

Commentaire

Décision n° 2015-459 QPC du 26 mars 2015

M. Frédéric P.

(Droit de présentation des greffiers des tribunaux de commerce)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 janvier 2015 par le Conseil d'État (décision n° 385787 du 16 janvier 2015) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Frédéric P. portant sur « *les dispositions de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816, en tant qu'elles sont applicables aux greffiers des tribunaux de commerce* ».

Dans sa décision n° 2015-459 QPC du 26 mars 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré le mot « *greffiers,* » figurant dans la première phrase du premier alinéa de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – L'origine et le contexte des dispositions contestées

1. – Les greffiers des tribunaux de commerce et leurs attributions

L'article L. 741-1 du code de commerce dispose que « *les greffiers des tribunaux de commerce sont des officiers publics et ministériels* ».

Le premier alinéa de l'article L. 721-1 du même code prévoit expressément que les tribunaux de commerce « *sont des juridictions du premier degré, composées de juges élus et d'un greffier* ».

Les attributions des greffiers des tribunaux de commerce sont définies par les articles R. 741-1 et suivants du code de commerce.

* D'une part, les greffiers des tribunaux de commerce exercent des attributions analogues à celles des greffiers en chef des autres juridictions.

En vertu du premier alinéa de l'article R. 741-1, « *le greffier assiste les juges du tribunal de commerce à l'audience et dans tous les cas prévus par la loi* ». En outre, le deuxième alinéa précise qu'« *il assiste le président du tribunal de commerce dans l'ensemble des tâches administratives qui lui sont propres* » et « *assure son secrétariat* ». Il l'assiste également « *dans l'établissement et*

l'application du règlement intérieur de la juridiction, dans l'organisation des rôles d'audiences et la répartition des juges, dans la préparation du budget et la gestion des crédits alloués à la juridiction. Il procède au classement des archives du président ».

L'article R. 741-2 prévoit que *« le greffier dirige, sous l'autorité du président du tribunal et sous la surveillance du ministère public, l'ensemble des services du greffe »*. Le même article prévoit également que le greffier :

- *« met en forme les décisions prises et motivées par les juges »*,
- *« est dépositaire des minutes et archives dont il assure la conservation »*,
- *« délivre les expéditions et copies et a la garde des scellés et de toutes sommes déposées au greffe »*,
- *« dresse les actes de greffe et procède aux formalités pour lesquelles compétence lui est attribuée »*,
- *« assure l'accueil du public »*.

* D'autre part, les greffiers des tribunaux de commerce exercent des attributions à caractère économique au profit des entreprises. Ils assurent la conservation et la publicité des sûretés mobilières. Par exemple, le deuxième alinéa de l'article L. 142-3 du code de commerce prévoit que *« le privilège résultant du contrat de nantissement s'établit par le seul fait de l'inscription sur un registre public tenu au greffe du tribunal de commerce dans le ressort duquel le fonds est exploité »*.

Au titre de ces attributions, les greffiers tiennent à la fois des registres publics (le registre du commerce et des sociétés (RCS) ; le registre des sûretés mobilières, composé notamment d'informations relatives aux warrants et protêts, aux privilèges et nantissements ainsi qu'aux gages des stocks et aux gages sans dépossession ; le registre spécial des agents commerciaux et le registre spécial des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée) et des registres non publics (le registre des arrivées de formalités au RCS ; le registre des paraphes ; le registre des marques de fabrique et des dessins et modèles et le registre relatif à la gestion des dossiers en cours, notamment aux procédures d'injonction de payer).

Par ailleurs, le premier alinéa de l'article R. 741-4 du code de commerce prévoit que *« lorsqu'un centre de formalités des entreprises a été créé par une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou une chambre de métiers et de l'artisanat de région, le greffier peut, à la demande de la chambre de commerce*

et d'industrie territoriale ou de la chambre de métiers et de l'artisanat de région, être autorisé par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, à exercer tout ou partie des activités dévolues aux centres de formalités des entreprises par les articles R. 123-1 et suivants lorsque, dans l'intérêt des usagers, l'ouverture d'une annexe de ces centres apparaît nécessaire dans la ville où la juridiction commerciale a son siège ».

Enfin, le greffier assure la diffusion de l'information juridique et financière sur les entreprises. En ce sens, l'article R. 741-5 du code de commerce prévoit les modalités de la diffusion par voie électronique des copies délivrées par les greffiers relatives aux inscriptions portées aux registres de publicité légale dont ils ont la charge.

Selon le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), qui représente la profession de greffier des tribunaux de commerce auprès des pouvoirs publics, « *le temps passé par les greffiers aux activités juridictionnelles [peut] être estimé à 50 %, avec toutefois des différences notables selon les greffes* »¹.

Le premier alinéa de l'article L. 743-13 du code de commerce renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les émoluments des greffiers des tribunaux de commerce. Les règles relatives aux émoluments sont fixées par les dispositions des articles R. 743-140 à R. 743-157 du code de commerce². En particulier, l'article R. 743-151 prévoit que « *les greffiers des tribunaux de commerce peuvent, avant de procéder aux actes de leur ministère, exiger de la partie qui requiert les actes ou les formalités une provision suffisante pour le paiement des frais, droits, déboursés et émoluments afférents à ces actes ou formalités* ».

2. – Les modalités d'exercice de la profession

En 2013, 232 greffiers exerçaient dans 134 greffes³.

Il résulte des dispositions de l'article L. 743-12 du code de commerce que la profession de greffier de tribunal de commerce peut s'exercer soit à titre individuel, soit sous forme de sociétés (SCP, SEL, société en participation d'exercice libéral), soit dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique, soit sous forme d'associés

¹ Autorité de la concurrence, avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées, § 289.

² La liste des tarifs au 1^{er} janvier 2015 est accessible en ligne sur le site internet Infogreffe : <https://www.infogreffe.fr/societes/documents-officiels/infogreffe-gratuit.html>.

³ Autorité de la concurrence, avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 précité, annexe 3.

d'une société en participation. Elle peut également être exercée en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un greffe.

Selon un avis de l'Autorité de la concurrence du 9 janvier 2015, « 65 % des greffiers exercent sous forme de SCP (151), 19,8 % sous forme de SELARL (46), 11,6 % à titre individuel (27). Le nombre de greffiers salariés reste marginal avec un effectif de 4 (1,7 %) malgré la possibilité ouverte par la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 portant statut de greffier salarié »⁴.

3. – Le droit de présentation

a. – La consécration par l'article 91 de la loi du 28 avril 1816

Institués sous le règne de Philippe IV le Bel, les greffes des juridictions royales furent transformés en offices en 1521. « *Les greffiers du parlement de Paris étaient choisis sur une liste de trois candidats présentés au roi par la cour. Ils étaient assistés par des clercs dont les charges furent transformées en office en 1544. L'organisation des greffes de province s'inspirait de celle du parlement de Paris. Les greffiers avaient des attributions importantes. Ils étaient chargés de la rédaction des actes, des décisions et des jugements, ainsi que de leur expédition. Ils procédaient aussi à l'enregistrement des lois et actes royaux, procès-verbaux des délibérations. Les greffiers du parlement de Paris tenaient des registres d'arrêts, les olim, reprenant les jurisprudences qui donnaient la solution aux problèmes du droit coutumier. D'autres greffes de parlement, comme ceux de Normandie et de Grenoble, établissaient les mêmes registres. Tant que les coutumes n'étaient pas écrites, ces registres avaient une grande utilité* »⁵.

La nuit du 4 août 1789 a entraîné la suppression de la vénalité des charges et offices. Les charges pesant sur les finances publiques de la France en 1816 imposaient de trouver « *un secours (...) indispensable* »⁶. À cette fin, le législateur de la Restauration a entendu prévoir « *un supplément de cautionnement à demander aux comptables et autres fonctionnaires qui doivent à l'État un gage qui réponde de leur gestion et de leur conduite* »⁷. Le droit de présentation est alors apparu comme la compensation ou le « *dédommagement du supplément de cautionnement exigé d'eux* »⁸. C'est ainsi que le premier alinéa de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 prévoit un droit de présentation au profit, notamment, des greffiers. Aux termes de ce premier alinéa, « *les*

⁴ *Ibid.*

⁵ Nadia Tihal, « Greffe », Répertoire de droit civil, Dalloz, 2013, §. 6.

⁶ « Rapport au Roi » [exposé des motifs] sur la loi sur les finances du 28 avril 1816 par M. le comte Corvetto, ministre des Finances, séance du 23 décembre 185.

⁷ *Ibid.*

⁸ Cour de cassation, 20 juin 1820, *sieur Lavalley*.

avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs, pourront présenter à l'agrément de Sa Majesté des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués ».

La circulaire du garde des Sceaux du 21 février 1817 précise que « *la loi du 28 avril 1816 (...) n'a pas fait revivre la vénalité de offices (...)* ». Les dispositions de l'article 91 n'assurent « *qu'une condescendance, qu'une probabilité de préférence accordée aux officiers ministériels* »⁹.

Depuis la loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales, le mot « greffiers » figurant à l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 désigne les seuls greffiers des tribunaux de commerce. En effet, l'article 1^{er} de la loi du 30 novembre 1965 a prévu que le service des greffes des juridictions civiles et pénales, autrefois assuré par des greffiers titulaires de leur office, « *est assuré par des fonctionnaires de l'État* ». En vertu de l'article 2 de cette loi, ces greffiers ont perdu le droit de présenter un successeur et ont été indemnisés de la perte de ce droit.

b. – Les modalités d'exercice du droit de présentation des greffiers des tribunaux de commerce

L'exercice du droit de présentation consiste, pour le greffier titulaire de l'office à présenter son successeur à l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice.

Le droit de présentation est un droit personnel, c'est-à-dire qu'il ne peut être exercé que par l'officier ministériel ou, à son décès, par ses ayants droit. Les créanciers de l'officier ministériel décédé n'ont pas le droit de présenter un successeur, à la différence des héritiers¹⁰. Dans un arrêt du 8 janvier 1849, *Lainé*, la chambre civile de la Cour de cassation a jugé en ce sens que « *les offices ne sont pas une propriété dont les titulaires puissent disposer à leur gré et d'une manière absolue* ». Elle a précisé que « *la présentation d'un successeur doit être accompagnée d'un traité contenant non seulement l'indication du prix de la charge, mais encore toutes les autres conditions qui seraient de nature à modifier et augmenter ce prix, et qui doivent être soumises à l'autorité, afin qu'elle donne son agrément en pleine connaissance de cause* »¹¹.

⁹ Eugène Duval, *Des milices en droit romain. De la vénalité des offices en droit coutumier. De la nature des offices ministériels. De leur transmission et de l'exercice du droit de présentation sous le régime de la loi du 28 avril 1816*, thèse pour le doctorat, F. Pichon, Imprimeur-Libraire, 1875, p. 103.

¹⁰ CE, 30 juin 1876, *Veuve Chartier*, Rec. p. 625.

¹¹ Cour de cassation, chambre civile, 8 janvier 1849, *Sieur et dame Lainé*.

Concrètement une convention, par laquelle « *le titulaire [de l'office] s'engage à présenter à l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice, son successeur qui accepte* »¹², est conclue entre le cédant ou ses ayants droit et le cessionnaire. La jurisprudence a admis que cette présentation au profit du cédant ou de ses ayants droit comporte une contrepartie financière. « *C'est ce qu'on a coutume d'appeler la finance de l'office* »¹³. Ainsi, par exemple, dans l'arrêt *sieur Bélon* du 22 mai 1854, la chambre civile de la Cour de cassation a admis que « *la faculté de présenter un successeur sous des conditions et moyennant des stipulations qui, toujours subordonnées au contrôle et à l'agrément de l'autorité publique, laissent à celle-ci sa plénitude d'action ; (...) implique (...) une idée de propriété d'une nature exceptionnelle* »¹⁴.

Dans ses conclusions sous la décision *Demoiselle Desprez* rendue le 23 juin 1893 par le Conseil d'État, le commissaire du gouvernement Le Vavasseur de Précourt précisait que « *le gouvernement (...) a le droit, comme collateur du titre, d'empêcher les cessions faites à des prix exagérés et de réduire d'office le prix de la cession* »¹⁵.

L'article R. 742-28 du code de commerce précise les conditions de nomination des greffiers des tribunaux de commerce sur présentation de leur prédécesseur. Le candidat à la succession d'un greffier de tribunal de commerce sollicite l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice, en présentant une demande de nomination au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office. Cette demande est accompagnée de toute pièce justificative, et notamment des conventions intervenues entre le titulaire de l'office ou ses ayants droit et le candidat.

Le procureur général recueille l'avis motivé du bureau du CNGTC sur la moralité et sur les capacités professionnelles de l'intéressé ainsi que sur ses possibilités financières au regard des engagements contractés. Dans l'hypothèse où le bureau du CNGTC n'adresse pas au procureur général l'avis sollicité dans les quarante-cinq jours après sa saisine par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, celui-ci est réputé avoir émis un avis favorable.

Le procureur général transmet le dossier au garde des sceaux, ministre de la justice, avec son avis motivé. La nomination est prononcée par le garde des sceaux, ministre de la justice.

¹² Circulaire de la direction des affaires civiles et du sceau relative à la constitution des dossiers de cessions des offices publics et/ou ministériels, 26 juin 2006, Bulletin officiel du ministère de la justice, n° 103 (1^{er} juillet au 30 septembre 2006).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Cour de cassation, chambre civile, 23 mai 1854, *Sieur Bélon*.

¹⁵ Concl. sur CE, 23 juin 1893, *Demoiselle Desprez*, Rec., p. 522.

Par cette procédure, le parquet vérifie en particulier que le candidat présenté satisfait aux qualités requises par l'article R. 742-1 du code de commerce aux termes duquel : « *Nul ne peut avoir vocation à exercer la profession de greffier de tribunal de commerce s'il ne remplit les conditions suivantes :*

« 1° *Être français ;*

« 2° *Avoir satisfait aux obligations du service national ;*

« 3° *N'avoir pas fait l'objet d'une condamnation pénale pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ;*

« 4° *N'avoir pas fait l'objet d'une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, radiation, révocation, mise à la retraite d'office, de retrait d'agrément ou d'autorisation ;*

« 5° *N'avoir pas été frappé de faillite personnelle ou de l'interdiction prévue à l'article L. 653-8 ;*

« 6° *Être titulaire, sous réserve des dispenses prévues aux articles R. 742-2, R. 742-3, R. 742-4 et R. 742-6 de la maîtrise en droit ou de l'un des titres ou diplômes reconnus équivalents pour l'exercice de la profession de greffier de tribunal de commerce par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice ;*

« 7° *Avoir accompli un stage dans les conditions prévues aux articles R. 742-7 à R. 742-15, sous réserve des dispenses prévues aux articles R. 742-2, R. 742-3, R. 742-4, et R. 742-6 ;*

« 8° *Avoir subi avec succès l'examen d'aptitude prévu à l'article R. 742-16, sous réserve des dispenses prévues aux articles R. 742-2, R. 742-3, R. 742-4 et R. 742-6 ».*

Une précision mérite d'être apportée : ce droit de présentation ne s'applique pas pour la nomination des greffiers des tribunaux de commerce à la tête d'un office créé ou vacant. Dans ces hypothèses, la nomination est faite par le garde des sceaux, ministre de la justice, sur proposition d'une commission composée d'un magistrat du premier grade de la hiérarchie judiciaire, en qualité de président, d'un autre magistrat de l'ordre judiciaire, d'un membre des tribunaux de commerce, de deux greffiers de tribunaux de commerce et d'une personne remplissant les conditions d'aptitude pour être nommée greffier de tribunal de commerce dans les conditions prévues aux articles R. 742-18 à R. 742-24 du code de commerce. En outre, le greffier d'un tribunal de commerce supprimé est

nommé greffier d'un tribunal de commerce créé dans les conditions prévues aux articles R. 742-25 à R. 742-27 du code de commerce.

B. – L'origine de la QPC et la question posée

Le 18 octobre 2014, M. Frédéric P. a saisi le tribunal administratif (TA) de Rennes d'une demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du ministre de la justice du 11 septembre 2014 portant nomination de M. Émeric V. en qualité de greffier du tribunal de commerce de Rennes, associé au sein d'une société civile professionnelle. À cette occasion, M. Frédéric P. a demandé au TA de transmettre au Conseil d'État une QPC portant sur l'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816 en tant qu'il concerne les greffiers des tribunaux de commerce. Par une ordonnance du 17 novembre 2014, le TA de Rennes a ordonné la transmission de cette QPC au Conseil d'État.

Dans sa décision du 16 janvier 2015, le Conseil d'État a décidé de renvoyer cette QPC au Conseil constitutionnel, après avoir relevé que le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au principe d'égal accès aux places, dignités et emplois publics protégés par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en ce qu'elles permettent aux greffiers des tribunaux de commerce de disposer d'un "droit de présentation" de leurs successeurs, alors qu'ils participent directement au service public de la justice commerciale et que les usagers ne sont pas libres du choix du greffier du tribunal de commerce dont ils requièrent les services, soulève une question qui présente un caractère sérieux* ».

En l'espèce, le requérant faisait valoir que les greffiers des tribunaux de commerce exercent une fonction qui est au nombre des « *dignités, places et emplois publics* » au sens de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il soutenait qu'en permettant à tout greffier d'un tribunal de commerce titulaire d'un office de présenter son successeur à l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité d'admissibilité aux « *dignités, places et emplois publics* ».

En outre, le requérant faisait valoir que ces dispositions étaient contraires, d'une part, à l'obligation de nationalisation prévue par le neuvième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et, d'autre part, au principe de liberté d'accès à la commande publique.

M. Pierre T. a été admis à présenter des observations en intervention. Il soutenait également que les dispositions contestées méconnaissaient le principe d'égalité d'admissibilité aux « *dignités, places et emplois publics* ».

Le CNGTC a également été admis à présenter des observations en intervention. Il soutenait que « *la profession de greffier de tribunal de commerce ne fait pas partie des "dignités, places ou emplois publics" visés par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ». Il faisait valoir que « *la profession de greffier de tribunal de commerce constitue une profession réglementée dans un cadre libéral* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel

Dans sa décision précitée du 16 janvier 2015, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel « *la question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816, en tant qu'elles sont applicables aux greffiers des tribunaux de commerce* ».

Comme il a eu l'occasion de le faire dans sa décision n° 2014-429 QPC à propos du droit de présentation des notaires¹⁶, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC. Il a considéré que celle-ci portait sur le mot « *greffiers*, » figurant dans la première phrase du premier alinéa de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 (cons. 4). Le Conseil a également rappelé que la portée de ce mot était restreinte par les dispositions de la loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 aux seuls greffiers des tribunaux de commerce (cons. 5).

B. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'obligation de nationalisation

Le neuvième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que : « *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a eu ou acquiert les caractères d'un service publique national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* ».

Le Conseil a eu à appliquer cette exigence constitutionnelle, pour la première fois, en contrôle *a priori*, à l'occasion de sa décision n° 81- 132 DC¹⁷.

Dans son rapport sous cette décision, après avoir rappelé les quatre textes de valeur constitutionnelle applicables en matière de nationalisation – les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789, le neuvième alinéa du Préambule de la

¹⁶ Décision n° 2014-429 QPC du 21 novembre 2014, *M. Pierre T. (Droit de présentation des notaires)*, cons. 3.

¹⁷ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 17.

Constitution de 1946 et l'article 34 de la Constitution –, Georges Vedel indiquait : « *L'article 17 a eu pour but de mettre fin à des abus royaux en matière de voirie notamment. Il indique que l'atteinte à la propriété doit être justifiée par une utilité publique (la notion de nécessité publique correspond tout simplement en termes du XVIII^{ème} siècle à ce que nous appelons, plus simplement, l'utilité publique). Depuis lors, la notion des nationalisations d'entreprises s'est superposée à la notion traditionnelle d'expropriation qui ne porte que sur des immeubles. Le rôle de l'État s'étant développé, il a eu besoin pour son action de moyens autres que les propriétés immobilières. L'article 9 du préambule de la Constitution de 1946 prévoit deux cas particuliers où une obligation, à tout le moins morale, s'impose au législateur alors qu'en général, il est libre d'apprécier de l'opportunité d'une nationalisation au regard de ce qu'il estime être une utilité publique* ».

Dans sa décision n° 81-132 DC, le Conseil constitutionnel a considéré que le neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 « *n'a ni pour objet ni pour effet de rendre inapplicables aux opérations de nationalisation les principes susrappelés de la Déclaration de 1789* ».

En définitive, le neuvième alinéa du Préambule de la Constitution fait obligation au législateur de procéder à des nationalisations dans certains cas, sans pour autant réduire les exigences qui découlent de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Jusqu'à la décision n° 2015-459 QPC commentée, le Conseil constitutionnel n'avait jamais été saisi en contrôle *a posteriori* d'un grief tiré de la méconnaissance de cette exigence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel n'avait donc pas encore tranché la question de savoir si cette disposition était invocable dans le cadre du contrôle *a posteriori*.

Dans sa décision n° 2015-459 QPC commentée, le Conseil constitutionnel a apporté une réponse négative à cette question en jugeant que le neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 « *n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ». Il en a déduit que « *sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* » (cons. 6).

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a transposé le raisonnement déjà retenu pour d'autres exigences constitutionnelles qui s'adressent au législateur et non

aux individus et qui ne créent aucun droit dans le chef de ces derniers (l'article 6 de la Charte de l'environnement¹⁸ ; l'article 14 de la Déclaration de 1789¹⁹).

C. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'égal accès aux emplois publics

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la notion de places et emplois publics

L'article 6 de la Déclaration de 1789 impose que tous les citoyens soient admissibles aux dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'égal accès aux emplois publics est abondante. La majeure partie de cette jurisprudence, consacrée soit à l'accès à la fonction publique soit à l'accès à la magistrature ainsi qu'au déroulement de carrière, concerne des dispositions législatives pour lesquelles ne se posait aucune difficulté de qualification des emplois en cause, lesquels entraient évidemment dans la catégorie des emplois publics.

Dans sa décision n° 2014-429 QPC du 21 novembre 2014, le Conseil constitutionnel a été saisi des dispositions relatives au droit de présentation des notaires. Il a d'abord relevé que les notaires ont la qualité d'officier public et qu'ils exercent une profession réglementée dans un cadre libéral. Articulant ces deux aspects de la profession notariale pour les notaires titulaires d'un office, le Conseil a jugé que « *s'ils participent à l'exercice de l'autorité publique et ont ainsi la qualité d'officier public nommé par le garde des sceaux, les notaires titulaires d'un office n'occupent pas des "dignités, places et emplois publics" au sens de l'article 6 de la Déclaration de 1789* »²⁰.

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil a d'abord rappelé que les dispositions contestées permettent aux greffiers des tribunaux de commerce titulaires d'un office « *de présenter à l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice, des successeurs "pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois"* » (cons. 8). Il a rappelé « *qu'en vertu du même alinéa, cette faculté n'a pas lieu pour les titulaires destitués* » (cons. 8).

¹⁸ Décisions n°s 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, cons. 22 ; 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 6.

¹⁹ Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 16.

²⁰ Décision n° 2014-429 QPC du 21 novembre 2014, précitée, cons. 8.

Le Conseil constitutionnel a ensuite relevé que « *selon l'article L. 741-1 du code de commerce, "les greffiers des tribunaux de commerce sont des officiers publics et ministériels"* » (cons. 9). Il a également relevé que « *les greffiers des tribunaux de commerce exercent une profession réglementée dans un cadre libéral au sens du paragraphe I de l'article 29 de la loi du 22 mars 2012* » (cons. 9).

Ces différents aspects de la profession tendaient à la rapprocher de celle des notaires. De la même manière que les notaires, les greffiers titulaires d'un office ne font pas partie des effectifs d'une personne publique. Ils ne sont pas employés par l'autorité publique et sont responsables du bon fonctionnement de leur office. Deux différences pouvaient toutefois être relevées, qui justifiaient que la question soit renvoyée au Conseil constitutionnel en dépit de la décision rendue à propos du droit de présentation des notaires : d'une part, les greffiers font partie de la juridiction commerciale et, d'autre part, les justiciables n'ont pas le choix du greffier auquel ils recourent. Le Conseil a considéré que ces différences ne conduisaient pas à porter une appréciation différente sur l'emploi de greffier de tribunal de commerce. Il a jugé, dans le prolongement de sa décision n° 2014-429 QPC précitée, « *que, s'ils participent à l'exercice du service public de la justice et ont la qualité d'officier public et ministériel nommé par le garde des sceaux, les greffiers des tribunaux de commerce titulaires d'un office n'occupent pas des "dignités, places et emplois publics" au sens de l'article 6 de la Déclaration de 1789* » (cons. 10). Par suite, le Conseil a décidé que « *le grief tiré de ce que le droit reconnu aux greffiers des tribunaux de commerce de présenter leurs successeurs à l'agrément du garde des sceaux méconnaîtrait le principe d'égal accès aux dignités, places et emplois publics est inopérant* » (cons. 10).

Par ailleurs, comme il l'avait déjà jugé à propos des notaires dans sa décision n° 2014-429 QPC du 21 novembre 2014, le Conseil a jugé que « *la nomination d'un greffier de tribunal de commerce ne constitue pas une commande publique* » (cons. 11).

En définitive, après avoir considéré qu'il « *n'est contraire à aucun autre droit ou liberté* », le Conseil a déclaré conforme à la Constitution, « *le mot "greffiers," figurant dans la première phrase du premier alinéa de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816* » (cons. 11).