

Conseil d'État

**N° 389902**

ECLI:FR:CESJS:2015:389902.20150722

Inédit au recueil Lebon

**6ème SSJS**

M. Didier Ribes, rapporteur

Mme Suzanne von Coester, rapporteur public

lecture du mercredi 22 juillet 2015

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Par un mémoire, enregistré le 30 avril 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. L... O..., Mme J...O..., M. B...F..., Mme C...F..., M. B... -C...F..., M. B... D..., M. H... G..., M. I... P..., M. E... K..., M. B... -E...K..., M. A...M...et Me N...O...demandent au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de leur requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des articles 5, 32, 34, 37 et 38 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 91 de la loi sur les finances du 28 avril 1816, des dispositions législatives de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement le nombre des titulaires et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre, des articles 4 et 5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et de l'article 13 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et ses articles 1er, 61-1 et 89 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- la loi sur les finances du 28 avril 1816, notamment son article 91 ;
- les dispositions législatives de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement le nombre des titulaires et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, notamment ses articles 4 et 5 ;
- la loi n° 2015-177 du 16 février 2015, notamment son article 13 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Didier Ribes, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public ;

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) " ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

2. Considérant, en premier lieu, que les dispositions de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances ont pour objet de permettre aux avocats à la Cour de cassation de présenter un successeur à l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice ; que le litige soulevé par M. O...et autres est relatif au décret du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, qui précise les règles procédurales applicables devant le Tribunal des conflits et crée une procédure de questions préjudicielles permettant aux juridictions saisies d'un litige qui soulève une question relevant de la compétence de l'autre ordre de saisir elles-mêmes les juridictions de cet ordre ; que l'article 91 de la loi du 28 avril 1816, contesté au regard, d'une part, du principe d'égal

accès aux dignités, places et emplois publics garanti par les articles 1er de la Constitution et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, d'autre part, au regard des articles 1er et 89 de la Constitution, en tant qu'il comporte les mots " Sa Majesté ", enfin, de l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre, n'est par conséquent pas applicable au présent litige ;

3. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques : " Nul ne peut, s'il n'est avocat, assister ou représenter les parties, postuler et plaider devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires de quelque nature que ce soit, sous réserve des dispositions régissant les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. " ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 5 de la même loi : " Les avocats exercent leur ministère et peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires, sous les réserves prévues à l'article précédent. " ; que ces dispositions, éclairées par leurs travaux préparatoires, ont pour effet de réserver aux seuls avocats de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation la représentation des parties devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Tribunal des conflits, lorsque le ministère d'avocat est rendu obligatoire par les règles de procédure applicables ; qu'elles sont donc applicables au litige, qui tend notamment à l'annulation de l'article 5 du décret du 27 février 2015, en vertu duquel les parties devant le Tribunal des conflits sont représentées par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; qu'en revanche, tel n'est pas le cas des dispositions législatives de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement le nombre des titulaires et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre ;

4. Considérant que la seule circonstance qu'un avocat ayant assisté un justiciable au cours de l'instance ayant précédé la procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation ou le Tribunal des conflits ne puisse le représenter devant l'une de ces juridictions, lorsque le ministère d'avocat est rendu obligatoire par les règles de procédure applicables, ne porte, par elle-même, pas atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif ni aux droits de la défense ; qu'en tout état de cause, l'institution d'un ministère d'avocat obligatoire devant le Tribunal des conflits résulte de dispositions prises par le pouvoir réglementaire et non des dispositions législatives faisant l'objet de la présente question prioritaire de constitutionnalité ; que, par suite, les griefs tirés de l'atteinte portée, d'une part, par les articles 4 et 5 de la loi du 31 décembre 1971 cités ci-dessus, d'autre part, par l'incompétence négative qui entacherait les dispositions de l'article 13 de la loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, au droit à un recours juridictionnel effectif et aux droits de la défense ainsi qu'à l'exigence de clarté de la loi découlant de l'article 34 de la Constitution et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme découlant des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ne présentent pas un caractère sérieux ;

5. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 n'instituent pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que leur 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

;

6. Considérant, en dernier lieu, que le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'expression, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, n'est pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité, que le moyen tiré de ce que l'article 91 de la loi sur les finances du 28 avril 1816, les dispositions législatives de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement le nombre des titulaires et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre, les articles 4 et 5 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et l'article 13 de la loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ;

DECIDE :

-----

Article 1er : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. O...et autres.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. L... O..., Mme J...O..., M. B...F..., Mme C...F..., M. B... -C...F..., M. B... D..., M. H... G..., M. I... P..., M. E... K..., M. B... -E...K..., M. A...M..., et Me N...O....

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel, au Premier ministre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.