

Décision n° 2010-624 DC
du 20 janvier 2011

(Loi portant réforme de la représentation
devant les cours d'appel)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, le 23 décembre 2010, par M. Jean-Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Serge ANDRÉONI, Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Claude BÉRIT-DÉBAT, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Didier BOULAUD, Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY, M. Martial BOURQUIN, Mme Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mme Nicole BRICQ, MM. Jean-Pierre CAFFET, Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, MM. Bernard CAZEAU, Yves CHASTAN, Pierre-Yves COLLOMBAT, Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mmes Christiane DEMONTÈS, Josette DURRIEU, MM. Jean-Luc FICHET, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Serge GODARD, Didier GUILLAUME, Claude HAUT, Edmond HERVÉ, Mmes Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. Claude JEANNEROT, Ronan KERDRAON, Mme Bariza KHIARI, MM. Yves KRATTINGER, Serge LAGAUCHE, Mme Raymonde LE TEXIER, M. Alain LE VERN, Mme Claudine LEPAGE, MM. Jean-Jacques LOZACH, Roger MADEC, Philippe MADRELLE, Jacques MAHÉAS, François MARC, Jean-Pierre MASSERET, Marc MASSION, Rachel MAZUIR, Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Jean-Jacques MIRASSOU, Robert NAVARRO, Mme Renée NICOUX, MM. Jean-Marc PASTOR, François PATRIAT, Bernard PIRAS, Roland POVINELLI, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Marcel RAINAUD, Daniel RAOUL, François REBSAMEN, Thierry REPENTIN, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, René TEULADE, Jean-Marc TODESCHINI et Richard YUNG, sénateurs.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu la loi du 28 avril 1816 sur les finances, notamment son article 91 ;

Vu la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 12 janvier 2011 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel ; qu'ils contestent son article 13 ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la loi déférée :
« Les avoués près les cours d'appel en exercice à la date de la publication de la présente loi ont droit à une indemnité au titre du préjudice correspondant à la perte du droit de présentation, du préjudice de carrière, du préjudice économique et des préjudices accessoires toutes causes confondues, fixée par le juge de l'expropriation dans les conditions définies par les articles L. 13-1 à L. 13-25 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« Le juge détermine l'indemnité allouée aux avoués exerçant au sein d'une société dont ils détiennent des parts en industrie afin d'assurer, en tenant compte de leur âge, la réparation du préjudice qu'ils subissent du fait de la présente loi.

« L'indemnité est versée par le fonds d'indemnisation prévu à l'article 19.

« Par dérogation aux règles de compétence territoriale, le juge de l'expropriation compétent est celui du tribunal de grande instance de Paris.

« Dans un délai de trois mois suivant la cessation de l'activité d'avoué près les cours d'appel et au plus tard le 31 mars 2012, la commission prévue à l'article 16 notifie à l'avoué le montant de son offre d'indemnisation. En cas d'acceptation de l'offre par l'avoué, l'indemnité

correspondante est versée à l'avoué dans un délai d'un mois à compter de cette acceptation » ;

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION :

3. Considérant que les requérants soutiennent que le dernier alinéa de l'article 13 a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ;

4. Considérant, en premier lieu, que, selon les requérants, deux amendements complétant l'article 13 auraient été retirés par leurs auteurs en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, sur le fondement d'une argumentation « inexacte » du Gouvernement et du rapporteur de la commission saisie au fond, en méconnaissance des principes de clarté et de sincérité des débats ;

5. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique » ;

6. Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de contrôler les motifs pour lesquels l'auteur d'un amendement décide de le retirer ; que, dès lors, le grief tiré de l'inconstitutionnalité de la procédure suivie en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale doit être rejeté ;

7. Considérant, en second lieu, que, selon les requérants, deux amendements donnant une nouvelle rédaction de cet alinéa auraient, en deuxième lecture au Sénat, été rejetés en méconnaissance de l'article 27 de la Constitution dans la mesure où le résultat du scrutin n'aurait pas tenu compte de l'opinion réelle de certains votants ;

8. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 27 de la Constitution : « Le droit de vote des membres du Parlement est personnel » ; qu'aux termes du troisième alinéa du même article : « La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat » ;

9. Considérant que, pour l'application de ces dispositions, la circonstance que, dans le cadre d'un scrutin public, le nombre de suffrages favorables à l'adoption d'un texte soit supérieur au nombre de sénateurs effectivement présents au point de donner à penser que les délégations de

vote utilisées, tant par leur nombre que par les justifications apportées, excèdent les limites prévues par l'article 27 précité, ne saurait entacher de nullité la procédure d'adoption de ce texte que s'il est établi, d'une part, qu'un ou des sénateurs ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que, sans la prise en compte de ce ou ces votes, la majorité requise n'aurait pu être atteinte ;

10. Considérant qu'en l'espèce, le résultat du scrutin public portant sur les deux amendements dont le rejet est contesté, tel qu'il a été publié au *Journal officiel* des débats du Sénat, confirme le résultat proclamé par le président du Sénat en séance publique ; qu'en conséquence, le grief tiré de l'inconstitutionnalité de la procédure suivie en deuxième lecture devant le Sénat manque en fait ;

11. Considérant qu'il suit de là que l'article 13 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ;

- SUR LE FOND :

12. Considérant que les requérants contestent tant les modalités de l'indemnisation que son régime fiscal ;

. En ce qui concerne l'indemnisation des avoués :

13. Considérant que les requérants font valoir que la suppression de la profession d'avoué conduit à la disparition non seulement du monopole de postulation des avoués devant les cours d'appel, mais également de l'activité de ces derniers ; qu'en procédant à la suppression d'un outil de travail par voie d'expropriation, elle constituerait une privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'ils font valoir, dès lors, qu'en n'assurant pas le caractère préalable de l'indemnisation, les dispositions de l'article 13 de la loi déferée méconnaîtraient les exigences constitutionnelles applicables à toute privation du droit de propriété ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ;

15. Considérant que l'article 1^{er} de la loi déferée procède à l'intégration des avoués près les cours d'appel dans la profession d'avocat ;

que les articles 32 et 33 de la loi déferée suppriment le statut d'avoué et, par voie de conséquence, retirent à ces derniers la qualité d'officier ministériel et le droit de présenter leur successeur en application de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 susvisée ;

16. Considérant que la suppression du privilège professionnel dont jouissent les avoués ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 précité de la Déclaration de 1789 ; que, par suite, doivent être rejetés comme inopérants les griefs tirés de la violation de cet article, notamment le grief critiquant le caractère non préalable de l'indemnisation ;

17. Considérant que l'article 13 de la Déclaration de 1789 dispose : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; que le bon usage des deniers publics constitue une exigence constitutionnelle ; que, si l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; que le respect de ce principe ainsi que l'exigence de bon emploi des deniers publics ne seraient pas davantage assurés si était allouée à des personnes privées une indemnisation excédant le montant de leur préjudice ;

18. Considérant que la loi déferée supprime le monopole de représentation des avoués devant les cours d'appel ; que le législateur a ainsi entendu simplifier et moderniser les règles de représentation devant ces juridictions en permettant aux justiciables d'être représentés par un seul auxiliaire de justice tant en première instance qu'en appel ; qu'il a également entendu limiter les frais de procédure devant ces juridictions ; qu'il a poursuivi ainsi un but d'intérêt général ;

19. Considérant que le législateur a confié au juge de l'expropriation, dans les conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le soin de fixer le montant de l'indemnisation du préjudice subi par les avoués du fait de la loi ; qu'il a également entendu, comme il lui était loisible de le faire, permettre que la fixation de cette indemnisation puisse être calculée au plus tard le 31 mars 2012 ; que, toutefois, cette indemnisation ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, permettre l'allocation d'indemnités ne correspondant pas au préjudice subi du fait de la loi ou excédant la réparation de celui-ci ;

20. Considérant, en premier lieu, qu'en prévoyant la réparation du « préjudice correspondant à la perte du droit de présentation », le législateur a entendu que le préjudice patrimonial subi du fait de la perte du droit de présentation soit intégralement réparé ; que, pour assurer la réparation intégrale de ce préjudice, il appartiendra à la commission prévue à l'article 16 de la loi déferée et, le cas échéant, au juge de l'expropriation, de fixer cette indemnité dans la limite de la valeur des offices ; que ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ;

21. Considérant, en deuxième lieu, qu'en prévoyant la réparation du préjudice « de carrière », les dispositions critiquées permettent l'allocation d'une indemnité sans lien avec la nature des fonctions d'officier ministériel supprimées ; que, par suite, l'allocation d'une telle indemnité doit être déclarée contraire à la Constitution ;

22. Considérant, en troisième lieu, que la loi confère le titre d'avocat aux anciens avoués ; que, sauf renonciation, les anciens avoués sont inscrits, à compter du 1^{er} janvier 2012, au barreau établi près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé leur office ; qu'ils peuvent continuer à exercer des missions de représentation devant la cour d'appel ; qu'il leur est d'ailleurs reconnu, de plein droit, une spécialisation en procédure d'appel ; que, dès lors, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la loi ne supprime pas l'activité correspondant à la profession d'avoué ;

23. Considérant, en outre, que les anciens avoués peuvent exercer l'ensemble des attributions réservées aux avocats et bénéficier notamment, à ce titre, du monopole de la représentation devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel ils ont établi leur résidence professionnelle ;

24. Considérant que, par suite, le « préjudice économique » et les « préjudices accessoires toutes causes confondues » sont purement éventuels ; qu'en prévoyant l'allocation d'indemnités correspondant à ces préjudices, les dispositions de l'article 13 de la loi déferée ont méconnu l'exigence de bon emploi des deniers publics et créé une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les mots : « du préjudice de carrière, du préjudice économique et des préjudices accessoires toutes causes confondues, » doivent être déclarés contraires à la

Constitution ; qu'il en va de même, par voie de conséquence, au deuxième alinéa du même article 13, des mots : « , en tenant compte de leur âge, » ;

. En ce qui concerne le régime fiscal applicable à l'indemnisation des avoués :

26. Considérant que les requérants font valoir que le législateur, par son silence, a porté atteinte au principe d'égalité devant la loi entre les avoués ; qu'ils précisent que des avoués ayant prêté serment la même année, ayant investi la même somme et ayant subi le même préjudice ne pourront prétendre à une même indemnisation nette d'impôt au titre du droit de présentation selon qu'ils exercent en nom propre ou en société, qu'ils sont à l'origine de la création de la société civile professionnelle ou l'ont intégrée, qu'ils sont associés d'une société civile professionnelle ayant ou non opté pour l'impôt sur les sociétés ou qu'ils ont ou non la possibilité de faire valoir leurs droits à la retraite ;

27. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes ; qu'il s'ensuit que le législateur, qui n'a pas écarté les règles de droit commun de taxation des plus-values, n'a pas méconnu le principe d'égalité en ne prenant pas en compte les conséquences de l'assujettissement à l'impôt de l'indemnité accordée ;

28. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}. – Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel :

– au premier alinéa de l'article 13, les mots : « du préjudice de carrière, du préjudice économique et des préjudices accessoires toutes causes confondues, » ;

- au deuxième alinéa de ce même article, les mots : « , en tenant compte de leur âge, ».

Article 2.– Le surplus de l'article 13 de la même loi est conforme à la Constitution.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 janvier 2011, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.