

Durée de mandat du bâtonnier et du vice-bâtonnier

Rapport des bâtonniers Justine Devred, Bruno Carriou et Jacques Demay, membres du Bureau

Assemblée générale du 23 septembre 2022

Textes concernés :

L'article 15 alinéa 4 de la Loi ° 71-1130 du 31 décembre 1971 prévoit que :

« Le conseil de l'ordre est renouvelable par tiers chaque année. Il est présidé par un bâtonnier élu pour deux ans dans les mêmes conditions. Le bâtonnier peut être assisté par un vice-bâtonnier élu avec lui dans les mêmes conditions et pour la même durée ».

L'article 6 alinéa 1 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 prévoit que :

« Le conseil de l'ordre est présidé par un bâtonnier élu pour deux ans au scrutin secret majoritaire à deux tours par l'assemblée générale de l'ordre suivant les modalités fixées par le règlement intérieur. Dans les barreaux où le nombre des avocats disposant du droit de vote est supérieur à trente, l'élection du bâtonnier a lieu six mois au moins avant la fin du mandat du bâtonnier en exercice ».

LA PROPOSITION DU BARREAU DE PARIS

Cinq rapporteurs, membres du conseil de l'ordre de Paris, ont proposé à leur conseil de l'ordre, en sa séance du 21 juin 2022, de mandater la bâtonnière et le vice-bâtonnier afin de :

« porter une réforme législative permettant de porter, au sein du Barreau de Paris, le mandat des bâtonnier et vice-bâtonnier à 3 ans au lieu de 2 ans actuellement, à compter du 1er janvier 2024. »

Ce rapport nuance toutefois la proposition, en prévoyant :

« une souplesse d'organisation au sein de la profession, la réforme législative proposée ayant pour objet de permettre une adaptation de la durée du mandat de bâtonnier pour chacun des barreaux au regard de ses caractéristiques et choix propres, rendant ainsi à la profession son autonomie et sa liberté. »

Il rappelle que cet allongement de deux à trois ans du mandat des bâtonniers et vice-bâtonniers était inscrit dans le programme de Julie Couturier et Vincent Nioré, dans le cadre de leur campagne au bâtonnat, et qu'ayant été élus par près de 65% des suffrages lors des élections qui se sont tenues le 24 novembre 2020, cette proposition est ratifiée démocratiquement.

Par ailleurs, il rappelle qu'institutionnellement, la nécessité d'un mandat de 3 ans avait déjà été affirmée par le conseil de l'ordre de Paris par une résolution du 17 juin 2014.

Enfin, dans cette perspective, lors de sa séance du 10 mai 2022, le conseil de l'ordre a décidé de fixer au mois de juin 2023, et non au mois de novembre 2022, les élections des bâtonnier et vice-bâtonnier prenant leur fonction le 1^{er} janvier 2024, afin de permettre entretemps la mise en œuvre de cette promesse de campagne qui suppose une modification de la loi, « *tout autant que de permettre une plus large concertation* ».

Après avoir exposé les avantages de cette réforme et écarté au passage les arguments qui pourraient s'y opposer, le rapport propose de modifier les textes ci-dessus visés dans les termes suivants :

L'article 15, alinéa 4 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 :

« Le conseil de l'ordre est renouvelable par tiers chaque année. Il est présidé par un bâtonnier élu ~~pour deux ans~~ dans les mêmes conditions *pour une durée fixée par le règlement intérieur de chaque barreau et qui ne peut être supérieure à 3 ans*. Le bâtonnier peut être assisté par un vice-bâtonnier élu avec lui dans les mêmes conditions et pour la même durée ».

L'article 6 alinéa 1 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 :

« Le conseil de l'ordre est présidé par un bâtonnier élu ~~pour deux ans~~ *pour une durée fixée par le règlement intérieur de chaque barreau et qui ne peut être supérieure à 3 ans* au scrutin secret majoritaire à deux tours par l'assemblée générale de l'ordre suivant les modalités fixées par le règlement intérieur. Dans les barreaux où le nombre des avocats disposant du droit de vote est supérieur à trente, l'élection du bâtonnier a lieu six mois au moins avant la fin du mandat du bâtonnier en exercice ».

La bâtonnière de Paris a saisi officiellement le Conseil national des barreaux (CNB) pour qu'il se prononce sur une réforme de la durée du mandat de bâtonnier.

Le rapport, rendu public, adopté par le conseil de l'ordre de Paris intitulé « Durée du mandat des bâtonniers et vice-bâtonniers de Paris » propose une réforme qui concernerait également les 163 barreaux de province.

En effet, la fixation de la durée du mandat de bâtonnier ne serait plus fixée par la loi mais par chacun des 164 conseils de l'ordre, ce qui nécessiterait la modification des articles 15 de la loi du 31 décembre 1971 et 6 du décret du 27 novembre 1991.

Ce sujet devrait être débattu lors de l'assemblée générale du CNB du 14 octobre prochain.

Cette démarche, outre les problèmes de méthode et de calendrier qu'elle pose, remet en cause l'égalité des bâtonniers, mais également des avocats, fait naître de considérables difficultés et est de nature à remettre en question le consensus sur la gouvernance de la profession.

INTRODUCTION

Être avocat est un état, et non une simple profession ou un simple métier.

Être avocat est un état permanent.

Être bâtonnier est également un état mais un état éphémère, réductible à la durée d'un mandat, même si le titre de bâtonnier est permanent et définitivement acquis à celui qui a eu l'honneur de le porter.

La réforme envisagée relève-t-elle de la pure cosmétique ou n'est-elle pas potentiellement de nature à remettre en cause les équilibres institutionnels et in fine l'unité de la profession ?

Au préalable, il sera rappelé que cette question n'a nullement été évoquée lors des Etats généraux de l'avenir de la profession au mois de juin 2019 et n'apparaît donc pas au cœur des préoccupations premières des avocats.

L'est-elle davantage au niveau des ordres ?

Rien n'est moins sûr d'autant que la proposition du barreau de Paris révèle un problème de méthode et de calendrier.

Quoiqu'il en soit, le CNB étant saisi, il appartient à la Conférence des bâtonniers de faire connaître sa position, et d'exposer les raisons pour lesquelles la réforme proposée est dangereuse pour la profession, les barreaux et les justiciables.

I) Un problème de méthode et de calendrier

A la lecture du rapport présenté au conseil de l'ordre de Paris, il apparaît que le rallongement de la durée du mandat du bâtonnier de Paris est présenté comme solution à tous les problèmes recensés, sans que l'on sache si d'autres pistes ont été explorées.

Pour parvenir à son objectif, il est proposé que la réforme ne concerne pas uniquement le barreau de Paris mais l'ensemble des barreaux français.

Dès lors que cette piste est envisagée, le barreau de Paris aurait dû saisir la Conférence des bâtonniers pour qu'un tel projet soit exploré de concert, afin d'en explorer ensemble les avantages et les inconvénients.

Au lieu de ce faire, il est péremptoirement affirmé que cette réforme serait positive pour les autres barreaux.

Cette position ne manque pas de surprendre, dès lors que le barreau de Paris ne peut connaître, et ne connaît pas, le fonctionnement des ordres de province, et leurs contraintes.

En outre, le projet parisien est soumis au CNB sans échanges préalables avec la Conférence des bâtonniers, de sorte que le débat qui n'a pu avoir lieu en amont se fera après saisine du Conseil national des barreaux.

S'agissant du calendrier, le rapport Sauvé, déposé le 8 juillet 2022, synthétise les travaux issus des États généraux de la justice, et liste des pistes de réformes qui seront proposées par les pouvoirs publics.

Il est acquis qu'il va servir de base à une réforme en profondeur de la Justice dont le garde des Sceaux a annoncé le calendrier dans la perspective d'un projet de loi présenté courant septembre.

Dans ce contexte, la profession et ses institutions sont-elles politiquement crédibles à être autocentrées sur un sujet totalement étranger aux préoccupations des pouvoirs publics et des justiciables ?

Les enjeux de la réforme à intervenir imposent à la profession de se mobiliser sur le projet de réforme de la justice.

II) L'allongement de la durée du mandat du bâtonnier : gage d'une meilleure efficacité ?

L'allongement de la durée du mandat est présenté par le barreau de Paris comme un gage d'efficacité eu égard au temps nécessaire pour réaliser certains projets, au temps nécessaire pour acquérir des compétences et un gage d'efficacité pour le CNB lui-même.

1- Sur le temps nécessaire pour réaliser certains projets :

L'action du bâtonnier s'inscrit dans la continuité de l'ordre et non dans la durée de son mandat.

Le bâtonnier est tout sauf un être intemporel et hors sol.

Le bâtonnier incarne autant une continuité qu'une alternance.

« Je sais bien qu'avant vous, il n'y a rien eu et qu'après vous, il n'y aura pas grand-chose. Mais assumez cette continuité de l'ordre qui fait la force de notre organisation ».

Ainsi s'exprimait le président Jean-Luc FORGET lors de l'assemblée générale de la Conférence des bâtonniers du 12 novembre 2013.

Invoquer l'allongement de la durée du mandat pour mener à bien certains projets n'est donc pas un argument en soi.

Cela dépend évidemment de la nature des projets en cause, dont certains ne peuvent être portés que sur plusieurs années et donc sur plusieurs mandats.

La mise en œuvre des projets dépend aussi de la volonté politique des bâtonniers qui se succèdent à les porter, ce qui n'est que la manifestation de l'alternance et de l'enjeu démocratique qui lui est consubstantiel.

2- Sur le temps d'immersion nécessaire à l'acquisition des compétences :

Il appartient à chaque barreau de fixer la date d'élection du bâtonnier, laquelle au visa de l'article 6 du décret du 27 novembre 1991 doit intervenir six mois au moins avant la fin du mandat du bâtonnier en exercice.

Ce temps d'immersion doit être mis à profit afin que le bâtonnier et le vice-bâtonnier élus soient opérationnels dès le premier jour du début de leur mandat.

L'article 6 alinéa 6 du décret du 27 novembre 1991 prévoit en effet :

« Avant leur entrée en fonctions, le bâtonnier et le vice-bâtonnier, s'ils ne sont pas membres du conseil de l'ordre, siègent au sein de celui-ci avec voix consultative ».

Le bâtonnier élu, et son éventuel vice-bâtonnier, disposent donc des moyens de parfaire leur connaissance de l'ordre avant la date de leur prise de fonction, outre les formations auxquelles ils peuvent participer afin de mieux préparer leur mandat.

Il sera ajouté, au visa de l'article 7 du décret du 27 novembre 1991, que le bâtonnier peut déléguer une partie de ses prérogatives au vice-bâtonnier et pour un temps limité à un ou plusieurs membres du conseil de l'ordre, ce qui signifie qu'il peut et doit mobiliser les compétences de son barreau pour l'assister dans l'exécution de son mandat.

Proposer un allongement du mandat pour soutenir qu'il serait profitable à l'acquisition des compétences n'est donc pas non plus un argument en soi.

III) L'allongement de la durée du mandat du bâtonnier : source d'instabilité et de confusion

1- Dans les cabinets :

Dans de nombreux barreaux, le bâtonnier ne perçoit aucune indemnité pendant la durée de son mandat.

Quand elle est versée, son montant varie en fonction des ressources de l'ordre, et ne compense pas la baisse de chiffre d'affaires causée par les absences dans son cabinet.

Sur ce point, le rapport de l'ordre des avocats de Paris évoque sa propre situation, et le montant de l'indemnité versée à son bâtonnier, dont il est précisé qu'elle est supérieure au chiffre d'affaires de la plupart des avocats exerçant à titre individuel.

Tel n'est toutefois pas le cas dans les autres barreaux français, pas plus qu'il n'est prévu ailleurs qu'à Paris un maintien de l'indemnité après la fin du mandat pour permettre au bâtonnier sortant de reprendre son activité au sein de son cabinet.

Ainsi, l'allongement de la durée du mandat du bâtonnier ne ferait qu'accroître les problèmes constatés dans la vie quotidienne du cabinet en termes d'équilibre économique, de temps de présence, dans les rapports entre associés, et dans les rapports avec les clients.

Sur ce point, le rapport de l'ordre des avocats de Paris retient *« la possibilité de mieux s'organiser dans le cadre d'un temps rallongé »*.

S'il est exact que le bâtonnier entrant en fonction sera plus efficace passée la période d'apprentissage de ses missions, il n'en reste pas moins qu'il devra, sur le reste de son mandat, gérer l'activité courante sur un temps plus long.

Cette analyse est renforcée dans les ordres dont le personnel est peu nombreux, les tâches administratives étant largement réalisées par le bâtonnier.

Le risque identifié est également celui du vieillissement de l'âge des bâtonniers.

L'allongement de la durée du mandat aura pour conséquence de voir les avocats en cours de carrière refuser de se lancer dans le bâtonnat, afin de ne pas obérer le développement de leur cabinet.

Or, les bâtonniers doivent incarner les barreaux et leur sociologie.

2- Dans les barreaux :

La proposition du barreau de Paris consiste à voir fixer la durée du mandat du bâtonnier par le règlement intérieur de chaque barreau, durée qui ne pourrait être supérieure à trois ans.

Autrement dit, dans la limite d'une durée maximale de trois ans, la durée du mandat serait à la carte selon le règlement intérieur de chaque barreau.

La première source d'instabilité dans la vie du barreau est que le règlement intérieur pourrait être modifié successivement pour adapter la durée du mandat à la seule décision de ceux qui prétendent l'exercer.

Le projet ne prévoit en effet pas une option unique, sur laquelle il ne serait pas possible de revenir.

Un même ordre pourrait donc, en conséquence des modifications de son règlement intérieur, avoir, successivement, ou alternativement, des mandats de durée différente.

En fonction des sensibilités, des circonstances, la durée du mandat pourrait être fixée dans le règlement intérieur tantôt à trois ans, à deux ans, voire à un an, voire à une durée inférieure ou fantaisiste.

Cela est de nature à affaiblir l'autorité des bâtonniers à l'égard des confrères, des autorités judiciaires et des autorités publiques.

Il est également soutenu par le barreau de Paris que deux ans ne seraient pas suffisants car le successeur remettrait en cause le programme de son prédécesseur.

C'est un argument qui ne peut être car il se heurte à l'expression démocratique issue des urnes.

Le fait qu'un nouveau bâtonnier ne puisse pas poursuivre la politique de son prédécesseur est dans l'ordre des choses dans toute société démocratique.

On ne peut prétendre modifier la durée d'un mandat électoral par pur souci de confort politique individuel.

L'allongement de la durée du mandat du bâtonnier ne ferait qu'accroître la crise des vocations.

Le barreau ne vit pas dans une tour d'ivoire.

Il est à l'image d'une société toujours plus individualiste, fragmentée et toujours plus réticente à l'engagement collectif.

En cas de manque de candidats au bâtonnat, la tentation d'un ordre régional, voire national ne peut être exclue.

La vacance du bâtonnier, et son incidence sur l'existence de barreaux, induirait des conséquences importantes en matière d'accès au droit et de présence des avocats dans tous les territoires.

Les barreaux et leurs bâtonniers participent du maillage territorial de la Justice.

Un barreau sans bâtonnier, c'est un barreau qui meurt, c'est un tribunal qui brûle !

IV) L'allongement à la carte de la durée du mandat du bâtonnier : source d'atteinte au principe constitutionnel d'égalité

Rappel des principes :

- L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, intégrée au "bloc de constitutionnalité " dispose que "la loi doit être la même pour tous".
- L'article 3 de la Constitution, qui, en matière de citoyenneté, prohibe "qu'aucune section du peuple" s'attribue "l'exercice de la souveraineté" et qui impose au suffrage d'être égal ;

1- L'ordre des avocats : une personne morale de droit privé investie d'une mission d'intérêt général

L'ordre n'est pas une structure associative dont l'organisation est laissée à la discrétion des organes qui le constituent.

Tous les ordres d'avocats ont exactement les mêmes prérogatives et obéissent à la même législation et réglementation, et ce parce qu'ils répondent à des impératifs d'intérêt général professionnel.

Cette analyse est confortée par la réponse écrite publiée le 18 septembre 2018 du garde des Sceaux, (question N°4672), qui rappelait :

« Les barreaux et les conseils de l'ordre chargés de leur administration ne sont ni des associations, ni des sociétés de droit ou de fait, ni des groupements économiques ou des indivisions. (...) aucune disposition de la loi du 31 décembre 1971 n'impose aux ordres et barreaux d'édicter des statuts définissant leur objet et leurs missions, ces derniers résultant directement de la loi. »

2- La spécificité du barreau parisien :

Actuellement, elle est reconnue par le législateur en matière disciplinaire.

Cet argument ne peut constituer une raison suffisante pour modifier la durée du mandat.

L'ordre de Paris, certes important par le nombre d'avocats qui y sont inscrits, est un ordre d'avocats comme les autres.

Il n'est donc pas possible de prétendre qu'un allongement de la durée du bâtonnat à trois ans ne s'appliquerait qu'au seul barreau de Paris.

3- Le principe d'égalité et les dérogations du législateur : attention à la confusion

Selon décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016, *Association des maires de Guyane et autres*, le Conseil constitutionnel a jugé :

« 14. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». 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 ».

Les durées de mandat relèvent du droit électoral qui lui-même relève des libertés publiques.

Le législateur ne peut pas organiser une durée de mandat différente pour certaines collectivités sans porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité devant la loi voire au principe d'égalité devant le suffrage universel.

Le droit électoral recouvre des droits politiques qui ne peuvent être laissés à l'appréciation souveraine politique et partisane de tel ou tel organe, en l'occurrence un conseil de l'ordre.

A ce stade, on cherchera en vain quel motif d'intérêt général permettrait le choix d'une durée de mandat variable d'un barreau à un autre, dans la limite maximale de trois années.

Le Conseil constitutionnel juge, de façon constante, que les libertés publiques ne peuvent être différentes d'un territoire à un autre au sein de la République sans vider de sens le principe d'égalité.

Or, un ordre d'avocats exerce une mission de service public.

A suivre le barreau de la Paris, cette liberté électoral serait laissée à la cuisine locale des conseils de l'ordre avec les dangers que cela peut comporter.

Un maire a une durée de mandat qui est la même sur tout le territoire, comme tout autre élu de la République.

Les bâtonniers ont tous une durée de mandat similaire de deux ans.

Les principes généraux du droit électoral ne permettent pas de moduler la durée d'un mandat en fonction des besoins et des intérêts des uns et des autres, sauf à créer une cacophonie et un affaiblissement de la représentation politique concernée.

L'idée par ailleurs d'ouvrir par le législateur un droit d'option pour chaque conseil de l'ordre pour définir la durée de son bâtonnier relève d'une voie périlleuse et dangereuse.

C'est ainsi qu'en matière électoral, les différences de situation ne justifient pas de différence de traitement, ou ne les justifient que s'il est démontré qu'une exigence constitutionnelle impérieuse impose une modulation.

Concernant les droits politiques (électorat et éligibilité), les seules différenciations admises par la Constitution de 1958, et plus particulièrement l'article 3 touchent à l'âge, à la possession des moyens intellectuels ou à certaines condamnations, car il s'agit de matières dans lesquelles la Constitution prohibe toute discrimination. Pour le reste, la loi doit être la même pour tous les électeurs et tous les candidats.

Antérieurement à la modification constitutionnelle de 1999 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, le Conseil constitutionnel avait expressément jugé en 1982 à propos des « quotas de femmes » sur les listes municipales que les principes de valeur constitutionnelle s'opposaient à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles (décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 « Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales »).

Dès lors, dans le cadre d'élections ordinaires qui concerneraient l'ensemble des avocats français, une distinction entre les durées d'un mandat électif auquel prétendraient les différents candidats au bâtonnat ou au vice-bâtonnat selon les règlements intérieurs en vigueur, contreviendrait au principe d'égalité protégé constitutionnellement.

V) L'allongement de la durée du mandat du bâtonnier et l'équilibre institutionnel de la profession

1- La Conférence des bâtonniers

Le rapport adopté par l'ordre des avocats de Paris évoque la possible critique de l'allongement de la durée du mandat de bâtonnier tendant à générer une modification des équilibres institutionnels.

Sont visés le Conseil national des barreaux, les « bâtonniers de région », et les collèges syndicaux Paris et région.

Il appert à titre liminaire de noter que la Conférence des bâtonniers n'est pas visée comme institution de la profession.

Or, elle représente l'ensemble des barreaux de province et son président est, comme le bâtonnier de Paris, vice-président de droit du CNB.

Cette omission ne manque pas de surprendre, alors que le mandat du président de la Conférence des bâtonniers est de deux années, la durée étant fixée par l'article 7 de ses statuts.

Un allongement de la durée du mandat du bâtonnier du barreau de Paris imposerait nécessairement un alignement de la durée du mandat du président de la Conférence des bâtonniers.

A défaut, il en résulterait un déséquilibre de la représentation ordinaire au CNB.

Or, la durée du mandat du président de la Conférence des bâtonniers est identique à celui des bâtonniers qui participent à son élection.

Chaque bâtonnier, au cours de son mandat, vote pour l'élection du président de la Conférence.

Tel ne serait plus le cas si le mandat de certains bâtonniers était porté à trois années, comme le suggère le rapport de l'ordre des avocats de Paris.

Il en résulterait une perte de légitimité du président de la Conférence des bâtonniers, qui ne serait plus élu par l'ensemble des barreaux la composant.

Des mandats d'une durée différente impacteraient également la légitimité des bâtonniers dont le temps de mandat ne serait pas identique.

2- Le Conseil national des barreaux

S'agissant de l'équilibre institutionnel au sein du Conseil national des barreaux, le rapport évoque l'identité de la durée du mandat des vice-présidents de droit (bâtonnier de Paris et président de la Conférence des bâtonniers) et des membres du bureau du Conseil national des barreaux.

Cet argument se heurte à l'organisation ordinale actuelle, qui fixe à deux années la durée du mandat du bâtonnier, alors que la durée du mandat des membres du conseil de l'ordre est de trois années.

Cette dichotomie ancienne n'a jamais été source de difficultés, de telle sorte qu'il est vain de soutenir qu'elle pourrait en poser au sein du bureau du Conseil national des barreaux.

Bien plus, il est acquis que la profession d'avocat a désormais trouvé un équilibre dans sa représentation et son organisation.

Une remise en cause de la durée du mandat du bâtonnier de Paris serait, au contraire, de nature à créer un déséquilibre dans la gouvernance du CNB, institution représentative de la profession.

Les pouvoirs et prérogatives du président du Conseil national des barreaux, et des membres élus, pourraient en effet être fragilisés par des vice-présidents de droit dont la durée du mandat serait identique.

En outre, la non-concordance de la durée des mandats au sein de l'exécutif du CNB permet une meilleure fluidité des idées, des projets, une meilleure dynamique dans l'animation des deux circonscriptions du collège ordinal.

En cas de divergences et d'oppositions, aligner la durée des mandats des vice-présidents de droit que sont le bâtonnier de Paris et le président de la Conférence des bâtonniers avec celui du président du CNB peut être source de paralysie de l'institution.

Il convient de rappeler que ce sont les élus qui font vivre les institutions et non l'inverse.

La durée d'un mandat ne peut être déterminante du bon fonctionnement d'une institution.

Il est donc permis de s'interroger sur l'objectif politique d'un mandat d'une durée de trois ans qui vise à renforcer la présence de l'ordre de Paris à l'intérieur d'une institution nationale qui est devenue incontournable.

Il est également fait référence au rapport du CNB sur l'organisation de la profession du 13 mai 2013.

Outre le fait qu'il a été adopté sous la présidence d'un ancien bâtonnier du barreau de Paris, il souligne l'intérêt d'un mandat de trois ans pour le président du CNB afin d'éviter un affaiblissement de son autorité.

La réforme souhaitée par le barreau de Paris, visant à ce que son bâtonnier ait un mandat d'une même durée que celle du président du CNB serait donc de nature à affaiblir son autorité.

VI) L'allongement de la durée du mandat du bâtonnier et le risque d'une professionnalisation de la fonction de bâtonnier

Pour justifier l'allongement de la durée du mandat, le rapport de l'ordre des avocats de Paris retient que le mandat de deux années ne permet pas au bâtonnier de s'inscrire dans la durée.

En outre, la brièveté du mandat serait un obstacle à la réalisation de projets structurants.

L'allongement de son mandat à trois ans lui permettrait enfin d'être plus visible aux yeux des pouvoirs publics.

Par ailleurs, s'il est souligné que la durée du mandat portée à trois années permettrait la réalisation et la mise en œuvre d'actions structurantes, elles peuvent être menées dans un temps plus court, ainsi que l'expérience passée le démontre.

Il ne s'évince pas de l'expérience actuelle que les bâtonniers, et les ordres, seraient contraints à l'immobilisme, alors que le mandat du bâtonnier est de deux années, en ce compris depuis la moitié du 19^{ème} siècle pour le barreau de Paris.

Est également soutenu le fait que l'élection du successeur est de nature à limiter la liberté d'action du bâtonnier en exercice.

Ce point n'apparaît pas pertinent dès lors que chaque barreau peut décider, à l'instar de la décision récente du barreau de Paris, d'organiser l'élection six mois au moins avant la prise de fonction, en application de l'article 6 du décret de 1991.

Si l'on exclut la période estivale, moins propice aux actions, le temps commun est en réalité de quatre mois.

Il ne s'agit donc pas d'une difficulté.

Il n'est pas plus pertinent de soutenir que l'allongement à trois années permettrait au bâtonnier de tisser des liens plus forts avec les pouvoirs publics dès lors que la qualité de ces relations dépend davantage de l'investissement humain que du temps écoulé.

Bien plus, l'allongement de la durée du mandat aurait pour incidence une professionnalisation du bâtonnier.

Il serait éloigné de son cabinet, pour le temps consacré à son mandat, sur une période plus longue.

Il en résulterait par principe une professionnalisation des élus, dont chacun s'accorde à penser qu'elle n'est pas souhaitable.

Elle est une explication majeure de la crise de confiance démocratique, dès lors qu'elle a pour incidence une concentration du pouvoir entre les mains d'une élite professionnalisée.

Il est ainsi nécessaire de maintenir l'idée démocratique selon laquelle la représentation est une mission, d'autant mieux remplie qu'elle se nourrit d'une bonne immersion dans la vie collective, et qu'elle est partagée entre un large ensemble de personnes qui ne s'en chargent que pour un temps.

Le lien du bâtonnier avec son cabinet, en fonction du temps qu'il consacre à celui-ci pendant la durée du mandat, est un gage de sa connaissance de la vie de son barreau, et de ses confrères.

Il convient également de souligner que les professions du droit et du chiffre (conseil supérieur du notariat et chambres départementales des notaires, conseil supérieur de l'ordre des experts comptables et ordres régionaux) ont fait le choix d'un mandat d'une durée de deux années, tout comme les organes techniques de la profession (caisse nationale des barreaux français, union nationale des CARPA).

En Europe, de nombreux pays ont un mandat d'une à deux années (Belgique, Suisse, Irlande, Danemark, Pays Bas).

VII) L'expérimentation de l'allongement de la durée du mandat du bâtonnier au visa de l'article 72 de la Constitution

La référence à l'article 72 de la Constitution n'apparaît pas dans le rapport présenté et adopté par le conseil de l'ordre de Paris mais dans un questionnaire du CNB.

Il serait ainsi suggéré que cet allongement puisse être expérimenté (pour certains barreaux et pour un temps déterminé).

La référence à cet article apparaît inappropriée.

En effet, cet article fait suite à la réforme constitutionnelle de 2003 qui a réécrit notamment les articles 72, 73 et 74 de la Constitution.

Or l'article 72 se rapporte aux collectivités territoriales de la République *stricto sensu*.

Le droit à l'expérimentation est visé par l'alinéa 4 de cet article 72.

Il donne à la notion d'expérimentation une définition conforme à celle retenue par le juge constitutionnel : une dérogation de droit commun limitée dans le temps et dans l'espace, le cas échéant en vue d'apprécier la pertinence d'une norme nouvelle dans la perspective de sa généralisation.

Cette généralisation ne peut être décidée qu'après avoir été dûment évaluée au regard de l'expérience ainsi conduite (en ce sens Conseil constitutionnel, n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, *loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*).

Sur le principe, le Conseil constitutionnel a posé deux conditions générales à la mise en place d'une expérimentation :

La première est que seul le législateur peut décider de ces expérimentations.

La deuxième est que le législateur doit concilier le respect du principe d'égalité et des autres principes à valeur constitutionnelle et la poursuite d'un objectif d'intérêt général, ce dernier devant justifier les raisons dérogatoires au principe d'égalité.

Ce dispositif a été pensé pour permettre aux seules collectivités territoriales de déroger aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

La référence à cet article 72 écrit en 2003 pour les collectivités territoriale et l'expérimentation prévue à son alinéa 4 ne peuvent être invocables par des personnes morales autres que les collectivités territoriales *stricto sensu*.

Le CNB ou tout autre ordre ne peuvent pas s'appuyer sur cet article pour demander une expérimentation.

Par ailleurs, le mandat électif d'un bâtonnier ou de tout membre du conseil de l'ordre est l'expression et la continuité du suffrage universel, principe fondamental de notre République démocratique.

Il est clair que ce mandat électif entre dans les garanties et droits fondamentaux dont le Conseil constitutionnel interdit toute application territorialisée, cela en vue d'éviter des ruptures d'égalité des sujets de droit d'un point du territoire à un autre.

La durée d'un mandat électif entre dans la compétence de l'article 34 de la Constitution et fait partie d'une liberté publique, expression du suffrage universel.

Or, pour le Conseil constitutionnel, une liberté publique ou une garantie fondamentale ne peut pas varier sur le territoire sans mettre en péril la garantie des droits et le principe d'égalité.

Faire une application différenciée d'une liberté publique aboutirait à ce que le citoyen de Mamoudzou ou de Marseille ou de Paris n'exerce pas des droits égaux.

Enfin, laisser à l'organe ordinal décider de la durée du mandat du bâtonnier se heurte à l'Etat de droit qui exige une universalité et une égalité des droits sur tout le territoire.

CONCLUSION

Le projet de modification de la durée du mandat du bâtonnier, qu'il s'applique à tous les barreaux de France ou au seul barreau de Paris, se heurte à un obstacle constitutionnel.

Il est de nature à fragiliser l'équilibre institutionnel de la profession d'avocat.

Il est source d'instabilité, sans permettre une meilleure efficacité dans l'exercice du mandat.
