

**Décision n° 2011-171/178 QPC du 29 septembre 2011**

*M. Michael C. et autre*

*(Renvoi au décret pour fixer certaines dispositions relatives  
à l'exercice de la profession d'avocat)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 1<sup>er</sup> juillet 2011 par la deuxième chambre civile de la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Michael C. et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 6<sup>o</sup> de l'article 53 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques. Cette QPC a été enregistrée au greffe du Conseil sous le n° 2011-171 QPC.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 juillet 2011 par la première chambre civile de la Cour de cassation d'une QPC posée par Mme Marie-Claude A. et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de la disposition du 2<sup>o</sup> de l'article 53 de la même loi. Cette QPC a été enregistrée au greffe du Conseil sous le n° 2011-178 QPC.

Le Conseil national des barreaux a présenté des observations en intervention dans les deux procédures.

Par sa décision n° 2011-171/178 QPC du 29 septembre 2011, le Conseil constitutionnel a, d'abord, joint ces deux QPC et, ensuite, déclaré les dispositions du 2<sup>o</sup> et du 6<sup>o</sup> de l'article 53 de la loi du 31 décembre 1971 conformes à la Constitution.

## **I. – L'objet des dispositions contestées**

Dans le cadre de la réforme de la profession d'avocat réalisée en 1971, le législateur a renvoyé à des décrets en Conseil d'État le soin de fixer les conditions d'application de la loi. Tel est l'objet de l'article 53 de la loi du 31 décembre 1971 qui identifie, de façon non exhaustive, une quinzaine de domaines d'intervention de l'autorité réglementaire. Parmi ces domaines, figurent « *les règles de déontologie ainsi que la procédure et les sanctions disciplinaires* », prévues au 2<sup>o</sup> de l'article, et « *la procédure de règlement des*

*contestations concernant le paiement des frais et honoraires des avocats* », prévue au 6° de l'article.

C'est le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat qui contient les dispositions réglementaires d'application.

## **II. – L'examen de constitutionnalité des dispositions contestées**

Les critiques des deux requérants, outre qu'elles portaient sur des dispositions du même article de loi, s'articulaient autour d'un grief commun, celui tiré de la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence.

Trois conditions doivent être réunies pour que le Conseil constitutionnel censure une disposition législative à l'aune de ce grief dans le cadre de la procédure de l'article 61-1 de la Constitution.

La première tient à l'entrée en vigueur de la disposition contestée puisque ce grief n'est invocable qu'à l'encontre d'une disposition législative postérieure à la Constitution du 4 octobre 1958<sup>1</sup>.

Les deux autres concernent les exigences constitutionnelles qui s'imposent au législateur. D'une part, la censure du Conseil ne peut intervenir que si le législateur n'a pas pleinement exercé la compétence que lui attribue la Constitution<sup>2</sup>. Il doit donc avoir laissé aux autorités d'application de la loi le soin de définir des règles qui, en vertu de la Constitution, relèvent du domaine de la loi. D'autre part, un droit ou une liberté que la Constitution garantit, au sens de l'article 61-1 de la Constitution, doit être affecté par l'incompétence négative du législateur qui est soulevée<sup>3</sup>.

Dans les affaires n° 171 et n° 178 QPC, des droits constitutionnellement garantis étaient susceptibles d'être affectés par une incompétence négative du législateur. Mais le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'avait pas méconnu l'étendue de sa compétence, tant dans le domaine de la déontologie et de la discipline des avocats, que dans celui de la contestation des frais et honoraires d'avocats.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association Sportive Football Club de Metz (Taxe sur les salaires)*, cons. 9.

<sup>2</sup> Décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, *M. Mathieu P. (Noms de domaine sur Internet)*, cons. 6.

<sup>3</sup> Décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark (incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 3.

## A. – La compétence du législateur et la déontologie et discipline des avocats

La requérante soutenait que le 2° de l'article 53 de la loi du 31 décembre 1971 était inconstitutionnelle dans la mesure où elle laisse au pouvoir réglementaire le soin d'établir les sanctions applicables aux avocats alors que, d'une part, aux termes de l'article 34 de la Constitution, c'est la loi qui fixe les règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, et que, d'autre part, la carence du législateur porterait atteinte aux principes d'égalité, de légalité et nécessité des délits et des peines, du respect des droits de la défense et du droit à un recours juridictionnel effectif.

Pour répondre à ce grief, il s'agissait pour le juge constitutionnel de déterminer si la procédure et les sanctions disciplinaires applicables aux avocats relevaient du domaine de la loi. À cet égard, il fallait se garder de confondre le champ d'application de deux exigences constitutionnelles qui présentent une portée différente.

D'un côté, les principes constitutionnels du droit répressif s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions pénales mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire<sup>4</sup>.

De l'autre, il résulte des articles 34 et 37, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, que les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent pas la procédure pénale et qu'elles ne mettent en cause aucune des règles, ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi<sup>5</sup>.

Les champs d'application sont donc distincts, le premier étant sensiblement plus large que le second. Les principes constitutionnels du droit répressif s'imposent ainsi à l'autorité réglementaire et le juge ordinaire, administratif ou pénal, est alors compétent pour sanctionner leur méconnaissance.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a rejeté le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de sa compétence, en se fondant sur l'exigence constitutionnelle selon laquelle « *la détermination des règles de déontologie, de la procédure et des sanctions disciplinaires applicables à une profession ne relève ni du droit pénal ni de la procédure pénale au sens de*

<sup>4</sup> Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (CSA)*, cons. 36.

<sup>5</sup> Décision n° 88-153 L du 23 février 1988, *Nature juridique de dispositions contenues dans les articles 8, 140 et 143 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises*, cons. 2.

*l'article 34 de la Constitution ; qu'il résulte des articles 34 et 37, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, qu'elle relève de la compétence réglementaire dès lors que ne sont mis en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi ».*

– S'agissant de la procédure disciplinaire, la jurisprudence constitutionnelle laissait peu de place au doute.

Le Conseil a en effet déjà jugé que les règles « *relatives à la procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ne concernent ni les règles constitutives de cette juridiction, ni la procédure pénale au sens de l'article 34 de la Constitution, ni les garanties fondamentales accordées tant aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques qu'aux fonctionnaires civils et militaires* »<sup>6</sup>.

Selon la même logique, il a considéré que, « *si le caractère contradictoire de la procédure est de nature législative, les dispositions mettant en application ce principe dans une procédure disciplinaire sont de nature réglementaire* »<sup>7</sup>. En d'autres termes, seul le législateur est compétent, dans le respect des autres exigences constitutionnelles, pour réduire le champ du caractère contradictoire d'une procédure ou en restreindre les conditions d'exercice. L'autorité réglementaire peut, de son côté, organiser le caractère contradictoire d'une procédure non répressive, comme c'est le cas, par exemple, pour la procédure civile<sup>8</sup>.

Concernant la réglementation du recours en cassation, la jurisprudence considère que cette voie de recours « *constitue pour les justiciables une garantie fondamentale dont, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient seulement à la loi de fixer les règles* »<sup>9</sup>. La disposition contestée ne remettait nullement en cause ce point puisqu'elle n'attribue à l'autorité réglementaire que le pouvoir de déterminer la procédure disciplinaire de première instance et d'appel. Le décret de 1971 est d'ailleurs muet sur la procédure suivie devant la Cour de cassation qui se déroule en application des règles du droit commun.

– S'agissant du renvoi au décret pour fixer la liste des sanctions disciplinaires, la réponse du Conseil constitutionnel était moins évidente, dès lors que ce cas de

<sup>6</sup> Décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code des juridictions financières*, cons. 4.

<sup>7</sup> Décision n° 85-142 L du 13 novembre 1985, *Nature juridique de dispositions contenues dans des textes relatifs à la sécurité sociale*, cons. 11.

<sup>8</sup> Article 16 du code de procédure civile.

<sup>9</sup> Décision n° 80-113 L du 14 mai 1980, *Nature juridique des diverses dispositions du Code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale*, cons. 7.

figure n'avait pas été expressément tranché dans la jurisprudence constitutionnelle

Pour déterminer si le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence, le Conseil a, d'abord, relevé que celui-ci avait fixé un certain nombre de règles dans la loi du 31 décembre 1971 encadrant l'exercice de la profession d'avocat. Son article 15 prévoit que, pour l'exercice de leur profession, les avocats sont inscrits à un barreau. Son article 17 pose que chaque barreau est administré par un conseil de l'ordre qui veille, notamment, à l'observation des devoirs des avocats et statue sur l'inscription au tableau des avocats. Ses articles 22 et 22-1 établissent que le conseil de discipline est composé des représentants des conseils de l'ordre du ressort de la cour d'appel et que le conseil de l'ordre du barreau de Paris siège comme conseil de discipline. De l'ensemble de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a déduit que le législateur avait entendu que les fautes disciplinaires des avocats puissent faire l'objet de sanctions comprenant, le cas échéant, l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer leur activité. Finalement, il a considéré qu'« *en renvoyant au décret le soin de fixer les sanctions disciplinaires qui, par leur objet et leur nature, sont en rapport avec l'exercice de cette profession réglementée, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence* ».

De ce qui précède, on ne peut conclure à l'absence générale de réserve de compétence du législateur pour déterminer le régime des sanctions disciplinaires relatives aux professions réglementées. Au contraire, la déclaration de conformité du Conseil se fonde principalement sur les considérations de l'espèce, à savoir l'organisation spécifique de la profession d'avocat. Pour d'autres professions, une réponse différente pourrait donc être apportée.

## **B. – La compétence du législateur et les contestations des frais et honoraires des avocats**

Le requérant reprochait au 6° de l'article 53 de la loi du 31 décembre 1971 de confier à l'autorité réglementaire le soin de déterminer la procédure de règlement des contestations concernant le paiement des frais et honoraires d'avocat. En déléguant au pouvoir réglementaire la tâche d'instituer une procédure spéciale de contestation des honoraires, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence au regard de l'article 34 de la Constitution, d'une part, en matière de création d'un nouvel ordre de juridiction et, d'autre part, dans le domaine de l'institution des garanties permettant qu'il ne soit pas porté atteinte au respect des principes fondamentaux d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties.

Par une formulation synthétique, le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble de ces griefs.

– En premier lieu, il s'agissait de déterminer si le grief tiré de ce que le législateur n'a pas épuisé sa compétence dans l'établissement d'un nouvel ordre de juridiction pouvait, en tout état de cause, être invoqué par le requérant.

Traditionnellement, le Conseil constitutionnel retient une acception extensive de la notion d'ordre de juridiction. La Cour de cassation et la Commission des recours des réfugiés ont, à ce titre, pu être qualifiées d'ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution<sup>10</sup>.

Mais cette jurisprudence était hors de propos dans le cas présent et ne pouvait servir à fonder une censure sur le fondement de l'incompétence négative du législateur. La disposition contestée ne mentionne que les règles de procédure. Il n'est pas question de créer une juridiction, et donc encore moins un nouvel ordre de juridiction, en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer la procédure de règlement des contestations concernant le paiement des frais et honoraires des avocats. Par ailleurs, aucune exigence constitutionnelle n'imposait au législateur de mettre en place une juridiction pour statuer sur ces contestations. Le grief a donc été écarté par le juge constitutionnel sans trancher le débat qui opposait les parties sur la nature juridictionnelle ou non de l'intervention du bâtonnier en matière de frais et d'honoraires d'avocats.

– En second lieu, la question se posait au juge constitutionnel de savoir si le législateur avait renvoyé au pouvoir réglementaire le soin d'établir les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour les libertés publiques.

Le Conseil constitutionnel a rarement eu l'occasion de se prononcer sur la nature de la réglementation applicable aux procédures non juridictionnelles. Ceci étant, il a jugé en 2009 que les dispositions organisant, notamment, le mode de délibération d'une commission administrative présentaient un caractère réglementaire<sup>11</sup>.

En tout état de cause, à partir du moment où le juge constitutionnel considère que les règles de procédure devant une juridiction non pénale ressortissent au domaine du règlement, il est difficile de soutenir qu'il reviendrait seulement au législateur de réglementer les procédures non juridictionnelles, alors que

---

<sup>10</sup> Décisions n° 77-99 L du 20 juillet 1977, *Nature juridique de dispositions contenues dans divers textes relatifs à la Cour de cassation, à l'organisation judiciaire et aux juridictions pour enfants*, cons. 1, et n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, *Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, cons. 62.

<sup>11</sup> Décision n° 2009-216 L du 9 avril 2009, *Nature juridique de dispositions du code de la propriété intellectuelle*, cons. 1 et 2.

l'incidence des décisions sur les citoyens est sensiblement plus limitée que celle des jugements et arrêts des tribunaux. Par conséquent, le Conseil n'a pu que constater que le législateur n'avait pas commis d'incompétence négative en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer la procédure de règlement des contestations des frais et honoraires d'avocat.