordé pour lui confier l'élaboration d'un **rapport annuel (-5-)**.

1- Formation des juges consulaires

La formation des juges consulaires constitue une priorité de l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées et des membres du groupe de travail.

Cette exigence a son fondement dans les textes européens, particulièrement dans la charte sur le statut du juge de 1998 élaborée par le Conseil de l'Europe et dans les décisions du Conseil constitutionnel relatives à la définition de la capacité à juger, que les juges soient professionnels ou non.

Les juges consulaires tirent leur légitimité de l'élection et leur crédibilité d'une bonne connaissance des règles de droit et de procédure, fondement même de la capacité à juger et de la compétence juridique des juges, qui ne peuvent s'affirmer que si la formation des juges est organisée, suffisante et actualisée.

Le Conseil national devrait avoir vocation à s'exprimer sur les besoins et modalités de la formation, générale ou spécialisée, des juges consulaires, qu'ils soient nouvellement nommés ou déjà en fonction.

Ce rôle donné au Conseil national a, sur son principe, fait l'unanimité.

Le groupe de travail propose donc que le Conseil national puisse être largement consulté afin d'être en mesure de **faire des recommandations à portée générale sur le contenu de la formation**, en fonction de son évaluation propre des besoins mais aussi des attentes formulées par les juges dans leur pratique juridictionnelle, notamment à l'occasion de la mise en application d'un texte nouveau.

Cette faculté de recommandation devrait ainsi naturellement, et de manière plus concrète, permettre au Conseil national d'être associé à la direction des Services judiciaires et à l'Ecole nationale de la magistrature pour l'élaboration des programmes de formation initiale et continue des juges consulaires.

Cette association est déjà amorcée à la suite de la mise en œuvre des recommandations du rapport du professeur Guinchard. Ainsi, un nouveau dispositif de formation a été élaboré et mis en place en octobre 2003, en étroite collaboration avec la justice consulaire (Cf. Annexes).

Le Conseil national pourrait être **l'interlocuteur privilégié de l'Ecole nationale de la magistrature**, et se faire le relais des demandes des juges consulaires ; il devrait avoir la possibilité de faire des propositions en termes d'initiative et de contenu de la formation.

Il aurait également vocation à participer à la réforme en cours sur le statut de l'ENM et la place faite aux membres des juridictions consulaires puisque le projet de décret, soumis au Conseil d'Etat à la fin du mois de juin 2004, prévoit d'intégrer un représentant des juges non professionnels dans le Conseil d'administration de l'École de la magistrature.

Enfin, il devrait être à même de **proposer des dispositifs permettant l'accès des juges consulaires** à des fonctions de juge unique ou spécialisées et **inciter au développement de ces dispositifs**.

L'objectif poursuivi, défini par le groupe de travail, est que les juges consulaires ainsi formés puissent mieux maîtriser les fonctions de juge rapporteur ainsi que des contentieux techniques ou nécessitant des connaissances approfondies dans des domaines juridiques particuliers et exigeants, tels que le droit communautaire ou le droit de la concurrence, pour ne citer que ces deux exemples.

2- Ethique et déontologie

La formation et la déontologie sont intimement liées et touchent directement à la qualité de la justice consulaire.

Les représentants des juges consulaires, au sein du groupe de travail, ont insisté sur ce point et développé leur position pour rappeler leur souhait que les règles de déontologie soient mieux connues par l'ensemble des juridictions consulaires, afin que les tribunaux de commerce soient exempts de toute critique sur ce thème.

Toutes les personnes entendues ont souhaité que le Conseil national se voit confier un rôle destiné à alimenter la réflexion sur l'éthique, la déontologie et la discipline, à la condition, pour certains des intervenants, qu'il ne participe pas directement à l'élaboration de règles.

Les membres du Conseil supérieur de la magistrature ont insisté sur la nécessité de promouvoir l'unité de l'institution judiciaire et souligné qu'elle doit se retrouver dans la jurisprudence en matière disciplinaire. Ils ont considéré qu'il appartient aux instances disciplinaires de définir la déontologie, au double motif qu'il existe un risque d'incohérence à opérer une scission entre la structure qui est chargée de la discipline et celle qui élabore les règles dans le domaine déontologique et disciplinaire et qu'il est inopportun d'opérer une distinction entre les deux notions de discipline et de déontologie.

Le groupe de travail s'est interrogé sur le rôle que pourrait avoir le Conseil national et a considéré qu'il devrait être **une instance privilégiée de réflexion sur l'éthique et la déontologie des juges consulaires** parce qu'il aurait la capacité à recevoir de la part des tribunaux de commerce des informations sur les pratiques, les comportements des juges et les difficultés rencontrées par les juridictions consulaires, notamment dans l'application des principes généraux de procédure.

Pour le groupe de travail, l'ensemble de ces questions embrasse un champ plus vaste que celui qui relève de l'instance disciplinaire et du contrôle exercé par les chefs de cour.

Le Conseil national pourrait ainsi **participer à la définition d'un ensemble de principes qui doivent guider le comportement des juges consulaires, indépendamment de l'idée de sanction.**

Le groupe de travail suggère que le Conseil national pourrait, par son action pédagogique dans le domaine de la déontologie, contribuer à donner un sens plus concret à la référence faite dans le Code de l'organisation judiciaire à "l'honneur, la probité, la dignité et les devoirs de la charge" des membres des tribunaux de commerce.

Le Conseil national pourrait être chargé d'élaborer un **guide de bonnes pratiques** relatif au comportement des juges consulaires ainsi que des recommandations destinées aux nouveaux juges dans un livret d'accueil.

Le groupe de travail propose également que le Conseil national ait la charge d'une "**veille éthique**". Il s'agirait d'une mission permanente du Conseil lui permettant d'intervenir régulièrement dans ce domaine et sous quelque forme qu'il estime utile afin de rappeler et de définir les contours de l'éthique du juge, sans préjudice des pouvoirs institutionnels des chefs de cour ou de l'inspection générale des services judiciaires.

A ce titre, il aurait vocation à **élaborer des recommandations** mais devrait également disposer d'un **pouvoir d'alerte de portée générale** qu'il exercerait dans cette sphère de principes déontologiques qui, tout en étant communs à l'ensemble des juges, ont une application spécifique à la justice des tribunaux de commerce, composés non de magistrats de carrière mais de juges qui ont des activités professionnelles en lien direct avec la vie économique.

Cette faculté de recommandation est distincte du domaine disciplinaire ou de celui du contrôle qui incombent aux chefs de cour, à l'inspection générale des services judiciaires ou à la commission nationale de discipline.

Elle s'inscrit dans **une recherche de qualité de l'activité des juridictions consulaires**, appelée de leurs vœux par les représentants des juges consulaires mais aussi par l'ensemble des membres du groupe de travail.

Enfin, le Conseil national pourrait actualiser le contenu des obligations déontologiques des juges consulaires et des principes les plus importants énoncés dans ses recommandations, à l'occasion du rapport annuel d'activité.

3- Droits et obligations des juges consulaires

Les règles déontologiques sont l'une des composantes du "statut" des juges consulaires, au premier rang desquelles se trouvent les notions de compétence, d'indépendance et d'impartialité.

La question d'un statut des juges consulaires fondé sur la compétence, l'indépendance et l'impartialité, a fait l'objet d'un débat nourri au sein du groupe de travail et dans le cadre des auditions.

Les représentants de la conférence générale des tribunaux de commerce ont fait valoir que le Conseil national devrait être investi d'un rôle lui permettant de

proposer les fondements d'un véritable statut des juges consulaires qui, membres de l'organisation judiciaire, ont aussi une spécificité liée à leur élection et à la poursuite d'une activité professionnelle, parallèlement à l'exercice des fonctions juridictionnelles.

A cet égard, lors de l'audition de membres du Conseil supérieur de la magistrature, ceux-ci ont considéré que le statut des juges consulaires, constitué de règles éparées et incomplètes, devrait être plus explicite. Ils ont aussi avancé que le Conseil national pourrait, sans élaborer lui-même des règles statutaires précises, participer utilement à une réflexion générale sur ce thème.

Lors de la discussion sur les attributions qui pourraient être confiées au Conseil national, l'ensemble du groupe de travail a souhaité que, dans le présent rapport, soit inscrite clairement la volonté des juges consulaires qui, relevant de quelques dispositions statutaires et soumis aux règles du nouveau code de procédure civile, tiennent à voir ancrer dans la pratique ce que recouvrent les notions de compétence, d'indépendance et d'impartialité.

Le groupe de travail propose que le Conseil national dispose **d'un large pouvoir de consultation et de recommandation**, afin de permettre de faire évoluer et d'enrichir la réflexion sur ces exigences fondamentales.

La consultation des juges consulaires par le Conseil national devrait **favoriser une évolution des règles statutaires à la lumière de la pratique des juridictions commerciales**. En ce sens, le pouvoir de recommandation du Conseil pourrait se révéler utile et original pour permettre la prise en compte de la spécificité de la justice consulaire.

Cette compétence s'exercerait sans préjudice des attributions du CSM, qui, lors de son audition, s'est estimé seul compétent en vertu de l'article 64¹ de la Constitution pour protéger, le cas échéant, les juges consulaires contre les attaques injustifiées qui pourraient mettre en cause leur indépendance ou leur impartialité.

4- Fonctionnement et activité générale des tribunaux de commerce

Le rôle du futur Conseil national dans l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des tribunaux de commerce a été très largement débattu.

¹ Art 64 : Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Les personnes entendues se sont toutes prononcées en faveur de son association à la réflexion sur l'activité générale des tribunaux de commerce, sans toutefois empiéter sur les pouvoirs exclusifs des autorités judiciaires de contrôle.

Elles ont majoritairement rejeté l'idée que le Conseil national soit doté de pouvoirs spécifiques, de moyens d'investigation ou d'intervention directe, lui permettant de jouer un rôle autonome dans l'évaluation de l'activité des tribunaux de commerce.

Plusieurs propositions ont également été faites pour confier au Conseil national la faculté de procéder à des visites sur sites, de nature à lui donner la meilleure information possible et, le cas échéant, d'alerter les autorités institutionnelles de contrôle.

Le groupe de travail préconise donc que le Conseil national **apporte son concours à l'évaluation de l'activité et du fonctionnement des tribunaux de commerce par ceux qui en ont la charge**. Il est ainsi proposé que le futur Conseil soit consulté sur la détermination des normes d'appréciation et des critères d'activité des juridictions consulaires en se référant à des modèles qu'il aurait préalablement établis avec le ministère de la Justice.

Le Conseil national devrait avoir pour objectif de "sensibiliser" les juges et les juridictions aux modèles définis permettant l'évaluation du fonctionnement des tribunaux tout en étant un véritable **"observatoire" des juridictions consulaires**. Il pourrait être un **lieu de réflexion sur l'affinement des pratiques et de modélisation de certaines procédures ou modes d'organisation**.

L'objectif de cette action serait de mieux faire connaître et exploiter par les autorités institutionnelles chargées du contrôle les informations émanant des juges consulaires au plus près de la vie des juridictions.

Les attributions du Conseil pourraient s'exercer dans les conditions suivantes :

- son pouvoir d'appréciation porterait sur **l'activité générale des juridictions** ;
- ses actions devraient se dérouler **sans préjudice des missions attribuées à l'inspection générale des services judiciaires et des pouvoirs des chefs de cour** ;
- il aurait un devoir **d'alerte**.

Le groupe de travail propose d'exclure toute action du Conseil national sur des dossiers particuliers concernant un tribunal, un juge ou une procédure, tout en lui permettant de travailler en lien direct avec les chefs de cour ou de juridiction et de se rendre dans celles-ci afin de compléter utilement son information.

Il a donc été admis que ces visites, centrées sur une problématique générale intéressant les tribunaux de commerce, pourraient être effectuées par des membres du Conseil ou désignés par lui et se dérouler à l'initiative du Conseil ou à la demande des chefs de cour.

Les chefs de cour devraient être avisés de l'intention du Conseil national d'effectuer une visite et pourraient y participer s'ils le souhaitent.

Des comptes rendus devraient être systématiquement adressés aux chefs de cour d'appel et à l'inspection générale des services judiciaires.

Pour ce qui est des suites à donner aux informations recueillies par le Conseil national, le groupe de travail préconise qu'il dispose d'un **pouvoir général de recommandation sur le fonctionnement, l'organisation, la compétence et les moyens des juridictions consulaires**.

A cet égard, le débat sur la **spécialisation** éventuelle des juridictions consulaires a été considéré par le groupe de travail comme pouvant utilement relever du domaine d'intervention du Conseil national.

Enfin, il convient de souligner que toutes les personnes entendues ont dénoncé l'inadaptation actuelle de la **carte judiciaire** des tribunaux de commerce. Ceux-ci sont trop nombreux, parfois sans activité significative, souvent en décalage avec l'activité économique réelle et les bassins de population du ressort.

Le groupe de travail fait siennes ces observations et considère qu'il entre dans les compétences consultatives d'une instance telle que le futur Conseil national, de contribuer aux débats et aux travaux de réforme qui pourraient être menés sur la future carte géographique des juridictions consulaires.

Enfin, le groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité de doter le Conseil national d'un pouvoir d'alerte des chefs de cour en cas de découverte d'éléments révélant des dysfonctionnements, généraux ou individuels, de nature à nécessiter une inspection.

Le groupe de travail estime que si le Conseil national a vocation à être un lieu d'échanges avec les juges et les juridictions commerciales, il doit aussi le cas échéant **dénoncer des faits dont il a connaissance, de nature à provoquer une inspection ou une action disciplinaire**.

Le Conseil serait ainsi doté non d'un pouvoir d'alerte, qui sous-entendrait la possibilité d'une intervention directe dans le fonctionnement des juridictions, mais d'un devoir d'alerte des chefs de cour.

5- Rapport annuel

La plupart des personnes entendues ont estimé utile que le Conseil national dispose de la faculté d'élaborer des propositions dans les différents domaines de sa compétence.

Le groupe de travail considère qu'elles pourraient être inscrites dans un rapport annuel comportant une **synthèse de l'activité du Conseil lors de l'année écoulée, dans les quatre grands domaines de compétence** qui viennent d'être évoqués.

Par ce rapport, le Conseil national **ferait connaître ses travaux et les réflexions menées ainsi que les propositions qui les accompagnent**.

Ce rapport annuel serait remis officiellement au garde des Sceaux qui pourrait apprécier la possibilité de sa publicité.

Deuxième partie : les moyens du Conseil

Les **moyens financiers, matériels et en personnel** du Conseil national sont naturellement déterminés par les besoins qu'engendrent sa composition, son fonctionnement et son activité (1). N'ayant pas vocation à être doté d'un budget propre, les dépenses occasionnées par son fonctionnement et le personnel qui le sert pourraient être **prises en charge par le budget du ministère de la Justice** (2).

1- Les besoins du Conseil national

Les besoins du futur Conseil national peuvent être examinés en ce qui concerne son installation, le défraiement de ses membres et le personnel nécessaire à son fonctionnement.

1-1 Installation du Conseil national

Selon les propositions du présent rapport, le Conseil national serait **présidé par le garde des Sceaux**. Il est suggéré qu'il se réunisse trois fois par an. Dans ces conditions, il **serait justifié et opportun que la Chancellerie puisse mettre à sa disposition les locaux nécessaires à ses réunions plénières**. Une telle installation pourrait, également, être prévue pour les réunions des groupes de travail constitués à l'instigation du Conseil national.

1-2 Défraiement des membres du Conseil

La participation aux réunions et aux travaux du Conseil national demandera du temps et fera appel aux compétences de ses membres. La question se pose donc du défraiement qui pourrait leur être alloué soit au titre de vacations soit d'indemnités de mission.

1-2-1 Le versement d'une indemnité au titre des vacances

Le versement aux membres représentant la puissance publique d'une indemnité au titre de vacances n'est pas justifié.

Les juges consulaires exerçant leur fonction à titre bénévole (article L412-15 du COJ), il pourrait être admis que les membres du Conseil, élus par leurs pairs, ne perçoivent pas non plus de somme au titre de vacances.

S'agissant des personnalités qualifiées, il a paru au groupe de travail qu'elles ne devaient pas bénéficier d'avantages qui ne seraient pas consentis aux autres membres du Conseil et propose donc qu'ils ne reçoivent pas d'indemnité à ce titre.

1-2-2 Le remboursement des frais de mission

Il est en revanche indispensable de prévoir le versement d'une telle indemnisation pour les déplacements des chefs de cour et de juridiction, des juges consulaires et des personnalités qualifiées. Elle serait due pour leur participation aux réunions plénières et aux groupes de travail. Pour les réunions plénières, la DAGE a évalué son coût annuel à 7250 euros environ.

Cette indemnité devrait être allouée à tous les membres du Conseil pour les déplacements accomplis à l'occasion de leur fonction.

1-3 Personnel du Conseil national

L'effectif du personnel nécessaire au fonctionnement et à l'activité du Conseil national ne peut être évalué avec précision par le groupe de travail. En l'état, les charges de travail seraient les suivantes :

- travaux matériels liés à l'établissement du rapport annuel ;
- convocation aux réunions (assemblées plénières et groupes de travail) ;
- organisation des déplacements, établissement des documents relatifs aux frais de mission ;
- tenue et suivi des réunions ;
- permanence téléphonique ;
- dactylographie de notes et de comptes rendus.

Ces charges, inégalement réparties dans l'année, comporteraient des pointes d'activité notamment dans les périodes qui précèdent et suivent les réunions plénières et à l'occasion de l'établissement du rapport annuel.

A ces travaux de secrétariat, il conviendrait d'ajouter, le cas échéant, afin de faciliter le fonctionnement du Conseil, l'apport d'un secrétaire général. Les représentants de la conférence générale des tribunaux de commerce ont proposé qu'un tel poste puisse être occupé, à titre bénévole, par un juge consulaire honoraire. Une telle désignation, faite par l'ensemble des membres du Conseil national, serait certainement profitable au fonctionnement de cette institution. Il convient d'examiner toutefois les conditions de la protection sociale dont il devrait bénéficier ainsi que ses conditions matérielles d'accueil.

2- Le financement des besoins

Le groupe de travail a écarté la constitution d'un budget propre et la création d'un impôt spécifique. [Il propose un financement sur le budget du ministère.](#)

Le futur Conseil national, créé par voie réglementaire, n'étant pas une autorité administrative indépendante et étant dépourvu de la personnalité morale, la constitution d'un budget propre est une orientation qui ne peut être retenue.

La création d'une taxe, perçue, par exemple, à l'occasion de la délivrance d'actes par les greffes des tribunaux de commerce, supposerait un recours à la loi, en application de l'article 34 de la Constitution qui réserve au législateur la fixation des règles concernant l'assiette et le taux des impositions de toutes natures. Au demeurant, la règle de non affectation des recettes et la modicité des besoins de financement du Conseil national rendraient vaine la création d'un tel impôt.

Les besoins tels qu'ils ont été décrits devraient, en fait, être pris en charge par la direction des Services judiciaires dans le budget du ministère de la Justice.

Le groupe de travail s'en remet à l'appréciation du ministre sur l'opportunité de créer, dans le programme "justice judiciaire" de la nomenclature "LOLF" du budget du ministère de la justice, une action spécifique permettant d'identifier la finalité du Conseil. Il lui apparaît, cependant, que compte tenu du très faible volume budgétaire en cause et de la nature de ses missions, une telle création n'est pas nécessaire.

Troisième partie : la composition et le fonctionnement du Conseil

1- Composition du Conseil national

La composition du Conseil national est une question dont l'importance est apparue dès les premières réunions du groupe de travail et dont, par la suite, l'acuité ne s'est jamais démentie.

La diversité et la pertinence des avis émis sur cette question par les personnes entendues a conduit le groupe de travail à poser clairement [les enjeux attachés à la composition du Conseil national](#) (-1-1), à rechercher [les principes sur lesquels il entendait s'appuyer](#) (-1-2), pour expliquer [les raisons de ses propositions](#) (-1-3).

1-1 la problématique et les enjeux de la composition du Conseil

Les enjeux sont liés à la fois à la place des tribunaux de commerce dans l'organisation judiciaire, au rôle qu'ils peuvent jouer dans la conduite de leur propre réforme et à l'efficacité du fonctionnement du Conseil national :

- l'intégration des tribunaux de commerce dans l'organisation judiciaire est reconnue par tous : une composition du Conseil national, qui ferait une place trop importante aux juges consulaires, pourrait donner l'image d'une structure corporatiste ;
- la conduite de la réforme des tribunaux de commerce pourrait donc impliquer que le Conseil, interlocuteur en ces matières des pouvoirs publics, soit majoritairement composé de juges consulaires ; cependant une composition plus ouverte du Conseil national accroîtrait la crédibilité des propositions et recommandations qu'il ferait ;
- l'efficacité de fonctionnement du futur Conseil impose que les intérêts des parties concernées par le fonctionnement et l'activité des tribunaux de commerce soient représentés sans que le nombre excessif de ses membres nuise à sa capacité de décision.

1-2 les principes

Pour guider ses choix et orienter ses propositions, le groupe de travail a retenu quatre principes :

- les juridictions consulaires, placées sous la responsabilité de l'Etat, participent, avec les autres juridictions, à l'unité du service public de la Justice ;
- cette unité du service public ne peut cependant exclure la prise en compte des spécificités des juridictions consulaires, sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir ;
- la composition du Conseil national devrait s'inspirer des préconisations émises à l'échelon européen ; à cet égard, la Charte européenne sur le statut des juges établie par le Conseil de l'Europe en 1998, édictant que toute décision affectant la carrière des juges doit émaner d'une instance composée au moins pour moitié de juges élus par leurs pairs, constitue une utile référence ;
- la désignation des membres du Conseil qui représentent les juges consulaires doit se situer dans un processus démocratique qui exclut tout recours à la cotisation ou à l'adhésion à une association.

Conscient de ces enjeux et fort de ces principes, le groupe de travail a conduit sa réflexion sur la composition et la répartition des membres du Conseil national.

1-3 La composition et le nombre des membres du Conseil national

Les institutions qui devraient être, selon le groupe de travail, représentées dans le Conseil national, ont été proposées sur le critère de leur compétence au regard du fonctionnement et de l'activité des tribunaux de commerce. Il en est de même pour les personnalités qualifiées (1-3-1). Certaines institutions ont été écartées pour des raisons liées à l'incompatibilité des fonctions entre celles de membre du Conseil national et celles exercées dans l'institution présente (1-3-2). Le nombre et la répartition des membres ont été proposés avec le souci de permettre au Conseil de fonctionner avec efficacité tout en préservant l'attachement marqué par les représentants de la conférence générale des tribunaux de commerce à une forte représentation des juges consulaires (1-3-3).

1-3-1 La composition

Le groupe de travail a considéré que les institutions concourant au service public de la justice et ayant dans leur compétence des matières qui intéressent les Tribunaux de commerce, auraient naturellement à être représentées

au Conseil national. Il a également estimé que devraient siéger des personnalités qui par leur qualification professionnelle seraient d'un apport précieux aux travaux du Conseil national.

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, garant du bon fonctionnement du service public de la justice, a naturellement vocation à être membre du Conseil national et à le présider.

Le groupe de travail propose que les directions du ministère de la Justice ayant des compétences intéressant le fonctionnement ou l'activité des tribunaux de commerce soient représentées au Conseil national. Seraient membres du Conseil national :

- le directeur des Services judiciaires ;
- le directeur des Affaires criminelles et des grâces ;
- le directeur des Affaires civiles et du sceau.

La nécessaire représentation des juridictions a conduit le groupe de travail à suggérer que des chefs de cour et de juridiction soient membres du Conseil national.

Ainsi, un procureur général ou un procureur de la République serait désigné dans le Conseil national. En effet, les cours d'appel sont compétentes en matière commerciale et les procureurs généraux disposent d'un pouvoir d'inspection à l'égard des tribunaux de commerce en qualité de chefs de cour. Pour ce qui est des procureurs de la République, ils ont un pouvoir d'inspection des greffes des tribunaux de commerce, connaissent par leur fonction une partie importante du contentieux commercial du ressort de leur juridiction, notamment les procédures collectives, participent au dispositif de prévention des difficultés des entreprises et sont des acteurs importants de nombreuses politiques publiques intéressant l'activité économique.

Un premier président de cour d'appel ou un président de juridiction pourrait également appartenir au Conseil national. En leur qualité de chef de cour, les premiers présidents disposent, avec les procureurs généraux, d'un pouvoir d'inspection à l'égard des tribunaux de commerce. Si le choix de désigner un président de tribunal de grande instance était fait, il pourrait, être choisi parmi les chefs de tribunaux de grande instance à compétence commerciale.

Des juges consulaires, élus par leurs pairs, doivent naturellement entrer dans la composition du Conseil national. Ses membres choisiraient, parmi ces juges consulaires, le vice-président. Le groupe de travail s'est interrogé sur la représentation des tribunaux de grande instance à compétence commerciale ou qui

fonctionnent sous le système de l'échevinage. Il a été choisi de ne pas proposer une représentation spécifique, la désignation des chefs de cour et de juridiction permettant de prendre en compte leur existence et de faire entendre leur point de vue.

En raison du rôle du Conseil d'État dans l'élaboration des lois et règlements, le groupe de travail propose la désignation d'un membre de cette haute juridiction.

Il est apparu au groupe de travail que des **personnalités qualifiées ayant montré un intérêt pour les tribunaux de commerce** pourraient être désignées par le ministre de la Justice. Au titre de ces personnalités qualifiées pourraient être choisis des représentants des professions qui participent au fonctionnement des tribunaux de commerce ou qui appartiennent au monde économique et social.

Ainsi, le groupe de travail propose que soient membres de ce Conseil national :

- un greffier des tribunaux de commerce, titulaire de charge ;
- une personnalité du monde économique, commercial ou industriel, qui pourrait être désignée sur proposition du Conseil Economique et Social ;
- un professeur d'université.

1-3-2 les institutions dont la représentation n'a pas été retenue par le groupe de travail

La composition proposée n'assure pas la représentation de la Cour de cassation. Pour ce qui est du parquet général, le groupe de travail a considéré que le ministère public était représenté dans son ensemble par le procureur général ou le procureur de la République membre du Conseil national. S'agissant des magistrats du siège, il est apparu au groupe de travail que seul le président de la chambre commerciale de cette haute juridiction aurait vocation à être désigné en qualité de membre du Conseil national. La compétence et le haut rang de ce magistrat seraient certainement un facteur de nature à donner au Conseil national un rôle et une place élevés dans nos institutions. Cependant, les compétences du Conseil national, qui pourraient le conduire à informer le garde des Sceaux de certains dysfonctionnements des tribunaux de commerce, paraissent exclure la désignation de ce haut magistrat puisqu'il est par ailleurs président de la commission nationale de discipline des membres des tribunaux de commerce.

L'Inspecteur général des services judiciaires ne peut davantage siéger au Conseil national puisque ses attributions lui donnent le pouvoir de conduire des missions d'évaluation du fonctionnement des tribunaux de commerce et d'enquête administrative à l'égard de leurs membres.

Enfin, le groupe de travail n'a pas suggéré la désignation d'un avocat pour siéger au Conseil national. En effet, celui-ci devrait être choisi au sein de trois organes : le Conseil national des barreaux, la conférence des bâtonniers et le Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Paris. Cette multiplicité des organes de représentation possibles ferait du choix qui serait opéré une source de mécontentements pour ceux qui appartiennent aux organes dont la représentation n'aurait pas été assurée, sauf à envisager une désignation par chacun des trois, hypothèse écartée par le groupe de travail en raison de la sur-représentation que de telles désignations donneraient aux membres du barreau. Au surplus, la désignation d'un avocat ne manquerait pas de susciter des demandes d'autres professionnels du droit, tels que les administrateurs et liquidateurs judiciaires, pour appartenir au Conseil national.

1-3-3 La répartition

Concernant la répartition entre ces composantes, deux pistes de réflexion ont été évoquées par le groupe de travail. Selon une première piste, le Conseil pourrait avoir une composition tripartite donnant un tiers des membres aux représentants de l'Etat, un tiers à des personnalités qualifiées choisies par le garde des Sceaux et un tiers aux représentants des juges consulaires. Cette première proposition n'a pas été acceptée par la conférence générale des tribunaux de commerce au motif qu'il est indispensable que le Conseil bénéficie d'une plus forte représentation des juges consulaires.

Une seconde piste a consisté à prévoir une répartition comportant pour moitié de juges consulaires et pour l'autre moitié des personnalités qualifiées et des représentants de l'Etat. Cette proposition, qui a l'agrément de la conférence générale, conduit à réserver dans la composition du Conseil national la majorité relative aux juges consulaires. Le groupe de travail a opté pour cette proposition, selon laquelle la composition du Conseil national serait la suivante :

Représentants de l'Etat :

- le garde des sceaux ou son représentant, président du Conseil national ;
- le directeur des services judiciaires ;
- le directeur des affaires criminelles et des grâces ;
- le directeur des affaires civiles et du sceau ;
- un procureur général ou un procureur de la République ;

- un premier président ou un président de tribunal de grande instance ;
- un membre du Conseil d'État.

Personnalités qualifiées, choisies par le ministre de la Justice :

- un représentant du monde économique, commercial ou industriel ;
- un représentant des greffiers des tribunaux de commerce ;
- un professeur des universités.

Juges consulaires :

- dix juges consulaires élus, parmi lesquels le vice-président, lui-même élu par l'ensemble des membres du Conseil national.

La question de la présence au sein du Conseil de juges consulaires honoraires s'est posée, elle est exposée ci-après.

2- Conditions de désignation des membres du Conseil et plus particulièrement des représentants de la justice consulaire

Le groupe de travail a proposé que le futur Conseil national des tribunaux de commerce revête la composition suivante : vingt membres titulaires, soit dix juges consulaires, sept représentants de l'état, trois "personnalités qualifiées", et vingt membres suppléants désignés selon les mêmes modalités.

Hors les membres de droit (le garde des sceaux et les directeurs de l'administration centrale), les membres du Conseil seraient désignés ou élus, selon le cas, pour quatre ans, avec la possibilité d'être immédiatement désignés à nouveau ou rééligibles, à l'expiration du premier mandat. A l'expiration du deuxième des deux mandats successifs, les membres désignés ou élus sortants ne seraient rééligibles qu'après un délai de quatre ans.

Si l'un des membres titulaires venait à cesser ses fonctions, il serait remplacé, jusqu'à la fin de son mandat, par son suppléant.

Si trois membres titulaires, représentants de la justice consulaire, étaient amenés à cesser leurs fonctions et remplacés alors par leurs suppléants, il y aurait lieu de procéder à l'élection de nouveaux membres suppléants.

2-1 Electorat

Le corps électoral devrait être constitué de tous les juges consulaires en activité, disposant du droit de vote dans les conditions définies à l'article L. 413-1, alinéa 2 du code de l'organisation judiciaire.

Le groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité, pour les juges honoraires, de faire partie du corps électoral.

Après débats et à la majorité des membres, le groupe de travail en a accepté le principe. Trois arguments ont été avancés au soutien de cette position :

- il a considéré que leur dévouement à l'institution consulaire, même après la cessation de leurs fonctions juridictionnelles, leur expérience, leur sens du service public les conduisent naturellement à être électeurs ;
- il observe par ailleurs que les juges consulaires honoraires font partie du corps électoral chargé d'élire les juges consulaires en activité (article L. 413-1 du même code) ;
- il prend en compte le principe général du droit électoral selon lequel tout électeur est éligible, les deux qualités sont en principe indissociables.

Enfin, il a été envisagé que le futur Conseil national, dans l'exercice de sa fonction d'appréciation du fonctionnement des tribunaux de commerce, puisse faire appel à l'aide de certains juges consulaires honoraires. Il lui paraît dès lors judicieux de permettre à ces derniers de participer à l'élection et propose, en conséquence, que les juges titulaires de l'honorariat ayant cessé leurs activités juridictionnelles depuis moins de 4 ans soient électeurs.

La liste électorale pour les élections au Conseil national des tribunaux de commerce devrait être établie, au sein de chaque juridiction commerciale, par une commission présidée par le président du tribunal ou par un magistrat de l'ordre judiciaire (cf. art L. 413-2 du code précité).

2-2- Eligibilité

Les conditions de l'éligibilité aux fonctions de membre du Conseil national des tribunaux de commerce pourraient être identiques à celles posées par les articles L. 413-3, à l'exception toutefois du 3° de cette disposition, L. 413-3-1 et L. 413-3-2 du code de l'organisation judiciaire.

L'éligibilité des juges honoraires ayant cessé leurs fonctions depuis moins de 4 ans pourrait être envisagée. Le nombre de ces juges au sein du Conseil devrait toutefois être limité à deux titulaires et suppléants.

2-3 Incompatibilités

Le groupe de travail propose deux types d'incompatibilités, résultant, d'une part, de la parenté (deux personnes liées par des liens de parenté ne peuvent être membre du Conseil) et, d'autre part, de l'exercice de certaines fonctions, notamment celle de membre de la commission nationale de discipline.

2-4 Scrutin

Le principe d'un scrutin de liste, avec dépôt de listes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, a été arrêté par le groupe de travail.

Seules pourraient prétendre à l'attribution d'un siège les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

L'idée d'un scrutin de liste majoritaire a été évoquée par le groupe de travail. Ce mode de scrutin a pour effet d'attribuer la totalité des sièges à pourvoir aux candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix. Elle n'a pas emporté l'adhésion de la majorité des membres du groupe qui sont plus favorables à l'adoption d'un scrutin de liste proportionnel.

Ce type de scrutin, qui tend à assurer la représentation de toutes les opinions regroupant un certain nombre de suffrages, apparaît plus démocratique que le précédent. Il permettrait à chaque liste, ayant obtenu plus de 5% des voix, de prétendre à l'élection d'un ou plusieurs représentants, en proportion avec le nombre de suffrages obtenus.

Afin d'éviter le dépôt de candidatures fantaisistes et de favoriser la cohésion des juges consulaires, il pourrait être accordé à la liste ayant recueilli le plus de suffrages une sorte de "bonus" en lui attribuant un nombre de sièges égal à la moitié des sièges à pourvoir. Cette attribution opérée, les autres sièges seraient répartis ensuite entre toutes les listes, en donnant à chaque liste autant de sièges que le nombre de suffrages obtenus contient de fois le quotient électoral.

Le quotient électoral est le chiffre obtenu, après le scrutin, en divisant le nombre des suffrages recueillis par les différentes listes ayant atteint 5%, par celui des sièges à pourvoir. Chaque liste aurait autant de candidats élus qu'elle contiendrait de fois le quotient électoral.

Le groupe de travail propose que les sièges non pourvus par application du quotient soient attribués suivant la méthode "de la plus forte moyenne".

2-5 Opérations électorales

2-5-1 Les opérations préliminaires à l'élection

Le groupe de travail émet les propositions suivantes :

- le président du Conseil national des tribunaux de commerce devra , avant le 31 décembre de l'année précédant celle de l'élection, porter à la connais-

sance du premier président de chaque cour d'appel le nombre de sièges devant être pourvus au sein du Conseil ainsi que la date des élections ;

- le premier président devra en informer tous les présidents des juridictions de première instance compétentes en matière commerciale comportant des juges élus de son ressort en invitant chacun d'eux à diffuser, par affichage au sein de la juridiction, le nombre de sièges à pourvoir au Conseil, la date des élections, et les formalités à accomplir pour se porter candidat ;
- le droit de vote pourra également être exercé par correspondance ;
- chaque électeur sera personnellement informé, 15 jours au moins avant la date prévue de l'élection, du lieu, de la durée, de l'horaire et du mode de scrutin. Il sera également avisé de la date limite d'envoi de son bulletin de vote à la cour d'appel, en cas de vote par correspondance ;
- la déclaration de candidature est obligatoire et une date limite de dépôt sera fixée par le président du Conseil national.

2-5-2 Les opérations électorales elles-mêmes

Le groupe de travail a arrêté les dispositions ci-après :

- dans chaque cour d'appel, le premier président ou son délégataire sera chargé de l'organisation des opérations électorales et du dépouillement des votes ;
- les opérations de vote se dérouleront dans chaque cour d'appel ;
- la formation, la composition et le fonctionnement du bureau électoral, le déroulement et le dépouillement du scrutin feront l'objet de dispositions fixées par décret.

3- Fonctionnement du Conseil

3-1 Présidence et vice-présidence du Conseil

A l'issue de ses travaux, le groupe de travail propose que le futur Conseil national des tribunaux de commerce soit **présidé par le garde des Sceaux, la vice-présidence revenant à un représentant de la justice consulaire.**

Après avoir examiné l'hypothèse de l'attribution de cette fonction au juge consulaire figurant en tête de la liste ayant recueilli le nombre le plus élevé de suffrages, le groupe de travail a considéré qu'une désignation du vice-président, choisi parmi les juges consulaires élus au Conseil national des tribunaux de commerce, par l'ensemble des membres du Conseil national, procède d'une démarche plus démocratique et permet d'asseoir, de façon indiscutable, sa légitimité.

Le groupe de travail a étudié plusieurs modes possibles de fonctionnement du futur Conseil national des tribunaux de commerce pour retenir, au final, compte tenu de la composition du Conseil, de la dispersion géographique de ses membres, de leurs activités, les propositions suivantes.

3-2- Convocation des séances

Sous réserve de cas déterminés par le règlement intérieur, **le Conseil se réunirait trois fois par an**, sur convocation de son président, comportant un ordre du jour arrêté par lui.

Il pourrait également être **convoqué à l'initiative de sept au moins de ses membres**. La demande, accompagnée d'un ordre du jour, devrait alors être adressée au président du Conseil.

Une périodicité plus importante des séances du Conseil aurait pu être proposée, par exemple une séance par mois, ou tous les deux mois. Outre qu'une telle fréquence suppose une disponibilité constante de la part des membres du Conseil, elle nécessite également un ordre du jour toujours rigoureusement préparé et respecté. A cette proposition a été préférée celle de créer au sein du Conseil plusieurs groupes de travail, chargés d'étudier de manière approfondie les thèmes soumis à l'examen du Conseil et destinés à alimenter ses réunions (cf. § groupes de travail).

En cas d'empêchement du président ou de son représentant, la séance serait présidée par le vice-président du Conseil.

3-3 Conditions de quorum et de vote

Le Conseil ne pourrait délibérer valablement qu'en présence d'au moins quatorze de ses membres, titulaires ou suppléants. A défaut, il serait de nouveau convoqué et délibérerait sans condition de quorum. Dans ce cas, il se prononcerait à la majorité des voix.

Les avis et recommandations du Conseil national des tribunaux de commerce ne pourraient être adoptés qu'à la majorité de quatorze de ses membres, titulaires ou suppléants.

Cette règle de majorité est apparue particulièrement essentielle au groupe de travail. La création d'un Conseil national des tribunaux de commerce répond en effet au souhait, clairement exprimé, de renforcer la place des tribunaux de commerce au sein du service public unique de la justice. L'expression de cette volonté, la composition du Conseil, l'importance de ses futurs avis et recommandations militent en faveur d'une majorité ne pouvant laisser place au doute ou être remise en cause. La légitimité même du Conseil en dépend.

3-4 Tenue des séances

Les membres devraient respecter la confidentialité des débats au sein du Conseil.

Un procès-verbal devrait être établi après chaque séance par le secrétariat du Conseil. Y figureraient notamment le nom des membres présents, les questions abordées, le relevé des décisions prises.

Les fonctions de membre du Conseil national devraient être gratuites et ne pourraient donner lieu qu'au remboursement des frais de voyage et de séjour, dans des conditions fixées par le règlement intérieur.

Le Conseil établirait son règlement intérieur, qui préciserait ses conditions de fonctionnement et d'organisation.

Le Conseil rendrait compte de son activité dans un rapport annuel communiqué aux autorités judiciaires, et qui pourrait être rendu public.

3-5 Groupes de travail

Des groupes de travail permanents, présidés par un membre titulaire, comprenant des membres titulaires et suppléants du Conseil pourraient être chargés d'étudier et de préparer l'examen des dossiers par le Conseil.

Les domaines d'activité de ces différents groupes seraient fixés par le Conseil. Ils pourraient être, par exemple, la formation théorique et pratique des juges consulaires, la déontologie, l'évaluation des actions menées, la communication publique du Conseil... Leur secrétariat serait assuré par la chancellerie. Le président de chaque groupe présenterait au Conseil les conclusions auxquelles le groupe serait parvenu.

Le Conseil pourrait, en outre, décider de constituer des groupes de travail temporaires pour examiner d'autres questions relevant de sa compétence ou susceptibles de présenter un intérêt général (réflexion sur la carte judiciaire, appréciation du fonctionnement des juridictions consulaires). La composition, la durée et le mandat de ces groupes, qui auraient la possibilité, le cas échéant, de se faire assister par des juges honoraires reconnus et des personnalités extérieures, seraient arrêtés par la délibération du Conseil qui les créerait.

A l'issue de leur mission, ces groupes rendraient compte au Conseil des résultats de leurs travaux.

Conclusion

Au terme du présent rapport, il apparaît que la création d'une structure ayant un rôle consultatif, que le groupe de travail propose de dénommer "Conseil national des tribunaux de commerce", compétent en matière de formation, de déontologie, de fonctionnement des tribunaux de commerce est souhaitée par l'ensemble des professionnels et personnalités entendus par le groupe de travail.

Des avis divergents ont parfois été émis sur les pouvoirs, la composition et la nature juridique de cette structure.

Le groupe de travail propose sur ces thèmes les orientations suivantes : le Conseil national, compétent pour les questions relatives à la formation et à la déontologie des juges consulaires, au fonctionnement des tribunaux de commerce, exercerait ses attributions dans le cadre d'une mission générale d'information et par ses pouvoirs de propositions et de recommandations.

- ▶ **Concernant la formation**, il aurait vocation à s'exprimer sur les besoins et les modalités de la formation des juges consulaires. Il serait l'interlocuteur privilégié de l'ENM.
- ▶ **En matière d'éthique et de déontologie**, il participerait à la définition d'un ensemble de principes qui doivent guider le comportement des juges consulaires, en élaborant un guide des bonnes pratiques et en émettant des propositions pour élaborer un statut des juges consulaires.
- ▶ Enfin, **véritable observatoire des juridictions consulaires**, il disposerait, outre d'un devoir d'alerte de portée générale sur les dysfonctionnements que pourrait connaître la justice consulaire, d'un pouvoir général de recommandation sur le fonctionnement, l'organisation, la compétence et les moyens des juridictions consulaires et pourrait même apporter sa contribution dans la réflexion sur la réforme de la carte judiciaire.

La composition du Conseil national, qui comprendrait 20 membres et serait présidé par le garde des Sceaux, répondrait à la préoccupation de donner une large place (10 membres) à des juges consulaires élus par leur pairs, tout en

affirmant l'appartenance des juridictions commerciales au service public de la justice. L'Etat et les juridictions judiciaires seraient représentés par les directeurs du ministère de la Justice dont les services sont concernés par le fonctionnement des tribunaux de commerce, des chefs de cour et de juridiction et un membre du Conseil d'Etat. Afin de garantir l'ouverture du Conseil national, trois personnalités qualifiées, désignées par le garde des sceaux, participeraient au Conseil.

S'agissant de son fonctionnement, le Conseil national pourrait siéger pour ses réunions plénières et celles de ses groupes de travail dans les locaux de la Chancellerie; ses besoins en personnel, ses besoins financiers (constitués pour l'essentiel des frais de déplacement des membres du Conseil national) et matériels seraient pris en charge par le ministère de la Justice.

Les avis et recommandations du Conseil devraient recueillir au moins quatorze suffrages de ses membres afin que les décisions prises bénéficient d'un large consensus.

Pour ce qui est de la nature juridique du Conseil national, la création par voie réglementaire d'une structure placée auprès du garde des sceaux et dépourvue de la personnalité juridique répondra pleinement aux objectifs poursuivis. Au vu des missions destinées à lui être confiées, de nature consultative, cette solution apparaît à la fois comme la plus simple et la plus facile à mettre en œuvre, même si elle va à l'encontre du mouvement actuel consistant à limiter les organismes administratifs consultatifs placés auprès des autorités de l'Etat.

Le Conseil national des tribunaux de commerce serait alors créé soit par arrêté du garde des Sceaux soit par décret, selon la nature des questions destinées à lui être soumises. Sa création par arrêté suppose que ces dernières se limitent au champ de la compétence réglementaire du ministre. La voie réglementaire est indispensable si l'on souhaite pouvoir consulter le Conseil national sur des dispositions relevant du pouvoir réglementaire général du Premier ministre, ce qui est très vraisemblablement le cas.

Sauf dispositions contraires de ce décret, le futur Conseil national serait alors soumis en ce qui concerne son fonctionnement aux dispositions du chapitre III du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers.

Chacun s'accorde pour reconnaître que la création d'une personne morale de droit privé ou d'un organisme pouvant s'assimiler à un ordre professionnel, est exclue.

Le groupe de travail s'est interrogé sur la coexistence du Conseil national et de la conférence générale des tribunaux de commerce.

La conférence générale, depuis sa création en 1897, a été la seule structure de représentation des juges consulaires.

Cette association a demandé en juin 2003 la création d'un Conseil national des juges consulaires. S'est donc naturellement posée la question de l'articulation de la conférence générale des tribunaux de commerce avec le futur Conseil national. Le groupe de travail s'est accordé pour rejeter toute articulation institutionnelle entre l'un et l'autre et en a tiré les conséquences. A l'unanimité, il a exclu tous liens institutionnels entre la conférence générale et le futur Conseil national, autres que ceux qui résulteraient du libre jeu de l'élection des membres élus de ce Conseil.

Il considère que la conférence générale, association regroupant les juges consulaires qui y adhèrent librement par le versement d'une cotisation, n'a pas vocation à assumer les missions relevant du service public de la justice qui incombent au futur Conseil.

Dans ces conditions, la conférence générale n'aurait aucune qualité pour participer au financement du Conseil national ou à son fonctionnement.

Il va de soi que les membres élus du Conseil national pourraient également appartenir à la conférence générale, s'ils ont choisi d'y adhérer. Mais l'adhésion à la conférence ne serait évidemment pas une condition pour être élu au Conseil.

Au sein du Conseil national, les membres élus auraient vocation à faire prévaloir le point de vue de l'ensemble des juges consulaires et l'intérêt de l'institution judiciaire.

Enfin, le groupe de travail tient à souligner tout l'intérêt qui s'attache à la création et à la mise en œuvre, dans les meilleurs délais, de ce Conseil national.

L'avènement de ce Conseil constituera, de l'avis de tous, une avancée importante dans la modernisation de l'institution consulaire et, plus généralement une manifestation de l'évolution en cours destinée à garantir une meilleure qualité de la justice et une plus forte intégration dans l'organisation judiciaire.

C'est la raison pour laquelle, la mise en place effective par voie réglementaire de ce Conseil national, nous paraît devoir constituer une priorité pertinente pour notre ministère.

Christian RAYSEGUIER

Patrice DAVOST



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SERVICE CENTRAL DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION
13, PLACE VENDÔME 75042 PARIS CEDEX 01
www.justice.gouv.fr