



Commentaire

Décision n° 2018-738 QPC du 11 octobre 2018

M. Pascal D.

(Absence de prescription des poursuites disciplinaires contre les avocats)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 juillet 2018 par la Cour de cassation (première chambre civile, arrêt n° 864 du 11 juillet 2018) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Pascal D. portant sur les articles 22, 23 et 24 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

Dans sa décision n° 2018-738 QPC du 11 octobre 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré le premier alinéa de l'article 23 de la loi du 31 décembre 1971 conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

Les règles relatives à la déontologie et à la discipline des avocats (obligations, procédure et sanctions) trouvent leur source à la fois dans la loi du 31 décembre 1971 précitée¹ et dans des textes de nature réglementaire².

* Les règles législatives fixant la composition des instances disciplinaires ont été profondément modifiées par la loi n° 2004-130 du 11 février 2004³ 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 »⁴. Le législateur a regroupé les instances disciplinaires de chaque barreau au sein d'une instance unique placée au niveau de chaque cour d'appel,

¹ Le chapitre III du titre premier de cette loi est consacré à la discipline.

² Il s'agit des articles 183 et suivants du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat et du règlement intérieur national (RIN) de la profession d'avocat, adopté par décision à caractère normatif du Conseil national des barreaux en 2007.

³ 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.

⁴ Projet de loi n° 176 (Sénat – 2002-2003) réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires et des conseils en propriété industrielle.

afin d'« assurer l'impartialité de la formation de jugement »⁵, tout en tirant les conséquences de la très petite taille de certains barreaux.

* L'article 22 de la loi du 31 décembre 1971 est relatif au conseil de discipline. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2004, son premier alinéa prévoit qu'un conseil de discipline institué dans le ressort de chaque cour d'appel connaît des infractions et fautes commises par les avocats relevant des barreaux qui s'y trouvent établis⁶. Par dérogation à cette règle, son deuxième alinéa a maintenu la compétence du Conseil de l'ordre du barreau de Paris pour les manquements reprochés aux avocats qui y sont inscrits (ainsi qu'aux anciens avocats inscrits au tableau à l'époque des faits)⁷. Le législateur a en effet pris acte de l'absence de risque de partialité du Conseil de l'ordre du barreau de Paris, du fait de sa taille. En effet, avec plus de 29 000 avocats inscrits, il comprend presque la moitié de la profession en France⁸.

* L'article 23 est consacré aux modalités de saisine des instances disciplinaires et aux conditions dans lesquelles elles se prononcent.

Seuls le procureur général près la cour d'appel ou le bâtonnier dont relève l'avocat mis en cause peuvent engager les poursuites disciplinaires (premier alinéa de l'article 23).

Afin de garantir l'impartialité de la formation de jugement, le membre du conseil de l'ordre auquel l'instruction contradictoire de l'instance est confiée ne peut siéger au sein de la formation de jugement s'il est également membre du conseil de discipline. La décision rendue par l'instance disciplinaire doit être motivée (troisième alinéa de l'article 23).

Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel par l'avocat intéressé, son bâtonnier ou le procureur général (dernier alinéa de l'article 23).

* L'article 24 est relatif à la suspension de l'avocat faisant l'objet de poursuites pénales ou disciplinaires. Celle-ci est prononcée par le conseil de l'ordre, lorsque l'urgence ou la protection du public l'exigent, à la demande du procureur général ou du bâtonnier.

⁵ Projet de loi n° 176, préc.

⁶ La compétence du conseil de discipline s'étend aux 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 de l'un des barreaux établis dans le ressort de l'instance disciplinaire (article 22, alinéa 3, de la loi du 31 décembre 1971).

⁷ L'organisation du Conseil de l'ordre du barreau de Paris a été adaptée en conséquence (article 22-2 de la loi du 31 décembre 1971).

⁸ Selon les informations fournies par le site internet officiel du Barreau de Paris.

La suspension ne peut excéder la durée de quatre mois, mais elle est renouvelable sans limitation. Elle cesse de plein droit avec l'extinction des actions pénale et disciplinaire.

Le conseil de l'ordre peut mettre fin à la suspension à la demande des organes précités ou de l'avocat intéressé, à moins que cette mesure ait été ordonnée par la cour d'appel. Cette dernière peut être saisie aux fins de levée ou de maintien de la suspension par l'intéressé, le bâtonnier ou le procureur général.

B. – Les règles de prescription applicables en matière disciplinaire

* Ni les dispositions renvoyées au Conseil constitutionnel, ni aucune autre disposition législative ne prévoient la prescription de l'action disciplinaire à l'encontre des avocats. La Cour de cassation en a conclu, dans la décision de renvoi de la QPC objet de la décision commentée, que l'action disciplinaire engagée contre un avocat n'était pas soumise à la prescription.

La Cour de cassation avait déjà, par le passé, interprété ainsi la loi, s'agissant de l'action disciplinaire contre les officiers ministériels⁹. De la même manière, le Conseil d'État a pu juger que, en l'absence de texte, les poursuites disciplinaires dans la fonction publique ne sont enfermées dans aucun délai¹⁰ et qu'aucun principe général du droit ne l'exige¹¹.

* Comme le rappelle Frédéric Laurie, pour ses défenseurs, cette absence de prescription dans la fonction publique trouve sa justification dans l'idée que « *L'exigence de défense des intérêts de l'institution justifie qu'une action punitive puisse exercée à tout moment pour y maintenir la discipline, si celle-ci a été violée. [...] Si l'administration dispose ainsi d'un large pouvoir de répression des comportements qu'elle estime contraires à ses intérêts, ce pouvoir ne doit pas être limité dans le temps* »¹².

Une telle position a cependant été discutée en doctrine : « *Cette solution s'inspire de l'idée que les manquements à l'honneur professionnel que constitue la faute disciplinaire ont en quelque sorte le caractère de délits continus, qu'ils réalisent un état d'indignité durable dont les effets sur la réputation du corps se perpétuent tant que le coupable n'a pas cessé d'en faire partie. [...] Le principe n'en est pas moins de nature à entraîner des conséquences choquantes pour l'équité, une*

⁹ Req. 23 avril 1839, S. 39.1.472.

¹⁰ CE, Ass., 27 mai 1955, *Deleuze*.

¹¹ CE 12 mars 2014, n° 367260, *Établissement public départemental CAT foyer Louis Philibert*.

¹² Frédéric Laurie, « Faut-il mettre fin à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique ? », *AJDA*, 2002, p. 1386.

violation grave de la loi pénale pouvant se trouver couverte par la prescription de l'action publique, alors qu'une défaillance d'ordre purement professionnel laissera subsister indéfiniment l'éventualité d'une poursuite »¹³. Pour Frédéric Laurie, « *La règle de l'absence de prescription de la faute disciplinaire place les fonctionnaires dont le comportement n'est pas exempt de tout reproche dans une situation délicate. En effet, "la conjugaison du principe de l'opportunité des poursuites et de l'absence de prescription de l'action disciplinaire conduirait alors à faire peser sur les agents qui ont commis une faute une menace permanente de sanction et à les faire soumettre à l'arbitraire éventuel de leur hiérarchie" (C. Maugué et R. Schwartz). Il n'y a pas de justification objective à ce qu'un fonctionnaire soit sanctionné plusieurs mois, voire plusieurs années, après avoir commis une faute* »¹⁴.

* Le législateur a progressivement instauré, pour certaines professions, une prescription de l'action disciplinaire, en retenant, toutefois, des durées ou des points de départ différents.

Ainsi, dès l'ordonnance du 28 juin 1945, une prescription trentenaire de l'action disciplinaire contre des officiers publics ou ministériels (notaires, huissiers et commissaires-priseurs judiciaires) a été établie¹⁵. Les greffiers de tribunaux de commerce bénéficient d'une prescription de dix ans (article L. 743-4 du code de commerce), comme les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (article L. 811-14 et L. 812-9 du même code).

La loi n° 82-689 du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, dite « *loi Auroux* » a institué une prescription de deux mois après que l'employeur a eu connaissance de l'agissement fautif de son salarié (ancien article L. 122-44 du code du travail, aujourd'hui article L. 1332-4). Plus récemment, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a fixé un délai de prescription de trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction¹⁶. La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a posé la même règle pour les magistrats judiciaires¹⁷.

¹³ Jean Brêthe de la Gressaye et Alfred Légal, « Discipline », *Rec. Dalloz*, 1968, § 69.

¹⁴ Frédéric Laurie, *art. cit.*

¹⁵ Article 47 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels.

¹⁶ Article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction résultant de l'article 36 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁷ Article 47 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans sa rédaction résultant de l'article 31 de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative

Certaines professions ne bénéficient toutefois d'aucun délai de prescription en matière disciplinaire. Il en va ainsi notamment, outre des avocats, des médecins¹⁸ ou des vétérinaires.

C. – La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de prescription des actions disciplinaires

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a développé une jurisprudence en matière de prescription qui ménage une marge d'appréciation en faveur des États membres, dans la mesure où ces derniers veillent à préserver la substance même des garanties découlant du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est plus précisément au regard du droit d'accès à un tribunal, protégé au titre du premier paragraphe de cet article, que la Cour a été amenée à se prononcer.

Le principe posé par la CEDH, depuis l'arrêt *Stubbings et autres c. Royaume-Uni* rendu en 1996¹⁹, est que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et qu'il peut être assorti de limites portant notamment sur les conditions de recevabilité des demandes. La recevabilité doit, en effet, nécessairement être encadrée par les États membres, qui disposent dans ce domaine d'une marge d'appréciation concernant les règles sur la prescription des actions.

La Cour considère que les délais de prescription sont un trait commun aux systèmes juridiques des États contractants en matière d'infractions pénales, disciplinaires et autres²⁰. Selon elle, ces délais poursuivent « *plusieurs finalités importantes, à savoir garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions, mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives peut-être difficiles à*

aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature

¹⁸ Certains auteurs considèrent cependant, qu'en l'absence de texte, la prescription serait trentenaire (Georges Liet-Veaux, Christophe Eoche-Duval, « Ordres professionnels. – Discipline », fasc. 146, *Jurisclasser Administratif*, § 21). Telle est aussi la position de l'ordre des médecins qui a refusé de renvoyer une QPC portant sur l'absence de prescription de l'action disciplinaire engagée contre des médecins au motif qu'en l'absence de texte, la prescription trentenaire de droit commun s'appliquerait (n° 11151/QPC, *Dr Christian V / Dr Jacques E*, 12 juillet 2011).

¹⁹ CEDH, 22 octobre 1996, *Stubbings et autres c. Royaume-Uni*, n°s 22083/93 et 22095/93. Dans cette affaire où plusieurs requérantes contestaient l'application d'un délai préfix de six ans pour l'exercice d'une action civile en réparation des dommages résultant de violences sexuelles dont elles avaient été victimes, la Cour a affirmé que les États contractants jouissaient « à juste titre d'une marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de dire comment circonscrire le droit d'accès à un tribunal » (§ 55). En l'espèce, comme il n'avait « pas été porté atteinte à la substance même du droit d'accès des requérantes et que les restrictions dont il s'agit poursuivaient un but légitime et lui étaient proportionnées » (§ 56), la Cour en a conclu qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

²⁰ CEDH, 9 janvier 2013, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, n° 21722/11, § 137.

contrer, et empêcher l'injustice qui pourrait se produire si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur des événements survenus loin dans le passé à partir d'éléments de preuve auxquels on ne pourrait plus ajouter foi et qui seraient incomplets en raison du temps écoulé »²¹. Sous ce regard, la CEDH admet que des restrictions soient apportées au droit d'accès à un tribunal par les délais de prescription, pour autant qu'elles poursuivent un but légitime et qu'elles n'aient pas pour effet de limiter ou de restreindre ce droit de telle façon ou à un degré tel qu'il s'en trouverait atteint dans sa substance même.

Si les décisions rendues par la Cour portent essentiellement sur des affaires où les requérants critiquaient l'application d'un délai trop court ou assorti de conditions trop restrictives pour leur permettre d'agir devant un tribunal²², la Cour a également été amenée à se prononcer sur la situation inverse où un requérant se plaignait d'avoir été condamné pour des faits de nature disciplinaire pour lesquels aucune prescription n'était prévue.

Dans l'arrêt *Oleksandr Volkov c. Ukraine* du 9 janvier 2013, elle a ainsi considéré qu'il y avait eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de l'atteinte portée au principe de la sécurité juridique par l'absence de délai de prescription pour l'imposition de sanctions disciplinaires à l'encontre d'un magistrat mis en cause pour des faits de « *rupture de serment* ». La Cour a tenu à souligner que « *si elle ne juge pas approprié d'indiquer quelle devrait être la durée du délai de prescription, la Cour considère néanmoins qu'une approche aussi illimitée des affaires disciplinaires concernant des membres de l'ordre judiciaire menace gravement la sécurité juridique* »²³.

D. – Origine de la QPC et question posée

M. Pascal D., avocat, a fait l'objet de poursuites disciplinaires. Au cours de l'instance engagée devant le conseil régional de discipline, il a soulevé une QPC ainsi formulée et transmise à la Cour de cassation par une décision du 13 avril 2018 : « *Les articles 22, 23 et 24 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, faute de comporter des dispositions prévoyant la prescription des poursuites disciplinaires contre les avocats, alors qu'il existe une prescription des poursuites disciplinaires pour toutes les autres catégories professionnelles, et notamment les fonctionnaires, sont-ils conformes au principe d'égalité devant la loi, garanti par*

²¹ CEDH, 22 octobre 1996, *Stubbings et autres c. Royaume-Uni*, préc., § 51.

²² Outre l'affaire *Stubbings*, voir par exemple CEDH, 17 septembre 2013, *Eşim c. Turquie*, n° 59601/09 ; CEDH, 11 mars 2014, *Howald Moor et a. c. Suisse*, n° 52067/10 ; CEDH, 28 mars 2017, *Magomedov et autres c. Russie*, n°s 33636/09, 34493/09 et 35940/09.

²³ CEDH, 9 janvier 2013, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, préc., § 139.

l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ? ».

Par l'arrêt précité du 11 juillet 2018, la chambre criminelle de la Cour de cassation a renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel après avoir estimé « *que la question présente un caractère sérieux en ce que l'absence de prescription en matière de poursuites disciplinaires contre un avocat est susceptible de porter atteinte au principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, les poursuites disciplinaires contre divers autres professionnels en raison de faits commis dans leurs fonctions, tels les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires ou les fonctionnaires, se trouvant soumises à un délai de prescription* ».

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

Le requérant reprochait aux dispositions contestées de ne pas enfermer dans un délai de prescription l'action disciplinaire susceptible d'être engagée à l'encontre d'un avocat. Il en résultait, selon lui, une rupture d'égalité inconstitutionnelle avec les autres professions judiciaires ou juridiques réglementées pour lesquelles la loi prévoit un tel délai. Le requérant soutenait en outre, avec l'intervenant, que cette absence de tout délai de prescription en matière disciplinaire portait également atteinte aux droits de la défense ainsi qu'à la sécurité juridique et au droit à la sûreté²⁴.

Confronté à des griefs reposant sur l'idée d'une lacune de la législation, le Conseil constitutionnel, auquel il appartenait de déterminer quelle disposition était susceptible de receler cette lacune, a jugé que la question prioritaire de constitutionnalité portait uniquement sur le premier alinéa de l'article 23 de la loi du 31 décembre 1971 (paragr. 6). En effet, déterminant les conditions dans lesquelles les poursuites peuvent être engagées, cet alinéa se prêtait, plus que d'autres, à la contestation portée par la QPC.

A. – Les griefs relatifs aux exigences constitutionnelles applicables aux poursuites et sanctions disciplinaires

1. – La jurisprudence constitutionnelle

²⁴ Par ailleurs, les parties avaient été avisées que le Conseil constitutionnel était susceptible de soulever d'office le grief tiré de la méconnaissance des exigences constitutionnelles découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

* Dans sa décision n° 2011-199 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'existait pas de principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) selon lequel les poursuites disciplinaires seraient nécessairement soumises à une règle de prescription. Dans cette décision, le Conseil était saisi de dispositions du code rural et de la pêche maritime qui ne prévoyaient aucune prescription des poursuites disciplinaires contre les vétérinaires. Il a considéré « *qu'aucune loi de la République antérieure à la Constitution de 1946 n'a fixé le principe selon lequel les poursuites disciplinaires sont nécessairement soumises à une règle de prescription ; que, dès lors, le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient un principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de prescription des poursuites disciplinaires doit être écarté* »²⁵.

En matière pénale, le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à se prononcer sur cette question. Il a seulement jugé « *qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, n'interdit l'imprescriptibilité des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale* »²⁶. Le Conseil d'État, dans ses attributions consultatives, et la Cour de cassation ont quant à eux développé des appréciations différentes sur le point de savoir si un PFRLR impose une prescription pour certaines infractions pénales²⁷.

* L'absence de reconnaissance constitutionnelle d'un principe autonome de prescription des poursuites disciplinaires ne signifie pas pour autant qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose de prendre en compte le temps écoulé entre la faute et l'engagement des poursuites.

Les sanctions disciplinaires sont des sanctions ayant le caractère de punition. À ce titre, les exigences constitutionnelles découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont celle de proportionnalité, s'y appliquent²⁸.

²⁵ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel G. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 5.

²⁶ Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, cons. 20.

²⁷ Conseil d'État, avis du 29 février 1996, n° 358597 : « *L'existence d'une règle de prescription qui est un principe fondamental reconnu par les lois de la République exige que, pour les crimes dont la nature n'est pas d'être imprescriptibles, un délai de prescription soit fixé dans le statut [d'une future « cour criminelle internationale permanente* »], en fonction de la gravité des crimes commis » ; Cour de cassation, assemblée plénière, 20 mai 2011, nos 11-90032, 11-90033, 11-90025 : « *La prescription de l'action publique ne revêt pas le caractère d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République et ne procède pas des articles 7 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, ni d'aucune disposition, règle ou principe de valeur constitutionnelle* ».

²⁸ Décision n° 2014-385 QPC du 28 mars 2014, *M. Joël M. (Discipline des officiers publics ou ministériels - Interdiction temporaire d'exercer)*, cons. 5.

Ainsi, dans sa décision n° 2011-199 QPC précitée, le Conseil a affirmé, sur le fondement du principe de proportionnalité des peines, qu'il incombait à la juridiction disciplinaire de choisir une sanction en adéquation, non seulement avec le type d'infraction, mais aussi avec le laps de temps écoulé depuis sa commission : « *si le principe de proportionnalité des peines implique que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être pris en compte dans la détermination de la sanction, il appartient à l'autorité disciplinaire compétente de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions contestées* »²⁹. Il a ensuite jugé que, « *dans ces conditions* », ces dispositions n'étaient pas contraires à l'article 8 de la Déclaration de 1789.

* L'exigence constitutionnelle de respect des droits de la défense découle de la garantie des droits de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Selon la formulation de principe du Conseil constitutionnel, « *le respect des droits de la défense [...] implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* »³⁰.

Cette exigence est notamment applicable « *à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle* »³¹.

Le Conseil constitutionnel n'a jamais examiné une disposition relative à la prescription de poursuites à la lumière des droits de la défense. Alors que, dans la décision n° 2011-199 QPC précitée, il avait évoqué la question de la proportionnalité de la sanction, au regard du temps écoulé depuis les faits, il a jugé l'absence de délai de prescription pour l'action disciplinaire conforme à la Constitution sans traiter explicitement la question du respect des droits de la défense.

Dans une décision ancienne, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe des droits de la défense n'était pas méconnu par une loi créant un organe disciplinaire, compétent à l'égard d'une profession assurant des fonctions de mandataire de justice, dont la composition qu'elle fixe garantit l'impartialité, qui applique une procédure contradictoire et rend des décisions motivées susceptibles de recours suspensif³².

2. – L'application à l'espèce

²⁹ Décision n° 2011-199 QPC précitée, cons. 10.

³⁰ Décision n° 2010-62 QPC du 17 décembre 2010, *M. David M. (Détention provisoire : procédure devant le juge des libertés et de la détention)*, cons. 3.

³¹ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 56.

³² Décision n° 84-182 DC du 18 janvier 1985, *Loi relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise*, cons. 8.

Après avoir présenté l'objet des dispositions contestées et constaté que « *ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative n'enferment dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire* » (paragr. 9), le Conseil constitutionnel a d'abord répondu au grief tiré de la méconnaissance du principe des droits de la défense.

Les parties requérante et intervenante faisaient valoir que l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires à l'encontre des avocats portait atteinte à ce principe dans la mesure où les chances pour la personne poursuivie de se défendre diminuaient nécessairement avec l'effet du temps, faute de pouvoir conserver indéfiniment les éléments de preuve utiles à cette fin.

Le Conseil constitutionnel n'a pas donné suite à cette argumentation dès lors que « *la faculté reconnue au procureur général ou au bâtonnier, par les dispositions contestées, de poursuivre un avocat devant le conseil de discipline, quel que soit le temps écoulé depuis la commission de la faute ou sa découverte ne méconnaît pas, en elle-même, les droits de la défense* » (paragr. 10). Une telle conclusion est dans la ligne de sa décision n° 2011-199 QPC : la mise en cause des droits de la défense ne pourrait intervenir que dans le cadre de la procédure disciplinaire elle-même et ne saurait seulement s'inférer du temps écoulé depuis les faits reprochés.

Le Conseil constitutionnel a ensuite, plus généralement, considéré que l'absence de règle de prescription encadrant l'exercice des poursuites disciplinaires ne heurtait aucun droit ou liberté constitutionnellement garanti.

En référence au grief relevé d'office, tiré de la méconnaissance des exigences qui découlent de l'article 8 de la Déclaration de 1789, il a certes souligné que « *les exigences constitutionnelles qui découlent de l'article 8 de la Déclaration de 1789, impliquent que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être pris en compte dans la détermination de la sanction* » (paragr. 11). Cette garantie avait déjà été affirmée par le Conseil dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 relative à l'absence de prescription des poursuites disciplinaires contre les vétérinaires.

Toutefois, le Conseil a considéré qu'« *aucun droit ou liberté que la Constitution garantit n'impose que les poursuites disciplinaires soient nécessairement soumises à une règle de prescription* » (même paragr.). La décision n° 2011-199 QPC avait déjà jugé qu'aucun PFRLR n'imposait une telle règle de prescription en matière disciplinaire. Il se déduisait, au moins implicitement, de la déclaration de conformité à la Constitution de cette absence de délai de prescription, qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ne l'exigeait non plus. La

présente QPC a ainsi seulement exprimé positivement ce qui était jugé, implicitement, dans la décision n° 2011-199 QPC.

Toutefois, comme l'a souligné le Conseil, il n'est, bien entendu, pas interdit au législateur ou, dans son domaine de compétence, au pouvoir réglementaire, d'instaurer un tel délai (même paragr.).

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité devant la loi 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'établit³³.

Le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion de comparer, au regard de leurs obligations disciplinaires, plusieurs professions juridiques ou judiciaires réglementées.

Toutefois, il a censuré, s'agissant des magistrats, des dispositions relatives à la déontologie ou à la carrière, qui opéreraient des distinctions entre eux, sans justification. Il en est allé ainsi :

– de l'interdiction de recevoir des décorations, limitée aux seuls magistrats membres de la commission d'avancement ou de la commission consultative du parquet et à leurs suppléants³⁴ ;

– de la définition d'un régime particulier de rémunération pour les conseillers et avocats généraux en service extraordinaire, appelé à exercer les mêmes fonctions que les conseillers ou avocats généraux à la Cour de cassation³⁵ ;

– de l'exclusion des seuls magistrats détachés dans les emplois de directeur, de chef de service, de directeur adjoint ou de sous-directeur dans les administrations centrales de l'État ou de directeur de l'École nationale de la magistrature, du bénéfice des dispositions protectrices en matière de détachement, alors que

³³ Décision n° 2018-733 QPC du 21 septembre 2018, *Société d'exploitation de moyens de carénage (Exonération de certains ports de la cotisation foncière des entreprises)*, paragr. 4.

³⁴ 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. 49 et 59.

³⁵ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, préc., cons. 72.

d'autres magistrats placés en détachement dans des autorités administratives indépendantes, des établissements publics de l'État, des collectivités territoriales ou encore des services déconcentrés de l'État sont susceptibles, comme les premiers, de voir leur détachement cesser de manière anticipée³⁶ ;

– de la restriction de l'exigence de dépôt d'une déclaration de patrimoine aux seuls premier président et présidents de chambre de la Cour de cassation, procureur général et premiers avocats généraux près la Cour de cassation, premiers présidents des cours d'appel et procureurs généraux près les cours d'appel, présidents des tribunaux de première instance et procureurs de la République près les tribunaux de première instance, alors que les exigences de probité et d'intégrité pèsent plus largement sur les magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles, et que l'indépendance leur est aussi garantie dans cet exercice³⁷.

Au contraire, il a estimé que législateur était fondé à établir une différence de traitement en matière de procédure disciplinaire dans les cas suivants :

– entre magistrats placés en position de détachement ou de disponibilité ou ayant cessé leur fonction, selon les dernières fonctions occupées dans le corps judiciaire, en soumettant ceux ayant quitté le siège au pouvoir disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature et ceux ayant quitté le parquet ou l'administration centrale du ministère de la justice au pouvoir disciplinaire du ministre de la justice³⁸ ;

– entre les magistrats judiciaires et les juges des tribunaux de commerce, s'agissant de la possibilité, pour les justiciables, de saisir directement l'instance disciplinaire d'une faute de ces magistrats et juges³⁹. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a précisé que « *les juges des tribunaux de commerce, qui exercent une fonction publique élective, ne sont pas soumis au statut des magistrats et ne sont pas placés dans une situation identique à celle des magistrats* ». L'identité de fonction ne suffit pas à établir une identité de situation, dans la mesure où certaines règles statutaires demeurent différentes.

2. – L'application à l'espèce

³⁶ Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, *Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature*, paragr. 37.

³⁷ Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, préc., paragr. 56 et 57.

³⁸ Décision n° 93-336 DC du 27 janvier 1994, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature*, cons. 28 et 29.

³⁹ Décision n° 2012-241 QPC du 4 mai 2012, *EURL David Ramirez (Mandat et discipline des juges consulaires)*, cons. 35.

Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi invitait le Conseil constitutionnel à procéder à une comparaison entre les règles de prescription applicables aux avocats et celles qui s'appliquent à un certain nombre d'autres professions, qu'elles soient publiques ou privées, en matière disciplinaire.

Prenant l'exemple des notaires, des huissiers de justice, des administrateurs judiciaires, des salariés du secteur privé et des fonctionnaires, le requérant soutenait que les différences entre ces professions et celle d'avocat ne pouvaient justifier la plus grande sévérité dont cette dernière faisait l'objet du fait de l'absence de prescription des poursuites disciplinaires.

Le Conseil constitutionnel a toutefois jugé cette comparaison infondée dans la mesure où « *la profession d'avocat n'est pas placée, au regard du droit disciplinaire, dans la même situation que les autres professions juridiques ou judiciaires réglementées* » (paragr. 12). À la diversité des professions et statuts évoqués par le requérant répond, en effet, la variété des délais de prescription existant d'une profession à l'autre (deux mois pour les salariés, trois ans pour les fonctionnaires, dix ans pour les administrateurs judiciaires, trente ans pour les notaires et les huissiers, sans compter l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires à l'encontre des professions médicales...), comme celle des exigences déontologiques ou des procédures disciplinaires auxquelles elles répondent.

Dans ces conditions, le Conseil a considéré que « *la différence de traitement instaurée par les dispositions contestées entre les avocats et les membres des professions judiciaires ou juridiques réglementées dont le régime disciplinaire est soumis à des règles de prescription repose sur une différence de situation* » (même paragr.).

Le Conseil a par ailleurs jugé que cette différence de traitement était en rapport avec l'objet de la loi. Par conséquent, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Après avoir jugé que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas non plus les autres exigences constitutionnelles découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ou le droit à la sûreté, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le premier alinéa de l'article 23 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971.