

Décision n° 2013-310 QPC du 17 mai 2013

M. Jérôme P.

(Conseil de discipline des avocats en Polynésie française)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 février 2013 par la Cour de cassation (première chambre civile, arrêt n° 269 du 20 février 2013) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Jérôme P. et visant « *La loi n° 2004-130 du 11 février 2004 qui a modifié l'article 22 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 (en instituant des conseils de discipline distincts des conseils de l'ordre) en excluant toutefois de son bénéfice les avocats inscrits au barreau de Papeete (...) ainsi que les articles 22 et 81 de la loi du 31 décembre 1971 en son texte initial* ». Le Conseil constitutionnel a considéré que cette question visait à contester le cinquième alinéa du paragraphe IV de l'article 81 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

Par sa décision n° 2013-310 QPC du 17 mai 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, avec une réserve d'interprétation.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique

Les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe IV de l'article 81 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques prévoient une formation disciplinaire particulière pour les avocats inscrits au barreau de Papeete, par dérogation aux formations disciplinaires de droit commun prévues par l'article 22 de la loi du 31 décembre 1971.

1. – L'article 28 de la loi du 11 février 2004¹, dont est issue la rédaction actuelle de l'article 22 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, a profondément modifié la

¹ Loi n° 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques.

procédure disciplinaire applicable aux avocats afin d'« *adapter les textes en vigueur aux principes posés par la Convention européenne des droits de l'homme et notamment aux exigences du procès équitable* »². Avant l'adoption de cette réforme, cette procédure relevait du seul conseil de l'ordre auquel appartenait l'avocat. En effet, saisi « *soit d'office, soit à la demande du procureur général, soit à l'initiative du bâtonnier* », le conseil de l'ordre siégeant comme conseil de discipline poursuivait et réprimait les infractions et les fautes commises par les avocats inscrits au tableau ou sur la liste du stage³.

Par la modification apportée à la loi du 31 décembre 1971 par celle du 11 février 2004, le législateur a voulu tirer les conséquences de la très petite taille de certains barreaux, faisant ainsi un pas vers leur regroupement au plan régional. En instituant un conseil de discipline dans le ressort de chaque cour d'appel, le législateur a entendu « *assurer l'impartialité de la formation de jugement* »⁴. Ce conseil est composé d'avocats délégués par chaque conseil de l'ordre au *prorata* du nombre de ses membres mais aucun conseil de l'ordre ne peut désigner plus de la moitié des membres du conseil de discipline et chaque conseil de l'ordre désigne au moins un représentant.

Ainsi, depuis 2004, la discipline des avocats n'est plus confiée au conseil de l'ordre du barreau. Toutefois, l'article 22 de la loi du 31 décembre 1971 exclut expressément le barreau de Paris de l'application de cette modification de la composition de l'organe disciplinaire. Compte tenu de la taille du barreau de Paris, avec 15 541 avocats inscrits au 1^{er} janvier 2002, le législateur a fait le choix de maintenir une procédure disciplinaire des avocats confiée au conseil de l'ordre du barreau de la capitale.

Dans sa décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, *Mme Marie-Claude A. (Conseil de discipline des avocats)*, le Conseil a jugé :

« 4. *Considérant, en premier lieu, qu'en instituant un conseil de discipline unique dans le ressort de chaque cour d'appel, le législateur a entendu garantir l'impartialité de l'instance disciplinaire des avocats en remédiant aux risques de proximité entre les membres qui composent cette instance et les avocats qui en sont justiciables ; qu'en maintenant le conseil de l'ordre du barreau de Paris dans ses attributions disciplinaires, il a, d'une part, tenu compte de la situation particulière de ce barreau qui, au regard du nombre d'avocats inscrits, n'est pas exposé au même risque de proximité ; qu'il a, d'autre part, entendu assurer une représentation équilibrée des autres barreaux relevant de la cour d'appel*

² Projet de loi n° 176 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en vente aux enchères publiques.

³ Ancien art. 22 de la loi du 31 décembre 1971, préc.

⁴ Projet de loi n° 176, préc.

de Paris au sein d'un conseil de discipline commun ; que, dès lors, la différence de traitement établie par le législateur repose sur des critères objectifs et rationnels, poursuit un but d'intérêt général et est en rapport direct avec l'objet de la loi ;

« 5. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des termes de l'article 22-2 de la loi du 31 décembre 1971 susvisée que le bâtonnier de l'ordre du barreau de Paris n'est pas membre de la formation disciplinaire du conseil de l'ordre du barreau de Paris ; que la circonstance que les membres de cette formation sont désignés par le conseil de l'ordre, lequel est présidé par le bâtonnier en exercice, n'a pas pour effet, en elle-même, de porter atteinte aux exigences d'indépendance et d'impartialité de l'organe disciplinaire ;

« 6. Considérant, en troisième lieu, que les termes du règlement intérieur du barreau de Paris sont sans incidence sur la conformité des dispositions contestées à la Constitution ;

« 7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice ainsi que de l'atteinte aux droits de la défense et aux principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions, doivent être rejetés ».

2. – La réforme de 2004 n'a pas concerné la procédure disciplinaire applicable aux avocats en Polynésie française.

Le premier paragraphe de l'article 75 de la loi du 11 février 2004 autorisait *« le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures de nature législative permettant de rendre applicable la présente loi, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et à Mayotte ».*

C'est le paragraphe II de l'article 8 de l'ordonnance du 1^{er} juin 2006 portant extension et adaptation outre-mer de dispositions réformant le statut des avocats, des notaires, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des administrateurs judiciaires⁵ qui a ainsi complété l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971 en prévoyant, d'une part, que les articles 3 à 27 (sous quelques exceptions), sont applicables en Polynésie française⁶ et, d'autre part,

⁵ Ordonnance n° 2006-639 du 1^{er} juin 2006 portant extension et adaptation outre-mer de dispositions réformant le statut des avocats, des notaires, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des administrateurs judiciaires.

⁶ Le fait que l'ordonnance n° 2011-1875 du 15 décembre 2011 portant extension de la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ait modifié la rédaction de l'article 81 pour prévoir que ces articles sont applicables *« dans leur rédaction en vigueur à la date*

que les articles 22 à 25-1 de cette même loi s'y appliquent sous la réserve suivante, formulée au cinquième alinéa du paragraphe IV de l'article 81 : « *Le conseil de l'ordre du barreau de Papeete, siégeant comme conseil de discipline, connaît des infractions et fautes commises par les avocats qui y sont inscrits. Il connaît également des infractions et fautes commises par un ancien avocat, dès lors qu'à l'époque des faits il était inscrit au tableau ou sur la liste des avocats honoraires du barreau* ».

Le 26° de l'article 20 de la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer⁷ a ratifié cette ordonnance du 1^{er} juin 2006.

Le cinquième alinéa du paragraphe V de l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques prévoit les mêmes réserves concernant l'application en Nouvelle-Calédonie des articles 22 à 25-1 de cette même loi⁸.

B. – Origine de la QPC et question posée

1. – Par une décision en date du 23 mars 2012, le conseil de l'ordre des avocats au barreau de Papeete siégeant en conseil de discipline a prononcé à l'encontre d'un avocat au barreau de Papeete une interdiction temporaire d'exercer pour une durée de huit mois, avec sursis, en raison de manquements à l'obligation de délicatesse et à la déontologie. Le 26 avril 2012, cet avocat a interjeté appel de cette décision devant la cour d'appel de Papeete.

À l'occasion de cette instance, l'appelant a présenté une question prioritaire de constitutionnalité ainsi rédigée : « *La loi n° 2004-130 du 11 février 2004 qui a modifié l'article 22 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 (en instituant des conseils de discipline distincts des conseils de l'ordre) en excluant toutefois de son bénéfice les avocats inscrits au barreau de Papeete, a-t-elle, ainsi que les articles 22 et 81 de la loi du 31 décembre 1971 en son texte initial, porté atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, faute d'accès effectif à un juge indépendant et impartial, au travers des principes d'égalité des armes et du respect des droits de la défense, ainsi qu'au principe d'égalité devant la justice – en violation des articles 1^{er}, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ?* ». Par un arrêt du 20 février 2013, la première chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel cette question prioritaire de constitutionnalité.

de la publication de l'ordonnance n° 2011-1875 du 15 décembre 2011 » n'a pas d'incidence sur les dispositions contestées, dans la mesure où les modifications de la loi du 31 décembre 1971 postérieures à l'ordonnance du 1^{er} juin 2006 ne concernent pas les articles 22 à 25-1 de cette loi.

⁷ Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

⁸ V. le paragraphe II de l'article 10 de l'ordonnance n° 2006-639 du 1^{er} juin 2006, préc.

2. La rédaction de la décision de renvoi de la QPC était maladroite quant à la désignation de la disposition législative contestée, et ce d'autant plus qu'elle paraissait viser une disposition que le Conseil constitutionnel a déclarée conforme à la Constitution dans sa décision du 29 septembre 2011 susvisée (l'article 22 de la loi du 31 décembre 1971 dans sa rédaction résultant de la loi du 11 février 2004).

La confusion dans la formulation de la question tenait à ce que la rédaction actuellement en vigueur de l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971 est en fait une reprise de la rédaction de l'article 22 de ladite loi antérieure à sa modification par la loi du 11 février 2004. La Cour de cassation s'abstient de reformuler la rédaction figurant dans les écritures du requérant, laissant au Conseil constitutionnel le soin de déterminer précisément la disposition contestée. En réalité, à la lecture de la motivation de l'arrêt de renvoi de la QPC par la Cour de cassation⁹, il apparaissait que la QPC n° 2013-310 portait sur la rédaction actuellement en vigueur du cinquième alinéa du paragraphe IV de l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971, qui prévoit une formation disciplinaire particulière pour les avocats inscrits au barreau de Papeete, par dérogation aux formations disciplinaires de droit commun prévues par l'article 22 de cette loi.

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel n'a pas admis les observations en intervention adressées par deux avocats au barreau de Marseille et qui portaient sur l'article 22 de la loi du 31 décembre 1971 dans sa rédaction résultant de la loi du 11 février 2004. Une intervention ne saurait en effet viser une disposition différente de celle qui fait l'objet de la QPC.

Ainsi, la question prioritaire de constitutionnalité portait sur les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe IV de la loi modifiée du 31 décembre 1971 qui n'avaient jamais été déférées au Conseil constitutionnel.

3. L'auteur de la QPC soutenait qu'en soumettant les avocats inscrits au barreau de Papeete à un organe disciplinaire composé selon des règles différentes de celles applicables aux autres barreaux de métropole, les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe IV de l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971 méconnaissaient le principe d'égalité devant la justice. Il faisait valoir, en outre, que le respect des droits de la défense et les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions étaient méconnus.

⁹ « La question posée présente un caractère sérieux en ce qu'elle allègue une atteinte au principe d'égalité devant la justice ainsi qu'aux droits de la défense et aux principes d'indépendance et d'impartialité en raison du maintien des attributions disciplinaires du conseil de l'ordre du barreau de Papeete, siégeant comme conseil de discipline, pour connaître des infractions et fautes commises par un avocat qui y est inscrit ».

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

A. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice

1. – La jurisprudence constitutionnelle

La jurisprudence constitutionnelle sur l'égalité devant la justice est fondée sur une combinaison de deux articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil constitutionnel examine ensemble la question de l'égalité devant la loi, fondée sur l'article 6 de cette Déclaration, et la question de la garantie des droits de la défense, qui repose sur son article 16. Ainsi, il juge que, « *si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* »¹⁰.

En pratique, l'égalité devant la justice présente deux aspects qui conduisent à ce qu'elle soit examinée soit de manière autonome, soit au travers des garanties des droits de la défense.

L'égalité devant la justice est appréhendée de manière autonome chaque fois qu'une modalité de l'organisation judiciaire ou des règles de procédure placent dans des situations différentes des justiciables qui se trouvent dans une situation procédurale identique. C'est le traitement égal de toutes les personnes poursuivies, mises en examen, prévenues, accusées, ou parties civiles.

L'égalité devant la justice est examinée à l'aune des droits de la défense chaque fois qu'est mis en cause le droit à une procédure juste et équitable, l'égalité des garanties ou l'équilibre des droits des parties.

Le cas de l'espèce s'inscrivait principalement dans la première hypothèse, dans la mesure où un avocat inscrit au barreau de Papeete et un avocat inscrit au barreau d'une autre ville de métropole sont placés dans une situation identique en matière de poursuite disciplinaire. Juridiquement, ils sont justiciables des mêmes infractions et encourent les mêmes sanctions que leurs confrères.

¹⁰ Décision n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010, *Région Languedoc-Roussillon et autres* (Article 575 du code de procédure pénale), cons. 4.

2. – L’application à l’espèce

En vertu des trois premiers alinéas de l’article 74 de la Constitution : « *Les collectivités d’outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d’elles au sein de la République.*

« *Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l’assemblée délibérante, qui fixe :*

« – *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;* ».

En outre, le dernier alinéa de cet article 74 dispose :

« *Les autres modalités de l’organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante* ».

Dans le cadre de l’article 74 de la Constitution, tout comme dans celui de l’article 77 de la Constitution relatif à la Nouvelle-Calédonie, l’application du principe d’égalité diffère selon que la matière considérée a été ou non transférée à la collectivité. Trois cas doivent être distingués :

– Lorsque la matière a été transférée à la collectivité, le grief tiré de la méconnaissance du principe d’égalité fondé sur la comparaison entre la législation adoptée par les autorités locales et celle adoptée par l’État doit être écarté. En effet, le principe d’égalité ne peut être invoqué pour contester le fait que la collectivité adopte des dispositions différentes de celles applicables sur le territoire métropolitain. C’est précisément ce qu’a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*. En l’espèce, la question prioritaire de constitutionnalité portait sur les paragraphes III et IV de l’article 137 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 qui modifient le dispositif d’indemnité temporaire de retraite (ITR) dont bénéficient les retraités titulaires d’une pension civile ou militaire de l’État résidant outre-mer en plafonnant son montant et en rendant plus difficile son attribution à de nouveaux bénéficiaires. Ces dispositions instituent une différence entre les pensionnés de l’État et ceux de la fonction publique territoriale de Nouvelle-Calédonie. Ces derniers continuent en effet de percevoir une ITR locale sans plafond ni écrêtement puisque leur pension de retraite relève de la seule compétence de la Nouvelle-Calédonie. Cependant, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d’égalité dans la mesure où cette différence trouve sa source dans la

Constitution, et particulièrement dans la loi organique prise sur le fondement de son article 77¹¹.

– Lorsque la matière est demeurée de la compétence de l’État et relève du principe d’identité législative, les différences de traitement résultant des adaptations de la loi dans les collectivités d’outre-mer (COM) sont soumises à un contrôle normal au regard du principe d’égalité. Le Conseil constitutionnel a eu l’occasion de se prononcer en ce sens dans deux décisions.

Dans sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, le Conseil constitutionnel a jugé qu’« *eu égard aux attributions conférées aux institutions des collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 et à celles de la Nouvelle-Calédonie, dont le rôle ne se limite pas à la simple administration de ces collectivités, le législateur pouvait prévoir un régime d’incompatibilité* » concernant les magistrats judiciaires « *plus strict que celui qui s’applique aux mandats électifs des autres collectivités territoriales* »¹².

Dans sa décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 rendue à propos de la loi relative à la commission prévue à l’article 25 de la Constitution et à l’élection des députés, le Conseil constitutionnel a opéré un contrôle du respect du principe d’égalité devant le suffrage concernant le découpage électoral des circonscriptions législatives. Ainsi, s’agissant des collectivités d’outre-mer, le Conseil constitutionnel a précisé, en rappelant que le principe des « *bases essentiellement démographiques* » s’appliquait également à ces collectivités, qu’aucun impératif d’intérêt général n’impliquait que toute collectivité d’outre-mer constitue à elle seule une circonscription. Pour les collectivités d’outre-mer dont la population est trop réduite pour justifier qu’elles constituent une circonscription électorale, le Conseil a toutefois estimé que le particulier éloignement géographique pouvait constituer un impératif d’intérêt général suffisant¹³.

– Lorsque la matière est demeurée de la compétence de l’État mais relève du principe de spécialité législative, le pouvoir reconnu au législateur d’adapter la législation est particulièrement important de sorte que le contrôle du respect de l’égalité, conduisant à comparer la législation nationale et la législation adoptée par l’État localement, est un contrôle restreint. En effet, en vertu de ce principe de spécialité législative, le législateur national est constitutionnellement fondé à adapter la législation applicable sur le reste du territoire dans les collectivités

¹¹ Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 21.

¹² Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l’outre-mer*, cons. 18.

¹³ Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l’article 25 de la Constitution et à l’élection des députés*, cons. 24.

régies par l'article 74 de la Constitution, compte tenu des intérêts propres de ces dernières.

Cette interprétation de l'article 74 de la Constitution est d'ailleurs confortée par l'article 74-1, dont le premier alinéa dispose : « *Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le **Gouvernement peut, par ordonnance**, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou **adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée**, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure* ».

En outre, dans le cas des collectivités de l'article 74 dites de l'Atlantique (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon), le législateur organique, alors même qu'il a prévu une application de plein droit des dispositions législatives et réglementaires nationales dans les domaines ne relevant pas de la compétence de la collectivité, a précisé : « *L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de la collectivité* »¹⁴.

Ainsi, l'organisation particulière d'une collectivité de l'article 74 fonde *a priori* la faculté pour le législateur national d'adapter les lois dans toutes les matières qui demeurent de sa compétence, sans qu'il soit nécessaire d'établir, comme pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution, l'existence de « *caractéristiques et contraintes particulières* ».

Le cas de l'espèce s'inscrivait dans la troisième hypothèse de contrôle mise en évidence. En ce sens, le Conseil constitutionnel a relevé qu'en vertu de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française¹⁵, « *l'organisation de la profession d'avocat* » est au nombre des matières pour lesquelles le législateur national est compétent mais doit prévoir une disposition législative spéciale pour rendre applicable la législation métropolitaine ou l'adapter¹⁶ (cons. 6).

Le Conseil a rappelé que les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe IV de l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971 prévoient que, pour l'application en Polynésie française des articles 22 à 25-1 de cette même loi, le conseil de

¹⁴ Respectivement au deuxième alinéa de l'article L.O. 6213-1 du code général des collectivités territoriales pour Saint-Barthélemy, au deuxième alinéa de l'article L.O. 6313-1 du même code pour Saint Martin et au deuxième alinéa de l'article L.O. 6413-1 pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹⁵ La compétence de l'État en cette matière est prévue par le 2° de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

¹⁶ Art. 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 préc.

l'ordre du barreau de Papeete, siégeant comme conseil de discipline, connaît des infractions et fautes commises par les avocats qui y sont inscrits. Ces mêmes dispositions prévoient qu'il connaît également des infractions et fautes commises par un ancien avocat, dès lors qu'à l'époque des faits il était inscrit au tableau ou sur la liste des avocats honoraires du barreau.

Ainsi, par dérogation aux dispositions de l'article 28 de la loi du 11 février 2004, instituant un conseil de discipline unique dans le ressort de chaque cour d'appel, le législateur a maintenu le conseil de l'ordre du barreau de Papeete dans ses attributions disciplinaires. Le Conseil a considéré qu'en prévoyant des règles de composition spécifiques pour l'organe disciplinaire des avocats inscrits au barreau de Papeete, le législateur a entendu tenir compte du particulier éloignement de la Polynésie française des autres parties du territoire national et du fait que la cour d'appel de Papeete ne comprend qu'un seul barreau¹⁷. Le barreau de Papeete se trouve donc dans une situation objectivement différente de celle des autres barreaux en métropole. Dès lors, le Conseil a jugé qu'en n'instituant pas un conseil de discipline des avocats au niveau de la cour d'appel, le législateur a instauré une différence de traitement qui tient compte de la situation particulière de la Polynésie française (cons. 7).

Le Conseil a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la justice.

B. – Le grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense, de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil a, depuis longtemps, jugé que le principe d'indépendance est « *indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires* »¹⁸ ou « *juridictionnelles* »¹⁹. Par la suite, il a fait relever le principe d'indépendance des juges non professionnels de l'article 16 de la Déclaration de 1789²⁰. Il a, en effet, rattaché à la garantie des droits proclamée par cet article le droit à un recours effectif, les droits de la défense²¹, le droit à un procès équitable²² et, enfin, l'impartialité et l'indépendance des juridictions²³.

¹⁷ Voir en ce sens, le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-639 du 1^{er} juin 2006.

¹⁸ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, cons. 64.

¹⁹ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 15.

²⁰ Décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, *Loi relative aux juges de proximité*, cons. 23.

²¹ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

²² Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11.

²³ Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

Ainsi, bien que l'indépendance des magistrats judiciaires et celle des juges non professionnels aient un fondement constitutionnel différent (article 64 de la Constitution pour les premiers, article 16 de la Déclaration de 1789 pour les seconds), l'existence de garanties légales d'indépendance et d'impartialité des membres d'une juridiction constitue une exigence applicable à toutes les juridictions.

Dans le cadre de la procédure de QPC, le Conseil a ainsi censuré la composition des tribunaux commerciaux maritimes où siégeaient des fonctionnaires et des militaires en fonction dans leur administration, laquelle, qui plus est, était l'autorité de poursuite²⁴.

En revanche, il a déclaré conforme au principe d'impartialité la composition des tribunaux des affaires de sécurité sociale, juridiction civile présidée par un magistrat du siège et dans laquelle siègent deux assesseurs désignés par le premier président de la cour d'appel, après avis du président du tribunal des affaires de sécurité sociale, sur une liste établie par les autorités compétentes de l'État sur proposition, principalement, des organisations professionnelles représentatives. Pour ce faire, il s'est appuyé sur le fait « *qu'il appartient en particulier au premier président, à l'issue de cette procédure de sélection des candidatures, de désigner les assesseurs qui présentent les compétences et les qualités pour exercer ces fonctions ; que ces assesseurs ne sont pas soumis à l'autorité des organisations professionnelles qui ont proposé leur candidature ; que l'article L. 144-1 du code de la sécurité sociale fixe des garanties de moralité et d'indépendance des assesseurs ; qu'en outre, la composition de cette juridiction assure une représentation équilibrée des salariés et des employeurs* »²⁵.

Dans sa décision n° 2010-110 QPC du 24 mars 2011, le Conseil a censuré des dispositions relatives à la composition des commissions départementales d'aide sociale, au regard de l'exigence selon laquelle, d'une part, un fonctionnaire ne peut siéger dans une juridiction qui statue sur des questions relevant de l'activité des services auxquels il participe et, d'autre part, l'élu de l'assemblée délibérante d'une collectivité ne peut siéger dans la juridiction qui statue sur un litige dans lequel cette collectivité est partie²⁶. Il a également censuré sur le même fondement la composition de la commission centrale d'aide sociale²⁷.

²⁴ Décision n° 2010-10 QPC du 2 juillet 2010, *Consorts C. et autres (Tribunaux maritimes commerciaux)*, cons. 4.

²⁵ Décision n° 2010-76 QPC du 3 décembre 2010, *M. Roger L. (Tribunaux des affaires de sécurité sociale)*, cons. 9.

²⁶ Décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. (Composition de la commission départementale d'aide sociale)*, cons. 4 à 7.

²⁷ Décision n° 2012-250 QPC du 8 juin 2012, *M. Christian G. (Composition de la commission centrale d'aide sociale)*, cons. 4 à 6.

Dans sa décision précitée n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que la circonstance que les membres de la formation disciplinaire du conseil de l'ordre du barreau de Paris sont désignés par le conseil de l'ordre, lequel est présidé par le bâtonnier en exercice, n'a pas pour effet, en elle-même, de porter atteinte aux exigences d'indépendance et d'impartialité de l'organe disciplinaire²⁸. Le Conseil a, par suite, déclaré conforme au principe d'impartialité la procédure disciplinaire applicable aux avocats du barreau de Paris, notamment dans la mesure où le bâtonnier, autorité de poursuite, n'est pas membre du conseil de l'ordre siégeant comme conseil de discipline, autorité de sanction. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel a confirmé cette position dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 à propos de la discipline des vétérinaires²⁹.

2. – L'application à l'espèce

– Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'en instituant un conseil de discipline unique dans le ressort de chaque cour d'appel, le législateur a entendu garantir l'impartialité de l'instance disciplinaire des avocats en remédiant aux risques de proximité entre les membres qui composent cette instance et les avocats qui en sont justiciables.

En effet, la réforme de 2004 poursuivait principalement un objectif annoncé en introduction de l'exposé des motifs : « *La réforme de la discipline des avocats était nécessaire pour adapter les textes en vigueur aux principes posés par la Convention européenne des droits de l'homme et notamment aux exigences du procès équitable* »³⁰. En particulier, « *il est apparu que dans les petits et moyens barreaux, l'accroissement des demandes de récusation pour suspicion légitime laissent penser que les juges étaient trop proches de leurs justiciables pour être considérés comme indépendants* »³¹.

Or, dans le cas particulier du barreau de Paris, le nombre des avocats inscrits était tel qu'il était déjà de nature à réduire « *sensiblement le risque de proximité entre la personne mise en cause et les membres du conseil* »³² de l'ordre. Dès lors, l'application du nouveau dispositif n'était pas nécessaire. Dans sa décision n° 2011-179 QPC précitée, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs relevé « *qu'en maintenant le conseil de l'ordre du barreau de Paris dans ses attributions disciplinaires* », le législateur a notamment « *tenu compte de la situation*

²⁸ Décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, précité, cons. 5.

²⁹ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 11 à 15.

³⁰ Projet de loi préc.

³¹ Raymond Martin, « Avocats. Obligations et prérogatives », *JurisClasseur Civil Annexes*, fasc. 30, § 137.

³² Projet de loi n° 176, préc.

particulière de ce barreau qui, au regard du nombre d'avocats inscrits, n'est pas exposé au même risque de proximité »³³.

En revanche, la situation est différente à Papeete. En effet, le particularisme insulaire de la Polynésie française (isolement doublé de l'éloignement des autres territoires de la République) et le nombre d'avocats inscrits au tableau de l'ordre des avocats de Papeete (92 en 2012³⁴) n'assurent pas des garanties d'impartialité équivalentes à celle qu'offre la situation du barreau de Paris. Dans sa décision n° 2013-310 QPC, le Conseil a jugé que, pour autant, le maintien du conseil de l'ordre d'un barreau dans ses attributions disciplinaires n'est pas, en lui-même, contraire aux exigences d'indépendance et d'impartialité de l'organe disciplinaire. Le fait que la réforme de 2004 ait eu pour objet de garantir l'impartialité dans la procédure disciplinaire n'implique pas qu'*a contrario*, la législation antérieure était inconstitutionnelle du seul fait que le pouvoir disciplinaire était confié au conseil de l'ordre.

– Indépendamment de la composition de la juridiction disciplinaire des avocats, la question de l'impartialité impliquait que soit appréciée l'existence ou non de garanties de nature à assurer l'impartialité de la justice disciplinaire des avocats au barreau de Papeete. Sur ce point, le Conseil a formulé une réserve d'interprétation relative au respect du principe de séparation entre l'autorité de poursuite et de jugement.

Le Conseil a d'abord rappelé qu'en vertu de l'article 23 de la loi du 31 décembre 1971, l'instance disciplinaire est saisie par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle elle est instituée ou le bâtonnier dont relève l'avocat mis en cause. Il a également relevé que l'article 24 dispose que lorsque l'urgence ou la protection du public l'exigent, le conseil de l'ordre peut, à la demande du procureur général ou du bâtonnier, suspendre provisoirement de ses fonctions l'avocat qui en relève. Par suite, le Conseil a jugé que les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe IV de l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971, qui rendent applicables en Polynésie française les articles 22 à 25-1 de cette même loi avec les adaptations précitées, ne sauraient, sans porter atteinte au principe d'impartialité de l'organe disciplinaire, s'interpréter comme permettant au bâtonnier en exercice de l'ordre du barreau de Papeete, ainsi qu'aux anciens bâtonniers ayant engagé la poursuite disciplinaire, de siéger dans la formation disciplinaire du conseil de l'ordre du barreau de Papeete (cons. 9).

Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a donc écarté les griefs tirés de l'atteinte aux droits de la défense et aux principes d'indépendance et

³³ Décision n° 2011-179 QPC du 29 septembre 2011, précitée, cons. 4.

³⁴ Tableau des avocats inscrits au barreau de Papeete. Disponible sur [<http://www.barreau-avocats.pf/images/stories/Tableau/tableau.pdf>].

d'impartialité des juridictions. Il a jugé que le législateur n'avait méconnu aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit.

En définitive, et sous la réserve précédemment énoncée, le Conseil constitutionnel a déclaré le cinquième alinéa du paragraphe IV de l'article 81 de la loi du 31 décembre 1971 conforme à la Constitution.