

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

**N°1903067/6-1**

---

Association LE GRAND BARREAU DE FRANCE

---

M. Vincent Thulard  
Rapporteur

---

Mme Maryse Pestka  
Rapporteur public

---

Audience du 10 juillet 2020  
Lecture du 24 juillet 2020

---

55-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Paris

(6<sup>ème</sup> Section - 1<sup>ère</sup> Chambre )

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 14 février 2019, le 6 juin 2019 et le 27 août 2019, l'association Le grand barreau de France, représentée par Me Krikorian, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de transmettre une question préjudicielle à la cour de justice de l'Union européenne, conformément aux dispositions de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relativement à la conformité au droit de l'Union de certaines dispositions de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et du décret n°91-1197 du 27 Novembre 1991 organisant la profession d'avocat ;

2°) de reconnaître, sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, le droit des avocats déclarant exercer hors barreau d'être inscrits, en cette qualité, sur l'annuaire national publié par le conseil national des barreaux avec la mention « Avocat(e) exerçant non inscrit(e) au tableau d'un barreau », ajoutée à celle des date et lieu de sa prestation de serment, ainsi que celle de sa résidence professionnelle ;

3°) de reconnaître, sur le fondement de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, le droit de toute personne justifiant de la prestation du serment de l'avocat, tel que décrit à l'article 3, alinéa 2 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et d'une résidence professionnelle sur le territoire national de demander, à l'occasion de sa déclaration d'exercice hors barreau, au conseil national des barreaux, pour autant que cette demande intervienne dans le délai de la prescription de la créance

et de la forclusion de l'action individuelle, à être inscrite sur l'annuaire national des avocats avec la mention spéciale « Avocat(e) exerçant non inscrit(e) au tableau d'un barreau » ;

4°) d'ordonner la publication du jugement à intervenir sur le site du Conseil d'Etat, avec mention des voies et délais de recours, ainsi que sur le site du conseil national des barreaux ;

5°) de juger que le délai de la prescription de la créance ou de la forclusion de l'action qui a commencé à courir le 20 Novembre 2016, a été interrompu le 14 février 2019 à l'égard de chacune des personnes susceptibles de se prévaloir des droits reconnus en justice et ne recommencera pas à courir, dans sa totalité, avant la publication du jugement à intervenir passé en force de chose jugée sur le site internet du Conseil d'Etat ni avant la prestation de serment de l'avocat intéressé, si elle est postérieure à ladite publication ;

6°) de juger que les demandes d'exécution individuelle pourront être adressées au conseil national des barreaux, dans le délai et selon les modalités précisés ci-dessus par les avocats susceptibles de se prévaloir des droits reconnus en justice ;

7°) d'ordonner la suppression, sur le fondement des dispositions des articles L. 741-2 et L. 741-3 du code de justice administrative, des passages suivants du mémoire en défense présenté le 26 avril 2019 par le conseil national des barreaux :

- « *Me Philippe Krikorian, notamment, a fait (...) pourvoi n°16-26.080 (p3)* ,
- « *La requête à laquelle le CNB défend présentement illustre (...) nécessite de soumettre les avocats en exercice à un contrôle disciplinaire (p4)*
- « *On voit ainsi que la liberté revendiquée (...) toute règle déontologique* » (p5)

8°) de condamner le conseil national des barreaux à verser solidairement à elle-même et à Me Krikorian la somme de 5 000 euros en application des articles L. 741-2 et L. 741-3 du code de justice administrative ;

9°) de réserver à elle-même et à Me Krikorian l'action publique et l'action civile relatives aux faits diffamatoires étrangers à la cause, que constituent les propos cités ci-dessus ;

10°) de mettre à la charge du conseil national des barreaux la somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association requérante doit être regardée comme soutenant que :

- le conseil national des barreaux est un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public au sens et pour l'application de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative. Par ailleurs, elle est elle-même régulièrement déclarée et son objet statutaire comporte la défense de l'intérêt que la présente action tend à promouvoir. Enfin, son recours répond aux conditions de forme posées par le code de justice administrative. Il en résulte que sa demande de reconnaissance de droit est recevable ;

- elle est fondée à demander la reconnaissance du droit des avocats déclarant exercer hors barreau d'être inscrits, en cette qualité, sur l'annuaire national publié par le conseil national des barreaux dès lors que ce droit est la conséquence de la liberté d'association, issue notamment des stipulations de l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qui implique qu'un avocat doit avoir le droit de ne pas s'inscrire à un barreau. En conséquence, les dispositions du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 15 de la loi du 31 décembre 1971 doivent s'interpréter comme autorisant mais non imposant l'inscription à un barreau, sauf à l'écarter pour inconventionnalité ;

- à tout le moins, il conviendrait de surseoir à statuer et de transmettre à la cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur la conventionnalité de ces dispositions. A cet égard, la cour de justice considère que la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est une norme de référence du droit de l'Union ;

- elle est également fondée à demander la reconnaissance de ce droit sur le fondement du principe de l'égalité de traitement entre avocats, de la prohibition des discriminations à rebours et des dispositions de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 telles qu'interprétées par la cour de justice de l'Union européenne du 19 septembre 2006 enregistrée sous le numéro C-506/04. Il en résulte en effet que les dispositions du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 doivent, pour être interprétées conformément au droit de l'Union européenne et notamment aux dispositions précises et inconditionnelles de l'article 3 de la directive 98/5/CE, être lues de la façon suivante : « *Sur la base des informations communiquées par les conseils de l'ordre en application du 1° bis de l'article 17 et au vu des déclarations que lui font directement les personnes intéressées, le Conseil national des barreaux établit, met à jour et met à disposition en ligne un annuaire national des avocats habilités à exercer sur le territoire de la République française.* ».

- les dispositions de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 ne sont pas entrées en vigueur faute de décret d'application.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 26 avril 2019 et le 24 juillet 2019, le Conseil national des barreaux, représenté par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association Le Grand barreau de France la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- aux termes des textes en vigueur, il n'existe aucun droit pour un avocat d'exercer sa profession sans être affilié à un barreau, si bien qu'il ne peut être reconnu du droit à un avocat non-affilié de figurer sur l'annuaire national des avocats ;

- il n'y a pas lieu de renvoyer à la cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles sollicitées par l'association requérante en tant que celles-ci portent sur la conformité de textes français aux stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par ailleurs, la transmission de telles questions n'est qu'une faculté et non une obligation pour le juge administratif de 1<sup>ère</sup> instance. Enfin, il n'y a pas lieu à transmission d'une question préjudicielle dès lors qu'il est de jurisprudence constante que les stipulations de l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne sont pas applicables aux ordres des professions libérales ;

- l'association requérante ne démontre pas l'existence d'une inégalité de traitement entre les avocats ayant obtenu leur qualification professionnelle en France et ceux qui l'ont obtenue dans un autre État membre de l'Union européenne, ces derniers devant être inscrits sur une liste spéciale du tableau du barreau de leur choix. Pour ce motif, il n'y a pas lieu de renvoyer à la cour de justice de l'Union européenne de question préjudicielle sur la conformité aux dispositions de la directive 98/5/CE des dispositions du droit national relatives à l'obligation pour un avocat d'être inscrit à un barreau ;

- les conclusions présentées au titre des articles L. 741-2 et L. 741-3 du code de justice administrative sont irrecevables en ce qu'elles ont été présentées par l'association requérante mais concernent son conseil. Elles ne sont au surplus pas fondées, son mémoire en défense ne contenant aucun « discours injurieux, outrageants ou diffamatoires » ni « aucun fait diffamatoire étrangers à la cause ».

Par une ordonnance en date du 30 juillet 2019, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 10 septembre 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,
- la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise,
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse,
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Thulard,
- et les conclusions de Mme Pestka, rapporteur public.

Une première note en délibéré, présentée pour l'association requérante par Me Krokorian, a été enregistrée le 18 juillet 2020 et n'a pas été communiquée.

Une seconde note en délibéré, présentée pour l'association requérante par Me Krikorian et portant question prioritaire de constitutionnalité, a été enregistrée le 21 juillet 2020 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier en date du 11 janvier 2019, l'association Le Grand barreau de France a formulé auprès du Conseil national des barreaux une demande de reconnaissance de droits, conformément aux dispositions de l'article R. 77-12-4 du code de justice administrative. Cette demande tendait à ce que soit reconnu *« le droit de tout avocat ayant fait le choix d'exercer hors barreau de figurer, avec la mention « avocat(e) exerçant non inscrit(e) au tableau d'un barreau » ajoutée à celle des dates et lieu de sa prestation de serment, ainsi que celle de sa résidence professionnelle, sur l'annuaire national des avocats que le conseil national des barreaux établit, met à jour et met à disposition en ligne en vertu de l'article 21-1 alinéa 2 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, sans devoir être affilié à un barreau déterminé »*. Par une décision du 24 janvier 2019, la président du conseil national des barreaux a rejeté cette demande compte-tenu de *« l'état des textes qui régissent [la] profession [d'avocat]. »*

**Sur les conclusions aux fins de reconnaissance de droits et de sursis à statuer dans l'attente de la réponse de la Cour de justice de l'Union européenne à des questions préjudicielles :**

2. Aux termes de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative : *« L'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat*

*professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt. (...) ».*

3. En premier lieu, aux termes des dispositions du 2<sup>ème</sup> alinéa de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, lesquelles sont bien entrées en vigueur contrairement à ce que soutient l'association requérante nonobstant l'absence de décret pris pour leur application : *« Sur la base des informations communiquées par les conseils de l'ordre en application du 1° bis de l'article 17, le Conseil national des barreaux établit, met à jour et met à disposition en ligne un annuaire national des avocats inscrits au tableau d'un barreau. ».*

4. Il résulte de ces dispositions qu'un avocat non inscrit au tableau d'un barreau ne dispose d'aucun droit à apparaître sur l'annuaire national des avocats mis à disposition en ligne par le Conseil national des barreaux. L'association Le Grand barreau de France, qui fait valoir dans ses écritures que certaines dispositions législatives et réglementaires, dont celles du 2<sup>ème</sup> alinéa de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, méconnaîtraient des dispositions constitutionnelles, conventionnelles ou issues du droit de l'Union européenne, ne se prévaut ainsi d'aucun droit individuel résultant de l'application de la loi ou du règlement.

5. En deuxième lieu, aux termes du 1. de l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : *« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. ».* Aux termes de l'article 3 de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998 visée ci-dessus : *« (...) / 2. L'autorité compétente de l'État membre d'accueil procède à l'inscription de l'avocat au vu de l'attestation de son inscription auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'origine. Elle peut exiger que cette attestation délivrée par l'autorité compétente de l'État membre d'origine n'ait pas, lors de sa production, plus de trois mois de date. Elle informe l'autorité compétente de l'État membre d'origine de cette inscription. / (...) 4. Lorsque l'autorité compétente de l'État membre d'accueil publie les noms des avocats inscrits auprès d'elle, elle publie également les noms des avocats inscrits en vertu de la présente directive. ».*

6. En tout état de cause, à supposer même que les textes cités au point précédent puissent être regardés comme une loi ou un règlement au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative, il n'en résulte pas un droit pour un avocat non inscrit au tableau d'un barreau d'apparaître sur l'annuaire national des avocats mis à disposition en ligne par le Conseil national des barreaux. Ce droit ne résulte pas plus des autres dispositions et stipulations citées de manière très générale par l'association requérante et relatives au principe d'égalité et à la prohibition des discriminations à rebours, étant au surplus précisé que les avocats non-inscrits au tableau d'un barreau étant dans une situation différente des avocats qui y sont inscrits, il est loisible de les traiter de manière différente au regard de l'annuaire national des avocats mis à disposition en ligne par le Conseil national des barreaux.

7. Il en résulte qu'aucun droit individuel pour les avocats non-inscrits à un barreau d'apparaître sur ledit annuaire ne résulte de l'application de la loi ou du règlement et que les conditions posées à l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative à la reconnaissance d'un droit ne sont donc pas réunies en l'espèce.

8. En troisième et dernier lieu, l'association requérante était en mesure de formuler avant la clôture de l'instruction les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées dans sa note en délibéré enregistrée au greffe le 21 juillet 2020. Il n'y a pas lieu de rouvrir l'instruction afin de soumettre ces questions au débat contradictoire. Par suite, elles ne peuvent pas être utilement invoquées par Le grand barreau de France dans la présente instance.

9. Par suite, sans qu'il soit besoin de poser de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, il y a lieu de rejeter les conclusions présentées par Le Grand barreau de France sur le fondement des dispositions de l'article L. 77-12-1 du code de justice administrative à fin de reconnaissance des droits. Ses conclusions tendant à ce que le tribunal juge que le délai de la prescription de la créance ou de la forclusion de l'action ne recommencera pas à courir, dans sa totalité, avant la publication du jugement à intervenir passé en force de chose jugée sur le site internet du Conseil d'Etat ni avant la prestation de serment de l'avocat intéressé, si elle est postérieure à ladite publication, d'une part, que les demandes d'exécution individuelle pourront être adressées au conseil national des barreaux, dans le délai et selon les modalités précisés ci-dessus par les avocats susceptibles de se prévaloir des droits reconnus en justice, d'autre part, doivent également être rejetées par voie de conséquence.

**Sur les conclusions tendant à ce que le tribunal ordonne la publication du présent jugement sur le site internet du Conseil d'Etat et sur le site internet du Conseil national des barreaux :**

10. Aux termes de l'article R. 77-12-12 du code de justice administrative : « *Les décisions statuant sur les actions en reconnaissance de droit sont publiées sur le site internet du Conseil d'Etat avec l'indication, le cas échéant, des voies de recours dont elles font l'objet. Lorsqu'une décision est passée en force de chose jugée, cette publication fait courir de nouveau les délais de recours et de prescription en application de l'article L. 77-12-2. / Le juge peut également, y compris d'office, mettre à la charge de la partie qui succombe la publication de la décision dans un bulletin, une revue ou sur un site internet accessible au groupe considéré.* ».

11. Il n'y a ainsi pas lieu pour le tribunal de faire droit aux conclusions de l'association Le Grand barreau de France tendant à ce qu'il ordonne la publication du présent jugement sur le site du Conseil d'Etat, avec mention des voies et délais de recours, une telle publication résultant directement des dispositions en vigueur citées au point précédent.

12. Par ailleurs, le Conseil national des barreaux n'étant pas la partie perdante dans la présente instance, les conclusions présentées par l'association requérante et tendant à ce que le tribunal ordonne la publication du présent jugement sur le site internet dudit Conseil ne peuvent être que rejetées en application du second alinéa de l'article R. 77-12-12 du code de justice administrative cité ci-dessus.

**Sur les conclusions tendant à l'application des articles L. 741-2 et L. 741-3 du code de justice administrative :**

13. Aux termes du quatrième alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881, reproduits à l'article L. 741-2 du code de justice administrative : « *Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts. / Pourront toutefois les faits diffamatoires étrangers à la cause donner ouverture, soit à l'action publique, soit à l'action civile des parties, lorsque ces actions leur auront été réservées par les*

*tribunaux et, dans tous les cas, à l'action civile des tiers. ». L'article L. 741-3 du code de justice administrative dispose : « Si des dommages-intérêts sont réclamés à raison des discours et des écrits d'une partie ou de son défenseur, la juridiction réserve l'action, pour qu'il y soit statué ultérieurement par le tribunal compétent, conformément au cinquième alinéa de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 ci-dessus reproduit. ».*

14. Les passages du mémoire en défense présenté pour le Conseil national des barreaux et enregistré au greffe le 26 avril 2019 consistant en « *Me Philippe Krikorian, notamment, a fait (...) pourvoi n°16-26.080 (p3), « La requête à laquelle le CNB défend présentement illustre (...) nécessite de soumettre les avocats en exercice à un contrôle disciplinaire (p4) et « On voit ainsi que la liberté revendiquée (...) toute règle déontologique » (p5) ne sont pas étrangers à la cause et n'excèdent pas la mesure de ce qui peut être toléré dans le cadre du débat contentieux. Il en résulte qu'il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par l'association Le Grand barreau de France sur le fondement des dispositions citées au point précédent.*

### **Sur les frais de l'instance :**

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du Conseil national des barreaux, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'association Le Grand barreau de France demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

16. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'association requérante une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par le Conseil national des barreaux et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association Le Grand barreau de France est rejetée.

Article 2 : L'association Le Grand barreau de France versera au Conseil national des barreaux la somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Le Grand barreau de France et à la présidente du Conseil national des barreaux.

Délibéré après l'audience du 10 juillet 2020, à laquelle siégeaient :

M. Mendras, président,  
M. Thulard, premier conseiller,  
M. Desprez, conseiller.

Lu en audience publique le 24 juillet 2020.

Le rapporteur,

Le président,

V. Thulard

A. Mendras

Le greffier,

A. Lemieux

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne et à tous les huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.