



RAPPORT

Mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre

Octobre 2020

N° 074-20

Ω N° 2019/00287



Inspection générale
de la Justice

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

Synthèse

Le régime disciplinaire des professions du droit et du chiffre a connu des évolutions lentes et nombreuses depuis plus de 40 ans, montrant ainsi la difficulté à stabiliser un champ que les professions ont souhaité préserver voire conserver dans leur giron. De fait, les évolutions conduites l'ont souvent été à l'initiative de parlementaires suite à des travaux de personnalités ou d'inspections, plus rarement des professions elles-mêmes, et dans ce cas souvent pour répondre à des manques de la procédure.

Au terme de ses travaux, la mission, qui a entendu tous les représentants des instances professionnelles nationales et de nombreuses instances locales ainsi que les autorités judiciaires concernées de ces sites, est à même de dresser un tableau d'ensemble comportant de nombreux points négatifs mais aussi certains positifs, le tout plaidant pour une refonte du dispositif actuel.

A titre liminaire, la mission souhaite souligner le malaise général qui touche chacune de ces professions dû, pour la plupart d'entre elles, aux évolutions fortes qu'elles ont connues et qui ont modifié leur équilibre économique touchant parfois à l'essence même de leur métier. Chaque profession, par l'effet de lois récentes dont l'impact est encore peu décelable, s'interroge sur ses futures conditions d'exercice et craint une dégradation des pratiques professionnelles et de l'application des règles déontologiques.

Partant de là, le contrôle et la discipline revêtent une acuité nouvelle. De leur efficacité et de leur capacité à répondre aux nouveaux défis dépendra la bonne santé "déontologique" de ces professions. Or, la mission a relevé de sérieux obstacles pour y parvenir à droit constant.

L'hétérogénéité et la complexité des régimes, leurs failles et leur lourdeur au plan procédural, résultats d'évolutions menées successivement, profession par profession, sont pointées unanimement. Cette diversité, longtemps acceptée, est aujourd'hui source de confusion voire pour les acteurs, considérée comme un obstacle à la mise en œuvre du disciplinaire, lequel concentre par ailleurs toujours des critiques de fond (distanciation insuffisante, impartialité aléatoire de l'enquêteur ...).

C'est ainsi que progressivement se sont imposées des modalités alternatives au règlement disciplinaire, différentes selon les sites, à la main des représentants de chaque profession qui, dans le cadre de mandats souvent courts, ont dû et ce, sans pouvoir reconnu, trouver des réponses aux plaintes et réclamations. Leur caractère informel, hors de tout cadre réglementé, laisse bien trop souvent les plaignants esseulés, d'autant qu'une autre voie, celle de la responsabilité civile, plus avantageuse pour eux, peut constituer parfois une alternative préférable. Il en est de même des inspections qui, faute d'une analyse très poussée par les parquets, viennent insuffisamment alimenter le champ disciplinaire.

Ce mode de traitement est d'autant plus contestable qu'il reste cantonné au sein de chaque profession, à l'abri de tout regard extérieur, alimentant la critique de l'entre-soi qui resurgit régulièrement.

L'importance de ce traitement infra disciplinaire explique certainement la faiblesse du nombre de sanctions prononcées annuellement et ce quelle que soit la source statistique. D'emblée, il faut tout d'abord insister sur la pauvreté du système d'information. Aucune profession n'est en mesure de fournir des données vérifiées et consolidées. Cela vaut également pour la direction des affaires civiles et du sceau et, localement pour les autorités judiciaires. Cette difficulté à connaître et donc à restituer symbolise bien un domaine que les professionnels peinent à dévoiler jusqu'ici, se contentant à tout le moins d'une opacité certaine. S'agissant des résultats, un chiffre résume à lui seul la situation : en 2018 et 2019, les professions du droit les plus sanctionnées, avocats, notaires et huissiers de justice l'ont été à raison d'à peine deux professionnels pour 1 000. Les autres professions du droit sont encore moins sanctionnées.

Toutefois, ces points négatifs ne doivent pas occulter les aspects positifs que la mission a également relevés.

On peut tout d'abord faire le pari que l'insatisfaction actuelle de tous peut être une période propice à favoriser un changement radical, tant la mission n'a rencontré que des critiques sur les dispositifs en vigueur. Le large mouvement de réforme qui anime les professions – toutes sont porteuses d'un projet – en est la meilleure traduction.

La volonté d'assurer la meilleure prestation possible est le second trait marquant qui doit être souligné. La formation, le contrôle de l'activité avec des outils plus performants, la meilleure professionnalisation des inspecteurs praticiens et des enquêteurs mandatés pour instruire les rares procédures disciplinaires, la systématisation des réponses aux plaintes et réclamations et plus généralement un attachement au respect des règles déontologiques sont autant de signes manifestes qui attestent de la recherche de la qualité dans le service rendu aux publics.

C'est en réponse à ces dernières, que la mission a élaboré ses propositions, lesquelles ne concernent pas les professions du chiffre dont les dispositifs de contrôle et de discipline, plus récents et aboutis n'appellent pas d'évolutions, notamment s'agissant des commissaires aux comptes avec l'instance régulatrice qu'est le Haut Conseil du commissariat aux comptes.

En premier lieu, la direction des affaires civiles et du sceau doit affirmer sa tutelle sur ce secteur, dont elle détient la compétence exclusive. La création d'un bureau de la déontologie et de la discipline, dégagé de toute activité de gestion des professions et doté de la plénitude de compétence (légistique et action publique) est indispensable pour réinvestir ce champ et lui donner un nouvel essor. Le deuxième axe vise à définir de véritables orientations de politique publique à l'adresse des parquets et parquets généraux en matière de contrôle et de discipline. Le développement d'un réseau de magistrats, leur meilleure formation et information permettront une spécialisation qui fait largement défaut aujourd'hui.

Il doit revenir par ailleurs à la puissance publique de fixer le cadre général de l'exercice du contrôle et de la discipline des professions du droit même si les professionnels, qui ont la connaissance métier, doivent en rester les acteurs principaux

Le troisième axe vise donc à revisiter l'architecture de la discipline par la recherche d'une unicité et d'une simplification en rassemblant des textes épars, en les complétant le cas échéant, (notamment s'agissant des dispositions procédurales ou encore de l'échelle des sanctions) dans un code des professions du droit voire également du chiffre qui donnera une meilleure lisibilité à l'ensemble et facilitera l'accès au droit. La protection des publics doit prévaloir sur celle des professions. Ce changement de paradigme trouvera sa traduction dans la place qu'il conviendra de donner au plaignant notamment au sein du nouveau régime disciplinaire.

Enfin, une discipline interrégionale commune à toutes les professions est la dernière, et la plus innovante des propositions. Elle suppose d'abord le transfert de la discipline des professions aux parquets généraux, en réponse à la dilution actuelle des compétences, source de confusion. Ensuite, afin de mettre fin à l'opacité du traitement infra disciplinaire, bâtonniers et présidents régionaux, doivent continuer à pouvoir répondre aux plaignants soit par les moyens actuels soit par une nouvelle mesure légère mais encadrée, leur redonnant ainsi un pouvoir qui s'apparente à un premier niveau de réponse pour les manquements les plus légers. Toutefois, dans les deux cas, le plaignant sera informé de sa possibilité de saisir le procureur général. Cette faculté offerte à tout plaignant permettra un second examen et une appréciation éventuellement différente.

L'option de la voie disciplinaire sera ouverte aux bâtonniers, aux représentants régionaux des professions et aux procureurs généraux. Une nouvelle instance disciplinaire doit se concevoir à un échelon interrégional, gage d'une meilleure distanciation et d'une plus grande professionnalisation de ses membres. La carte des cours d'appel responsables de BOP pourra être retenue. La composition de cette instance se fera sur la base de l'échevinage, avec un ou deux magistrats et sera différente selon la profession du mis en cause. A cette instance, sera adossé un service des enquêtes, au même niveau interrégional, composé d'enquêteurs praticiens de chaque profession, agréés par le garde des Sceaux. Une étanchéité doit être créée entre ces derniers et les autorités de saisine et de poursuites par des modalités qu'il faudra prévoir. Au terme de leur instruction, ces enquêteurs remettront leur rapport à la fois à leur représentant professionnel et au procureur général du ressort, qui l'un comme l'autre auront le pouvoir de classer ou de saisir l'instance disciplinaire. Les décisions prises feront l'objet d'un recours devant une commission administrative nationale indépendante.

Enfin, l'activité menée en matière de contrôle et de discipline doit trouver, tant à l'échelon local que national, son prolongement naturel par une restitution publique, cette publicité étant de nature à renforcer le lien de confiance des citoyens à l'égard de ces professionnels.

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer un bureau de la déontologie et de la discipline des professions du droit.82*
- Recommandation n° 2. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : se réappropriier entièrement le processus légistique en matière de discipline des professions du droit.82*
- Recommandation n° 3. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : élaborer une circulaire de politique d'action publique sur la surveillance et la discipline des professions du droit et du chiffre.82*
- Recommandation n° 4. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer et animer un réseau de référents des professions du droit au sein des parquets généraux.82*
- Recommandation n° 5. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : concevoir les modalités d'élaboration d'un rapport annuel sur le contrôle et la discipline des professions du droit et du chiffre par les parquets généraux.82*
- Recommandation n° 6. À l'attention du secrétariat général : ériger en priorité forte et urgente l'extension du logiciel OPM en lien avec l'expression des besoins de la DACS.82*
- Recommandation n° 7. À l'attention du secrétariat général : accompagner la définition et la mise en place d'un système d'information propre aux professions du droit et du chiffre en lien avec les instances nationales représentatives des professions et la DACS.82*
- Recommandation n° 8. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : solliciter des parquets généraux un rapport annuel sur l'état du contrôle et de la discipline des professions du droit et du chiffre de leur ressort.82*
- Recommandation n° 9. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer un régime disciplinaire commun à l'ensemble des professions du droit.83*
- Recommandation n° 10. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : engager un processus d'élaboration d'un code des professions du droit avec un volet consacré à la déontologie et à la discipline regroupant les règles déontologiques communes, la réglementation et la procédure disciplinaire.84*
- Recommandation n° 11. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : centrer le dispositif disciplinaire sur la protection du public et lui donner une place dans la procédure disciplinaire.84*
- Recommandation n° 12. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : élaborer une nouvelle échelle de sanctions identique pour toutes les professions, intégrant des sanctions pécuniaires.84*
- Recommandation n° 13. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer un fichier national des sanctions disciplinaires pour toutes les professions du droit et du chiffre.84*
- Recommandation n° 14. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : donner aux parquets généraux la plénitude de compétence en matière de discipline des professions du droit.85*
- Recommandation n° 15. À l'attention des affaires civiles et du sceau : prévoir la faculté pour un plaignant de voir sa réclamation réexaminée par le procureur général du ressort et/ou l'instance professionnelle régionale.85*

- Recommandation n° 16. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : établir une typologie des manquements et les hiérarchiser selon leur gravité.....85*
- Recommandation n° 17. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : doter les bâtonniers, les présidents des instances régionales et le CNGTC d'un pouvoir de délivrance d'un rappel à l'ordre pour les manquements les plus légers dont les contours devront être préalablement définis.87*
- Recommandation n° 18. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : prévoir une communication systématique par les instances professionnelles aux parquets généraux, des situations traitées selon la procédure de rappel à l'ordre.87*
- Recommandation n° 19. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer une instance disciplinaire échevinal au niveau interrégional en suivant la cartographie actuelle des cours d'appel RBOP.90*
- Recommandation n° 20. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : prévoir la création de services d'enquêtes aux mêmes échelons interrégionaux que ceux des instances disciplinaires.....90*
- Recommandation n° 21. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : en lien avec les instances professionnelles nationales doter les instances disciplinaires et les services d'enquêtes de moyens nécessaires à leur fonctionnement.90*
- Recommandation n° 22. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer une commission nationale d'appel des décisions des instances disciplinaires interrégionales.90*
- Recommandation n° 23. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : prévoir dans le dispositif disciplinaire le droit du plaignant à être informé des étapes majeures de la procédure disciplinaire.....90*
- Recommandation n° 24. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : élaborer un rapport annuel d'activité sur la surveillance et la discipline des professions du droit et assurer sa publicité.91*
- Recommandation n° 25. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : en lien avec les instances représentatives des professions, fixer les modalités de la publicité de leurs activités en matière de contrôle et de discipline.....91*

Sommaire

SYNTHESE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	13
1. LES PROFESSIONS DU DROIT ET DU CHIFFRE : UNE MULTITUDE DE SITUATIONS ET DE REGLEMENTATIONS EN MATIERE DE CONTROLE ET DE DISCIPLINE.....	16
1.1 Une présentation générale des professions concernées par la mission et de leurs effectifs	16
1.2 Des règles déontologiques, fondements de l'action disciplinaire, pour des professions en mutation.....	18
1.2.1 Un socle commun de grands principes généraux et des orientations identiques.....	18
1.2.1.1 Une préoccupation commune et première, la protection ou la défense de la profession	18
A. Des valeurs déontologiques soutenant l'image et le bon fonctionnement de la profession plutôt qu'encadrant la prestation au client.....	18
B. Des règles visant à protéger l'esprit de communauté de ces professions	20
1.2.1.2 La protection des publics, une préoccupation plus marginale	21
A. La prestation fournie doit être de qualité.....	22
B. L'indépendance et ses corollaires, gages de protection des publics.....	22
1.2.2 Des règles déontologiques à l'épreuve des mutations et des évolutions.....	23
1.2.2.1 Des professions touchées par de nombreuses évolutions : un accès facilité, un champ de compétences élargi et de nouvelles conditions d'exercice.....	23
1.2.2.2 ... induisant des risques difficilement objectivables en l'état.....	25
1.3 Des professions toutes contrôlées par leurs pairs mais selon des modalités différentes	27
1.3.1 Des dispositifs de contrôle divers mais précisément réglementés.....	27
1.3.2 Un régime spécifique pour les avocats, profession libérale et indépendante	29
1.4 Des procédures disciplinaires lourdes et insuffisamment précises, source d'insécurité.....	30
1.4.1 Une volonté de créer de la distanciation pour l'instance disciplinaire : un échelon régional, interrégional voire national.....	31
1.4.1.1 Des avocats jugés exclusivement par leurs pairs en première instance à un niveau régional sauf exception.....	31
1.4.1.2 Les autres professions du droit soumises à une dualité d'instances disciplinaires : celle d'un tribunal judiciaire et celle de la profession	31
1.4.1.3 Les professions du chiffre relèvent d'instances nationales avec échevinage.....	31
1.4.2 Une phase d'instruction qui souffre de nombreux maux	32
1.4.2.1 Une distanciation insuffisante voire inexistante de l'autorité d'instruction qui pose la question de l'impartialité.....	32
1.4.2.2 Des imprécisions ou manques, sources d'insécurité juridique et d'insatisfaction.....	33
2. LA TUTELLE HISTORIQUE PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE	33

2.1	Une tutelle exercée par la DACS, organisation et enjeux	33
2.2	La légistique et la gestion des professions du droit et du chiffre : des missions traditionnelles assurées par la DACS.....	35
2.2.1	<i>La légistique pleinement assurée dans sa dimension technique</i>	<i>35</i>
2.2.2	<i>La gestion des professions : une adaptation rapide pour faire face à un mouvement d'envergure de créations d'offices.....</i>	<i>36</i>
2.3	Une tutelle écornée sous l'effet de la libéralisation économique.....	38
2.4	Des difficultés à définir et mener une véritable politique en matière de contrôle et de discipline de ces professions.....	39
2.4.1	<i>Des moyens ainsi qu'une organisation peu appropriés</i>	<i>39</i>
2.4.1.1	<i>Un effectif réduit sur ce secteur</i>	<i>39</i>
2.4.1.2	<i>Un système d'information rudimentaire et incomplet</i>	<i>41</i>
A.	Un mode de classement des dossiers opaque.....	41
B.	Un traitement lacunaire des données sur le contrôle et la discipline des professions faute en partie d'outils	41
2.4.2	<i>Une certaine frilosité tant à l'égard des professions que des parquets généraux avec toutefois plusieurs actions récentes positives</i>	<i>42</i>
2.4.2.1	<i>A l'égard des professions.....</i>	<i>42</i>
2.4.2.2	<i>A l'égard des parquets généraux et parquets</i>	<i>43</i>
3.	DES PROFESSIONS DEVANT REpondre A DES EXIGENCES DE QUALITE POUR ASSURER LEUR AUTOREGULATION ET PREVENIR LES MANQUEMENTS DISCIPLINAIRES.....	44
3.1	Le levier de la formation bien investi	44
3.2	La réponse aux réclamations et plaintes insuffisamment encadrée	46
3.2.1	<i>Des volumes mal connus et des typologies non définies</i>	<i>46</i>
3.2.2	<i>Un traitement volontariste des plaintes mais laissé à l'initiative de chacun.....</i>	<i>48</i>
3.2.3	<i>Des risques d'entre-soi et de publics esseulés.....</i>	<i>50</i>
3.3	Un contrôle effectif par le biais d'inspections mais pas toujours suffisamment exploitées par les professions et par les autorités judiciaires	51
3.3.1	<i>Une obligation de contrôle assurée</i>	<i>51</i>
3.3.2	<i>Une exploitation globale très parcellaire des contrôles tant par les professionnels que par des autorités judiciaires trop réservées.....</i>	<i>53</i>
4.	DES PROFESSIONS PEU SANCTIONNEES, DE SURCROIT SELON UN MODE CONFIDENTIEL	54
4.1	Les résultats disponibles caractérisés par de faibles volumes quelle que soit la source	54
4.1.1	<i>De rares études et recherches</i>	<i>54</i>
4.1.2	<i>Les données obtenues par la mission auprès des professions.....</i>	<i>56</i>
4.1.3	<i>L'enquête réalisée auprès des parquets généraux</i>	<i>58</i>
4.1.4	<i>La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, préoccupation grandissante des professions sans impact disciplinaire dans l'immédiat.....</i>	<i>62</i>
4.2	Un dispositif d'ensemble inorganisé et insuffisant pour rendre compte de l'action disciplinaire	63
5.	LE HAUT CONSEIL DU COMMISSARIAT AUX COMPTES (H3C), SEUL ORGANISME MAITRISANT A LA FOIS LE CONTROLE ET LA DISCIPLINE.....	64

5.1	Des pouvoirs et des moyens de plus en plus importants qui permettent d'assurer un contrôle préventif effectif, prélude à de possibles actions disciplinaires.	65
5.1.1	<i>Un contrôle de plus en plus encadré et de moins en moins délégué</i>	65
5.1.2	<i>Une analyse poussée de l'ensemble des contrôles, première porte d'entrée efficace à la mise en œuvre éventuelle d'une action disciplinaire</i>	67
5.2	Les moyens d'une action disciplinaire volontariste : un dispositif devenu homogène au fil des évolutions législatives	68
5.2.1	<i>Le rapporteur général et son service d'enquête à la capacité d'instruction de plus en plus affirmée</i>	68
5.2.2	<i>Une formation de jugement qui sera de plus en plus sollicitée</i>	69
5.3	Une visibilité extérieure particulièrement forte qui conforte l'action du H3C.	70
5.4	Les enjeux à venir	70
6.	DE NOMBREUX PROJETS DE REFORME DES REGIMES DISCIPLINAIRES SOUHAITES TANT PAR LES PROFESSIONS QUE PAR LES AUTORITES JUDICIAIRES	71
6.1	Les critiques récurrentes sur les dispositifs en vigueur	71
6.2	Les propositions des professionnels	72
6.3	Les propositions des autorités judiciaires	74
7.	UN MODÈLE QUÉBÉCOIS SINGULIER	75
7.1	Des professions fédérées par un même code et une architecture commune	75
7.2	Un régime disciplinaire identique pour chacune des professions réglementées : du conseil de discipline au tribunal des professions	77
8.	UN NOUVEL ELAN INDISPENSABLE POUR AFFIRMER L'IMPORTANCE DE L'ACTION DISCIPLINAIRE	79
8.1	Les correctifs à la charge de la DACS pour exercer pleinement sa tutelle	79
8.1.1	<i>La création d'un bureau de la déontologie et de la discipline des professions du droit</i>	79
8.1.2	<i>Les missions à assurer</i>	80
8.1.2.1	<i>Une maîtrise complète du processus légistique</i>	80
8.1.2.2	<i>Une politique d'action publique à définir et piloter</i>	80
8.1.2.3	<i>Un système d'information entièrement à bâtir</i>	81
8.2	Une unification de la réglementation et de la procédure disciplinaire par une codification bâtie autour de principes directeurs et avec une échelle de sanctions renouvée	82
8.2.1	<i>Un socle normatif commun codifié</i>	82
8.2.2	<i>La protection des publics érigée en principe directeur</i>	83
8.2.3	<i>Une nouvelle échelle de sanctions à définir</i>	83
8.3	Une discipline à l'échelon interrégional commune aux professions du droit avec une commission nationale en appel	84
8.3.1	<i>Les prérequis à la mise en place d'un modèle renoué</i>	84
8.3.1.1	<i>L'ensemble de la discipline des professions du droit à attribuer aux parquets généraux</i>	84
8.3.1.2	<i>La mise en place d'un mécanisme rendant possible un examen extérieur des plaintes et réclamations</i>	85
8.3.1.3	<i>La pertinence à définir une typologie de manquements</i>	85

8.3.2 Les manquements les plus légers à traiter par les représentants professionnels locaux dotés de pouvoirs renforcés	86
8.3.3 Les manquements les plus graves relèvent d'une instance disciplinaire interrégionale.....	87
8.3.3.1 L'organisation de la discipline au niveau interrégional.....	87
A. La saisine de services d'enquête composés de représentants désignés par chaque profession	88
B. Une instance disciplinaire à la composition échevinale	88
C. Les moyens nécessaires	89
8.3.3.2 L'appel devant une commission nationale.....	90
8.3.3.3 Une place à conférer au plaignant dans le cadre de ce nouveau dispositif disciplinaire.....	90
8.3.4 Le cas particulier des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation	91
8.3.5 Une publicité à conférer à l'ensemble du système	91

Introduction

Par note du 25 septembre 2019, le directeur du cabinet du garde des Sceaux, ministre de la justice saisissait l'inspection générale de la justice d'une mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre, soit huit professions, avocats aux conseils, avocats, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers auprès des tribunaux de commerce, commissaires aux comptes, administrateurs et mandataires judiciaires (Cf. annexe 1). Certains de ces professionnels sont officiers publics et ministériels, d'autres non mais tous exercent une profession libérale avec un aspect économique fort.

Cette lettre de mission décrivait la diversité des organisations, des réglementations, des modalités de contrôle et aussi de mise en œuvre de l'action disciplinaire de ces professions et également le rôle, résultant des textes, dévolu tantôt aux parquets généraux tantôt aux parquets. Cette hétérogénéité d'ensemble était décrite comme pouvant être à l'origine d'un manque d'efficacité dans la mise en œuvre des procédures de contrôle et l'exercice de la discipline.

Dans le même temps, étaient soulignées les nombreuses failles des dispositifs ne permettant pas d'avoir une connaissance des actions menées et des résultats obtenus, faute notamment d'un outil permettant de dresser un quelconque état des lieux.

Il était donc demandé à la mission d'établir un bilan de la mise en œuvre des inspections et de la discipline pour ces professions avec une focale particulière, dans une visée comparatiste, avec le système régissant les commissaires aux comptes appuyés sur une autorité publique indépendante. L'interaction avec le champ pénal devait également être interrogée, tout comme la sanction du non-respect du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et des mesures préventives mises en place.

A ces problématiques, va s'ajouter, à la demande de son directeur, celle de l'organisation actuelle de la direction des affaires civiles et du sceau et de son action en matière de contrôle et de discipline de ces professions. Autorité de tutelle, cette direction a dû faire face, à partir de 2015, à des charges importantes de gestion sous l'effet notamment de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, rendant difficile sa mission de suivi du contrôle et de l'action disciplinaire relevant pourtant de ses attributions.

Enfin, il était demandé à la mission d'envisager les leviers permettant de renforcer la discipline, y compris par l'examen de pistes de réforme en profondeur.

Une équipe de quatre inspecteurs a été désignée¹ pour mener l'ensemble des travaux. La mission a mobilisé les outils méthodologiques habituels : entretiens, déplacements, questionnaires.

Elle a eu pour souci d'interroger l'échelon national - instances représentatives de chaque profession, direction de tutelle, conférences nationales de magistrats - puis elle a cherché à confronter ces discours et la réglementation en vigueur à la réalité du terrain.

¹ Dominique Luciani, inspecteur général de la justice, responsable de mission, Catherine Gay-Vandame, inspectrice générale de la justice, Anne Barrool, inspectrice de la justice et Ludovic André, inspecteur de la justice.

Elle a ainsi retenu sept sites de cours d'appel (Basse-Terre, Bastia, Besançon, Douai, Lyon, Nîmes et Paris) dans lesquels elle s'est déplacée pour y rencontrer les responsables départementaux et régionaux des professions, les bâtonniers et les autorités judiciaires, chefs de cours et de juridictions concernés². Chaque site a donné lieu à une restitution écrite (Cf. annexes 4-1 à 4-7).

La dimension internationale a également été investie, par le biais de questionnaires adressés à certains magistrats de liaison³ par la délégation aux affaires européennes et internationales du ministère mais aussi d'entretiens avec des chercheurs, des universitaires et des professionnels du droit du Québec.

Enfin, un questionnaire comportant un volet pour le recueil de données chiffrées et un autre thématique sur certains aspects du contrôle et la discipline a été adressé aux procureurs généraux. Leurs réponses sur le deuxième aspect ont été synthétisées et récapitulées (Cf. annexe 11).

Aux termes de ses travaux, la mission aura rencontré 231 personnes⁴ (Cf. annexe 2)

Le rapport restitue les matériaux recueillis sous forme de constats, points de vue et analyses, mais rend compte aussi des impossibilités et obstacles rencontrés qu'il faut prendre comme autant d'enseignements sur les manques manifestes qui caractérisent le contentieux disciplinaire et qui appellent des évolutions. Certains aspects de la mission n'ont ainsi pu être renseignés de manière complète.

Deux éléments liminaires doivent être évoqués. En premier lieu, le nombre des professions concernées a pu rendre difficile l'approche de certains sujets et l'objectif de parvenir à une analyse commune à toutes, chaque profession ayant ses propres particularismes. En second lieu, il a paru indispensable à la mission, compte tenu de la technicité des réglementations et de la diversité des organisations d'exposer l'état du droit actuel. Ces parties théoriques ont toutefois été enrichies, dans la mesure du possible, des éléments recueillis lors des déplacements sur site.

Ainsi, le rapport, après une présentation générale des professions, aborde la question des règles déontologiques, des modalités de contrôle et des régimes disciplinaires en vigueur (1) afin de montrer à la fois ce qui les rassemble mais aussi ce qui les différencie, ce qui pose difficulté pour ensuite les confronter à leur application effective (3), faisant surgir les manques, les interrogations et donc les insatisfactions des professions justifiant les nombreux projets de réforme à leur propre initiative (6). Dresser un état des lieux du champ disciplinaire a mobilisé plusieurs sources : celles de la recherche, des professions elles-mêmes dont certaines disposent de données chiffrées et des parquets généraux sollicités par la mission. Malgré certaines différences, elles convergent toutes et illustrent la faiblesse des poursuites et des décisions (4). L'organisation et l'action de la direction des affaires civiles et du sceau auront été abordées précédemment (2) permettant de faire de cette direction, l'acteur majeur de la réalisation des propositions présentées dans la dernière partie. Enfin le H3C (5) et certains modèles étrangers, au premier rang desquels figure le modèle québécois, le plus singulier et le plus abouti (7) ont aussi fait l'objet de développements.

² Pour la cour d'appel de Paris, outre le tribunal judiciaire (TJ) parisien, les TJ de Créteil, Bobigny et Melun, ont donné lieu à des déplacements.

³ Magistrats de liaison du Royaume-Uni, d'Allemagne, d'Italie, des Pays-Bas et d'Espagne.

⁴ Quelques-uns de ces entretiens se sont faits par visioconférence notamment ceux de la Guadeloupe et du Québec.

La dernière partie (8) en forme de propositions, mais aussi de conclusion est à vocation fédératrice. Alors que la mission a dressé un paysage fragmenté du champ disciplinaire, elle propose de tendre vers un paysage plus homogène, lisible de tous et accessible renforçant de surcroît, la protection des publics. La mise en œuvre de cette réforme, au-delà de ses difficultés techniques évidentes, nécessitera surtout une volonté ministérielle forte et une direction des affaires civiles et du sceau totalement investie dans sa mission de pilotage.

1. LES PROFESSIONS DU DROIT ET DU CHIFFRE : UNE MULTITUDE DE SITUATIONS ET DE REGLEMENTATIONS EN MATIERE DE CONTROLE ET DE DISCIPLINE

1.1 Une présentation générale des professions concernées par la mission et de leurs effectifs

Le champ de la mission couvre en premier lieu certaines professions du droit sous tutelle du ministère de la justice. Ces professions sont les avocats aux conseils, les notaires, les huissiers de justice (HJ), les commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) et les greffiers auprès des tribunaux de commerce (GTCOM).

Ces professionnels sont tous des officiers ministériels et également publics (sauf les avocats aux conseils pour cette seconde catégorie) et sont en outre tous contingentés dans leurs effectifs.

Enfin, il faut y adjoindre les avocats, également professionnels du droit mais qui se distinguent des premiers en tant que profession libérale régie par les principes d'autoréglementation professionnelle et d'indépendance à l'égard des pouvoirs publics.

En second lieu, sont également concernées par la mission certaines des professions du chiffre, celles-là même qui à la fois sont réglementées et relèvent du ministère de la justice, de par leurs activités, à savoir les administrateurs judiciaires (AJ) et les mandataires judiciaires (MJ). Il faut également citer les commissaires aux comptes (CAC) même si des évolutions fortes, notamment pour ces derniers sont intervenues avec la création d'une autorité de régulation, le Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) en 2003 placé toutefois auprès du garde des Sceaux.

Toutes ces professions, si elles présentent des similitudes de par leur proximité avec l'institution judiciaire et leur concours aux procédures civiles, pénales et commerciales se différencient néanmoins par leurs organisations et représentations, leurs réglementations et leurs pratiques, les éloignant d'une profession universelle du droit, que certains appellent de leurs vœux. Des évolutions en ce sens ont toutefois été apportées, sur des aspects importants que sont les conditions d'accès aux professions ou encore la formation notamment continue, montrant ainsi une volonté de tendre vers une plus grande homogénéité.

Le schéma qui régit la vie de ces professions est toutefois assez identique même si les modalités diffèrent. Chacune d'elle est représentée au plan national par un « organisme » qui selon les cas est un ordre professionnel, une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou un établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale ou une instance dotée de la personnalité morale (Cf. annexes 8-1 à 8-8).

Cette diversité pour des instances dont les missions sont globalement identiques (représentation, organisation, surveillance et contrôle de la profession) peut être soulignée. Fruit de l'histoire, elle n'aide pas à la lisibilité de l'ensemble et suscite des interrogations au sein même des professions. Néanmoins, toutes se rejoignent dans un objectif premier qui est la défense de leur profession.

L'organisation de ces professions présente toutefois des particularismes au plan local. Si toutes ont une instance nationale représentative, certaines n'ont pas de représentation locale (les GTCOM, les AJMJ), d'autres une représentation à la fois départementale ou interdépartementale et régionale (avocats⁵, notaires, HJ) ou seulement interrégionale (CAC⁶ et CPJ⁷).

Ces professions sont toutes dotées de principes déontologiques forts souvent identiques (dignité, probité, indépendance, délicatesse ...) dont les manquements peuvent conduire à une action disciplinaire et à des sanctions.

L'autre trait saillant est le rôle dévolu aux autorités judiciaires – excepté pour les avocats et CAC – parquets et/ou parquets généraux doivent exercer une surveillance générale de ces professions, de premier niveau et de nature préventive (inspections et contrôles) mais aussi être acteurs de leur discipline⁸ (Cf. annexe 7).

Il doit également être fait cas des effets sur certaines de ces professions de lois récentes (Lois du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite loi CAECE et du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite loi PACTE), encore difficilement évaluables à ce jour qui ont mis en première ligne l'aspect économique. Certaines ont vu leurs conditions d'exercice évoluer soit par l'ouverture à de nouveaux arrivants en nombre, soit par des sphères d'intervention réduites soit – et cela touche la plupart des professions – par la faculté d'exercer de nouvelles activités professionnelles, parfois communes à plusieurs d'entre elles.

Enfin, il faut souligner un trait qui distingue ces professions à savoir leurs effectifs très différents qui vont de quelques centaines à plusieurs dizaines de milliers : au 1^{er} janvier 2020 : 122 avocats aux conseils, 70 000 avocats, 15 000 notaires, 3 700 HJ, 416 CPJ, 19 610 CAC et 450 AJMJ⁹ avec des disparités géographiques fortes mais aussi des modes d'exercice diversifiés ainsi que des spécialisations qui peuvent remettre en cause l'homogénéité de la profession elle-même. Par ailleurs leur nombre s'est fortement accru ces dernières années¹⁰.

Ces caractéristiques, abordées plus avant, ne sont pas sans incidence sur l'exercice du contrôle et de l'action disciplinaire de chaque profession. Elles expliquent jusqu'à présent les différences que l'on constatera tout au long du rapport.

Toutefois, un même questionnement sous forme de préoccupation est apparu ces dernières années chez ces professionnels mais aussi chez leurs partenaires et les publics. Il porte sur l'effectivité de la discipline, sujet qui a pris une acuité encore plus forte du fait des évolutions, citées précédemment, en lien avec le mouvement de libéralisation qu'ont connu ces professions.

⁵ Voir encore plus locale pour les avocats avec les barreaux, suivant la carte des tribunaux judiciaires.

⁶ L'arrêté du 31 janvier 2020 a regroupé certaines compagnies régionales créant des interrégions.

⁷ Le regroupement avec les HJ va conduire à une réorganisation territoriale à terme.

⁸ Parfois avec une spécialisation s'agissant des magistrats inspecteurs régionaux pour les AJMJ.

⁹ Sources : Ordre des avocats aux conseils, Conseil national des barreaux, Conseil supérieur du notariat, Chambre nationale des commissaires de justice, Compagnie nationale des commissaires aux comptes, Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires.

¹⁰ De l'ordre de 25 % pour les seuls OPM dont 35 % pour les notaires entre 2015 et 2018 – Etude DACS/PEJC de juin 2019.

1.2 Des règles déontologiques, fondements de l'action disciplinaire, pour des professions en mutation

Toutes les professions du droit et du chiffre disposent de règles déontologiques, lesquelles vont fonder les actions disciplinaires en cas de manquement. Les sources législatives et réglementaires, anciennes, dispersées et plus ou moins précises renvoient pour la plupart aux organes de la profession disposant d'un pouvoir réglementaire. La déontologie est constituée de règles de droit positif issues des usages de la profession, progressivement unifiées en règlements interprofessionnels (Cf. annexe 9).

Même si les énoncés sont quelquefois différents, les déontologies de chacune des professions sont régies par de grandes lignes communes qui les rendent proches voire identiques ou comparables et dont la finalité est avant tout la défense des intérêts de la profession avant celle des publics. Les évolutions des professions et leurs mutations constantes bousculent par ailleurs certains des principes déontologiques anciens.

1.2.1 Un socle commun de grands principes généraux et des orientations identiques

1.2.1.1 Une préoccupation commune et première, la protection ou la défense de la profession

A. Des valeurs déontologiques soutenant l'image et le bon fonctionnement de la profession plutôt qu'encadrant la prestation au client

En premier lieu, les principes de probité et de dignité se retrouvent en tant que tels, énoncés pour chacune des professions sans exception. Ils induisent un comportement honnête et loyal du professionnel. Parmi les principes généraux, ils se déclinent de différentes manières en fonction des réglementations.

Tandis que le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) les qualifie avec l'honneur, la loyauté et l'indépendance « *d'impérieux devoirs pour le greffier* »¹¹, le code de déontologie des CAC évoque sous la notion d'intégrité, un exercice de la profession avec « *honnêteté et droiture* »¹². Le règlement intérieur national (RIN) demande à l'avocat d'exercer ses fonctions avec « *dignité, conscience, indépendance, probité et humanité, dans le respect des termes de son serment* »¹³. Les règles professionnelles des AJMJ établies par le Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ) érigent ces obligations au rang de « *principes directeurs* » de la profession¹⁴.

Le règlement national du notariat classe ces obligations au titre des « *devoirs du notaire envers lui-même* » en exigeant du notaire un comportement qui doit répondre aux exigences de probité, honneur et délicatesse, tant sur son lieu de travail que dans sa vie privée. Il rappelle également le principe d'intégrité dans les « *devoirs du notaire envers sa clientèle* »¹⁵, mais également dans les « *devoirs du notaire envers ses confrères* » en exigeant un comportement « *conforme à la probité, l'honneur et la délicatesse* ».

¹¹ Article 1.3 du règlement national du CNGTC.

¹² Code de commerce – annexe 8-1 ; article 3 du code de déontologie.

¹³ Article 1.3 du RIN.

¹⁴ Chapitre 1^{er} du titre 1 du RIN.

¹⁵ Devoir d'intégrité, donner au client l'information la plus complète et s'abstenir de prêter son concours à des actes qu'il sait frauduleux ou inefficaces.

Ces principes aux contours parfois flous, ont pour finalité l'exigence d'un comportement irréprochable du professionnel quelle que soit la profession juridique ou judiciaire qu'il exerce.

Pour autant ces valeurs sont conçues dans un objectif de soutien à la profession et la préservation de son image et de son bon fonctionnement interne. La première des obligations professionnelles énoncée par le règlement déontologique des notaires est ainsi celle de « *s'attacher à donner la meilleure image de sa profession*¹⁶ ».

Ainsi la mise en cause de l'honorabilité est souvent visée dans les rapports irrespectueux du professionnel avec ses confrères et les magistrats, l'honneur de la profession, défendu par les instances professionnelles, devant avant toute chose être préservé. La discipline, sanction d'un comportement contraire à la déontologie, est même quelque peu éludée afin de ne pas « nuire à l'image de la profession¹⁷ ».

C'est le plus souvent le taux de sinistralité de la profession et l'engouement des compagnies d'assurance à signer les contrats nationaux de garantie, qui sert de jauge à l'analyse des comportements des professionnels et qui permet à leurs instances d'affirmer qu'une profession va bien dans la mesure où ce taux est bas¹⁸. Cette donnée doit rester à l'esprit lors des contrôles ou inspections annuels¹⁹. Au sein de la conférence de l'ordre du barreau de Paris, l'assureur représenté par son courtier est un interlocuteur direct et siège au sein d'un comité qui procède à l'examen des dossiers et permet de repérer des manquements attirant l'attention au plan déontologique ou disciplinaire.

Dans le même sens, le sujet des honoraires fixés par l'avocat envers son client, n'est jamais analysé ou mis en avant au regard des principes déontologiques. Il ne fait jamais l'objet de contentieux disciplinaire, étant traité directement par le bâtonnier. Ce point est regretté par certaines autorités judiciaires qui constatent un certain relâchement de la part d'avocats, et un traitement variable du sujet par les bâtonniers en fonction de la taille des barreaux²⁰.

Le devoir de probité est avant tout analysé dans les rapports du professionnel avec ses propres instances ou les autres professions.

Ces obligations s'imposent au professionnel également le plus souvent dans sa vie privée. Le comportement doit être exemplaire y compris dans ses agissements indépendants de l'exercice d'une profession et tout comportement personnel susceptible de ternir l'image de la profession est sanctionné. La formule « *en toutes circonstances* » accompagne d'une manière générale l'énoncée des obligations déontologiques de chaque profession²¹.

Les ordres professionnels sont très attentifs à ces comportements et n'hésitent pas à saisir les formations de discipline en cas de manquements constatés à l'occasion de la vie personnelle du professionnel.

¹⁶ Article 1.2 du règlement national du notariat.

¹⁷ Audition de la présidente de la chambre départementale des huissiers de Paris-Hors-Paris.

¹⁸ Entretien avec le président du Conseil Supérieur du Notariat.

¹⁹ Entretien avec le président de la Chambre régionale des notaires de Franche-Comté soulignant le coût pour la profession de certains agissements du fait de leurs répercussions sur la garantie collective.

²⁰ Entretien avec le premier président de la cour d'appel de Lyon.

²¹ Manque ainsi à la délicatesse et à la modération, l'avocat pénalement condamné pour avoir conduit un véhicule en état d'ivresse.

Les condamnations à des délits routiers à répétition ou à des violences volontaires commis dans le cadre personnel donnent le plus souvent lieu à des sanctions disciplinaires d'interdiction d'exercice²².

Outre l'image de la profession, l'attention des instances professionnelles et les règles les plus valorisées par les instances disciplinaires sont celles régissant les relations des professionnels entre eux, soit des règles tournées vers la profession elle-même.

B. Des règles visant à protéger l'esprit de communauté de ces professions

La formule a été trouvée par le président du conseil régional de discipline (CRD) des barreaux d'Île-de-France lors de son audition par la mission, qui définit la déontologie comme « *le socle de la profession, ce qui la fédère et conforte sa légitimité* ». Cette légitimité s'exprime avant tout dans le respect des professionnels entre eux²³.

La règlementation des relations du professionnel avec ses confrères reste effectivement une des principales préoccupations des instances ordinales. A la question générale sur les risques déontologiques de leur ressort, plusieurs bâtonniers ont répondu spontanément qu'il n'y avait pas de « *difficulté de comportement entre confrères* » au sein de leurs barreaux. De la même façon, les chefs de cours ou de juridictions ont répondu à cette même question souvent sous l'angle des seules relations entre magistrats et avocats.

Chaque recueil ou code de déontologie réglementant les professions, comporte en effet une mention spécifique aux règles de confraternité.

Le devoir de confraternité fait partie des principes essentiels de la profession d'avocat²⁴. Dans les devoirs du notaire envers ses confrères, le règlement national du notariat interdit au professionnel de dénigrer ses confrères et l'oblige à un comportement conforme à la probité, l'honneur et la délicatesse afin de permettre « *l'existence d'une concurrence loyale et sincère* ». Le règlement déontologique national des HJ développe dans son titre II « *des rapports des huissiers de justice entre eux* », et élève la confraternité au rang des devoirs énoncés dans le premier article du chapitre 1^{er} de ce titre²⁵. Le CNGTC consacre un des chapitres des règles professionnelles des GTCOM aux « *relations entre confrères* » classant la courtoisie et la confraternité parmi les obligations des professionnels entre eux²⁶.

Le code de déontologie des CAC ne fait pas exception et érige l'obligation de confraternité au rang des principes fondamentaux de comportement des professionnels²⁷. De manière identique les AJMJ doivent entretenir des rapports de confraternité et se doivent mutuellement conseil et assistance²⁸.

²² Statistiques du barreau de Lyon, entretiens avec les différentes chambres régionales de discipline des notaires et HJ ainsi que des barreaux des cours d'appel de Lyon, Besançon, Douai, Nîmes, Bastia.

²³ Tel qu'il résulte de l'entretien avec le procureur général près la cour d'appel de Besançon.

²⁴ Titre I, article 1^{er}, § 1.3 du RIN.

²⁵ Titre II, chapitre 1^{er}, article 14 : « *les huissiers de justice se doivent mutuellement conseil, service, soutien et assistance. Ils font preuve en toute circonstance de loyauté et de courtoisie envers leurs confrères* ».

²⁶ Titre II, chapitre 6, § 6.1 « *les greffiers doivent entretenir entre eux des rapports de courtoisie et de confraternité. Ils se doivent mutuellement conseil et assistance* ».

²⁷ Article 8, « *dans le respect des obligations de la mission de contrôle légal, les commissaires aux comptes entretiennent entre eux des rapports de confraternité. Ils se gardent de tout acte ou propos déloyal à l'égard d'un confrère ou susceptible de ternir l'image de la profession...* ».

²⁸ Titre II, chapitre IV, section 1, « *...ils s'abstiennent de tous actes ou paroles propres à nuire à la situation ou à l'honorabilité d'un confrère...* ».

Cette notion de confraternité, présente également dans certaines réglementations professionnelles²⁹, est très prégnante dans la déontologie des professions du droit et du chiffre.

Elle instaure parfois un devoir de conseil et d'assistance mutuelle³⁰ et introduit souvent une notion de « *concurrency loyale et sincère* »³¹ aux contours juridiques peu précis. Au nom de la confraternité, les professionnels sont incités à une résolution amiable des différends s'élevant entre eux³² dont le risque peut être une certaine autodiscipline dans la gestion de certains comportements, mais dont le respect contribue à la cohésion de la profession.

Plusieurs des professionnels entendus se sont plaints à la mission de la perte par les nouveaux arrivants, de la « culture de la profession »³³. Les instances professionnelles se voient dans l'obligation d'aller au-devant des nouveaux arrivants, de les réunir, de leur expliquer le fonctionnement des chambres. Certains professionnels relayés par des autorités judiciaires, évoquent une disparition de la transmission des valeurs de la profession par les pairs³⁴ à l'origine de comportements non confraternels.

Afin de prévenir certains risques générés par l'ouverture de leur profession ainsi que par l'évolution des mentalités et devant le caractère « dépassé » du RIN, la chambre interdépartementale des notaires de Paris a souhaité « *remettre la confraternité au centre du débat* ». Les notaires du ressort ont été conduits à réfléchir sur le sujet pendant une année et ont fait ressortir les points clés, ce qui a permis d'aboutir à l'élaboration de la « *Charte de la confraternité de la compagnie interdépartementale des notaires de Paris* ». Son président explique que la publication de cette charte est une façon de prévenir ces risques et de mettre à jour des principes déontologiques anciens dont la formulation n'est pas toujours adaptée aujourd'hui³⁵.

1.2.1.2 *La protection des publics, une préoccupation plus marginale*

A la lecture de l'observation d'un président de CRD d'avocats qui explique que « la déontologie, c'est d'abord du bon sens, savoir régler les relations avec le confrère et les magistrats et ne pas trahir sa parole », se pose la question de la place des publics (client, justiciable) dans la déontologie des professions. Si le respect des valeurs est orienté non pas vers ces derniers³⁶, mais vers la profession elle-même, néanmoins la prestation de service est régulée par certains principes.

²⁹ Article 56 du code de déontologie des médecins, article R4127-56 du code de la santé publique.

³⁰ Règles professionnelles des greffiers auprès des tribunaux de commerce, version 2019.

³¹ Devoirs du notaire envers ses confrères.

³² Article 8 du code de déontologie des commissaires aux comptes, titre 2 chapitre 6 des règles professionnelles des GTCOM, version 2019.

³³ Entretien avec les présidents des chambres régionales des HJ, des notaires, des CPJ et avec les bâtonniers.

³⁴ Entretien avec le procureur général près la cour d'appel de Besançon, procureure générale près la cour d'appel de Basse-Terre, président de la chambre nationale des commissaires de justice, différents présidents des instances professionnelles de la cour d'appel de Douai.

³⁵ Entretien avec le président de la chambre interdépartementale des notaires de Paris.

³⁶ L'article 1 du RIN énumère les 16 principes déontologiques auxquels doit se soumettre l'avocat, ceux relatifs à la protection du client arrivant en toute fin à travers les quatre derniers principes énoncés.

A. La prestation fournie doit être de qualité

Il en est d'abord de l'obligation de compétence qui se traduit souvent par une obligation de formation continue (Cf.3.1). Chaque professionnel doit respecter un devoir de compétence qui induit une mise à jour de ses connaissances. Il doit faire tous les efforts possibles pour améliorer la qualité de ses services et s'assurer de la satisfaction du client.

Chacun des recueils de déontologie énonce des règles imposant une qualité certaine du travail, souvent traduite de manière concrète par une obligation de formation.

Si dans plusieurs ressorts, des bâtonniers ont systématiquement engagé des poursuites disciplinaires motivées par un manquement à l'obligation de formation continue, ces fautes sont très souvent qualifiées aujourd'hui de « *vénielles* » ne justifiant pas la saisine de la commission de discipline³⁷, mais faisant l'objet d'un règlement amiable par simple rappel à l'ordre du confrère.

B. L'indépendance et ses corollaires, gages de protection des publics

Si le désintéret a longtemps porté l'idéologie des professions, c'est aujourd'hui l'indépendance qui est plus fortement affirmée. Le principe d'indépendance est ainsi expressément rappelé dans le RIN des avocats, mais également pour les avocats aux conseils, les HJ, les AJMJ ainsi que les CAC. Ce principe qui invite le professionnel à privilégier ses fonctions sur les situations professionnelles ou convictions, se transforme littéralement en engagement lorsqu'il est énoncé dans le serment prêté par les avocats, les avocats aux conseils mais également par les AJMJ et les CAC.

Il garantit la prohibition du conflit d'intérêts, notion renforcée lorsqu'il entre dans la mission du professionnel de représenter ou d'assister son client. Cette règle occupe une place importante dans le RIN de la profession d'avocat³⁸, dans le code de déontologie des CAC³⁹, ainsi que dans les règles déontologiques des AJMJ⁴⁰. Le conflit d'intérêts est susceptible de menacer l'indépendance du professionnel et donc compromettre la situation d'une ou plusieurs parties. Il risque aussi de nuire au client que le professionnel doit défendre, représenter ou pour le moins conseiller.

L'indépendance fonde également le secret professionnel dont les règles sont communes à toutes les professions du droit et du chiffre. Il en est un élément essentiel et sa violation est d'ailleurs pénalement sanctionnée⁴¹.

Seule la loi peut constituer une limite à cette obligation déontologique.

En pratique, ces principes déontologiques contribuent quand-même, au-delà des règles visant à encadrer la qualité du service rendu aux publics, à protéger les valeurs de la profession.

³⁷ Entretien avec le président de la chambre régionale de discipline de la cour d'appel de Besançon.

³⁸ Article 4 du RIN.

³⁹ Article 5 du code de déontologie « Indépendance et prévention des conflits d'intérêts ».

⁴⁰ Titre II, chapitre 1^{er}, section 1.

⁴¹ Article 226-13 du code pénal.

1.2.2 *Des règles déontologiques à l'épreuve des mutations et des évolutions*

Cette dernière décennie a été marquée par des évolutions importantes dans l'organisation des professions réglementées, qui conduisent à redouter l'émergence de risques déontologiques découlant de ces mutations. Ces craintes, largement relayées par de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission, restent souvent difficilement objectivables à ce jour.

1.2.2.1 *Des professions touchées par de nombreuses évolutions : un accès facilité, un champ de compétences élargi et de nouvelles conditions d'exercice...*

La loi CAECE a instauré une liberté d'installation régulée par les pouvoirs publics des notaires, HJ et CPJ⁴² afin de favoriser l'accès des jeunes diplômés aux offices, tout en garantissant le maillage territorial et la viabilité des offices existants. Elle a également ouvert les conditions d'exercice salarié de ces professions⁴³ et a introduit une limite d'âge de leur exercice⁴⁴.

Outre un rajeunissement de ces professions⁴⁵, elle a induit une augmentation très sensible du nombre de professionnels (Cf. annexe 12) qui suscite certaines inquiétudes en termes de partage d'activité et amène à repenser la confraternité, plusieurs professionnels pouvant intervenir dans un même dossier avec des clients différents.

Ces préoccupations émergent également au sujet des AJMJ, la loi ayant également facilité l'accès à la profession, en permettant l'activité après obtention d'un master spécialisé. Elle a également permis la désignation des HJ et des CPJ, de façon habituelle, en qualité de liquidateur judiciaire pour les petites liquidations⁴⁶.

C'est aussi une réelle « révolution professionnelle » qui va voir le jour à compter de juillet 2022, par la fusion des métiers d'HJ et de CPJ au sein de l'unique profession de commissaire de justice⁴⁷. Ce professionnel de l'exécution, conservera le monopole des activités réservées aux HJ et aux CPJ⁴⁸.

⁴² Article 52 alinéa 1 de la loi CAECE.

⁴³ Article 59-I de la loi, règle du 4 pour 1 qui remplace la règle du 2 pour 1 prévue à l'article 1^{er} ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat - Article 59-II et III de la loi, règle du 2 pour 1 remplace la règle du 1 pour 1 prévue par l'article 3 de l'ordonnance n° 45-2592 relative au statut des HJ et article 3 de l'ordonnance n° 45-2593 relative au statut des CPJ.

⁴⁴ Articles 53, 54 et 55 de la loi CAECE supprimant ainsi l'institution « à vie » qui faisait loi antérieurement.

⁴⁵ S'agissant des notaires, avec un âge moyen de 37 ans des nouveaux nommés et l'introduction de la limite d'âge de 70 ans, la moyenne d'âge de l'ensemble de la profession a diminué par rapport à 2015, pour être ramenée à 46,8 ans.

⁴⁶ Article 64 de la loi CAECE et ordonnance n° 2016-727 du 2 juin 2016, relative à la désignation en justice, à titre habituel des HJ et des CPJ en qualité de liquidateur ou d'assistant du jugement commis dans certaines procédures. S'agissant de sociétés sans salariés dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur ou égal à 100 000 €

⁴⁷ Article 61 III de la loi CAECE crée la profession de commissaire de justice. Le décret fixant les modalités d'accès de cette nouvelle profession est paru au Journal Officiel le 17 novembre 2019. On compte aujourd'hui près de 3184 HJ répartis en 1 679 offices contre un peu plus de 400 CPJ.

⁴⁸ L'ordonnance du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, prise en application de l'article 61 III de la loi du 6 août 2015, qui crée la profession de commissaire de justice et indique les règles qui lui sont applicables, précise dans son chapitre I les compétences de ces professionnels et dans son chapitre II les règles d'accès à la profession, leur office.

La loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, a créé des structures interprofessionnelles dans le but d'offrir aux clients tout un panel de compétences indispensables dans des situations juridiques et financières complexes⁴⁹.

Le législateur est allé plus loin en 2015, dans le but de faire croître les sociétés existantes. Toutes les formes juridiques à l'exception de celles qui confèrent à leurs associés la qualité de commerçant sont désormais ouvertes aux professions réglementées⁵⁰.

Par ailleurs, la création par voie d'habilitation, de sociétés pluriprofessionnelles ayant pour objet l'exercice de plusieurs des professions d'avocat, d'avocat aux Conseils, de notaire, d'HJ, de CPJ, d'AJMJ, de conseil en propriété industrielle et d'expert-comptable, est désormais possible⁵¹.

Un souci de simplification de l'accès à la justice a conduit la loi CAECE à ne plus distinguer l'avocat chargé de la postulation de celui chargé de la plaidoirie⁵². Il en est de même des HJ⁵³.

L'avocat peut être mandataire en transactions immobilières, avoir la qualité de fiduciaire ou encore exercer à titre accessoire, les prérogatives d'un agent sportif ou artistique sous certaines conditions⁵⁴. Afin de permettre aux professions du droit de s'investir dans le secteur du numérique, tout en garantissant leurs spécificités et leurs règles déontologiques, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 autorise les avocats aux Conseils, les notaires, les HJ et les CPJ à recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et à proposer des services en ligne⁵⁵. Le décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels (OPM) pris en application de ces dispositions⁵⁶, vient encadrer l'extension de leurs nouveaux modes de communication⁵⁷.

⁴⁹ L'article 31-2 introduit par la loi du 28 mars 2011 permet aux sociétés de participations financières de professions libérales de détenir des parts ou actions de sociétés ayant pour objet l'exercice de deux ou plusieurs des professions d'avocat, de notaire, d'HJ, de CPJ, d'expert-comptable, de CAC ou de conseil en propriété industrielle.

⁵⁰ Le décret n° 2016-883 du 29 juin 2016 précise les modalités de nomination dans les offices des sociétés autres qu'une société civile professionnelle ou qu'une société d'exercice libéral, les modalités de suspension et de radiation ainsi que les modalités d'exercice de la profession par la société et les associés.

⁵¹ Ordonnance n° 2016-394 du 31 mars 2016 relative aux sociétés constituées pour l'exercice en commun de plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

⁵² Article 51 de la loi CAECE prévoit l'extension de la compétence territoriale des avocats de l'ordre dont il dépend du ressort du tribunal de grande instance au ressort de la cour d'appel dans lequel ils sont établis.

⁵³ Article 54 de la loi CAECE. La compétence territoriale a aussi été modifiée en ce qu'ils ont désormais compétence au niveau de la cour d'appel pour les actes de signification, de notification, de mise à exécution et d'huissier-audencier, ainsi qu'une compétence nationale pour les autres activités.

⁵⁴ Par exemple, l'article 6 ter « les avocats peuvent, dans le cadre de la réglementation qui leur est propre, représenter, en qualité de mandataire, l'une des parties intéressées à la conclusion de l'un des contrats mentionnés au premier alinéa de l'article L. 222-7 du code du sport ». L'avocat a alors pour obligation d'informer le conseil de l'ordre dont il dépend, de l'exercice de cette activité dès lors qu'il doit communiquer le contrat pour homologation à la fédération sportive.

⁵⁵ Article 3 III de la loi : « Les professions mentionnées au même I peuvent recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et proposer des services en ligne.

Les conditions d'application du présent III, notamment les adaptations nécessaires aux règles déontologiques applicables à ces professions dans le respect des principes de dignité, de loyauté, de confraternité et de délicatesse, sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».

⁵⁶ Préambule du décret : « le décret est pris en application de la [loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016](#) de modernisation de la justice du XXI^e siècle, dont le III de l'article 3 ouvre la possibilité aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, aux notaires, aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires de recourir à la sollicitation personnalisée et à la proposition de services en ligne. Une telle extension des modes de communication accordée à ces officiers publics ou ministériels est encadrée afin de respecter leur statut et les principes déontologiques ».

⁵⁷ L'article 1 insère un article 15-3 dans l'ordonnance du 10 septembre 1817 portant sur l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation - L'article 2 du décret insère trois nouveaux articles 42 à 44 au sein du décret du 28 décembre 1973 relatif à la discipline et au statut des officiers publics ou ministériels, définissant ainsi les formes de la sollicitation personnalisée.

Enfin, l'interprofessionnalité peut revêtir une dimension internationale qui incite davantage à porter une attention toute particulière au respect de la déontologie.

Cette démarche a d'ores et déjà été engagée par certains professionnels qui se sont attachés à formaliser des règles déontologiques communes au niveau européen (code de déontologie des avocats européens et charte des principes essentiels de l'avocat européen⁵⁸ ou encore code européen de déontologie notariale⁵⁹ pour tous les notaires de l'Union européenne⁶⁰).

1.2.2.2 ... induisant des risques difficilement objectivables en l'état

Les évolutions des professions réglementées présentées précédemment suscitent des craintes chez les professionnels du droit et du chiffre rencontrés par la mission en termes de risques déontologiques nouveaux et à tout le moins plus nombreux qu'elles induiraient.

Si des exemples liés à des mauvais comportements professionnels rendus possibles par ces mêmes évolutions ont été cités, ce sont plus souvent des craintes qui ont été exprimées.

Il en est ainsi de la crainte de voir certains professionnels être tentés par des pratiques critiquables dans un seul souci de rentabilité (multiplication de certains actes en fin de mois permettant la réalisation du chiffre d'affaire attendu ou encore acceptation d'opérations à fort risque en méconnaissance de l'obligation de conseil).

La future fusion des HJ et des CPJ est également redoutée compte tenu de la faiblesse de la formation « passerelle » de mise à niveau des compétences tout comme la conséquence de l'interprofessionnalité sur la préservation de l'obligation au secret professionnel et du conflit d'intérêts.

Parfois, c'est une pratique, insuffisamment encadrée, rendue désormais possible comme le recours à la sollicitation personnalisée et à la proposition de services en ligne pour les OPM qui suscite également des difficultés. Elle a pu conduire des professionnels parfois jeunes mais aussi anciens à des pratiques interdites présentées à la mission comme de « *petits manquements difficiles à gérer* » par certains ordres départementaux⁶¹ et ce d'autant que nombreux ont évoqué les difficultés à appréhender la frontière entre sollicitation personnalisée et référencement publicitaire sur les moteurs de recherche internet⁶².

Des difficultés de même nature ont été évoquées par plusieurs compagnies régionales des commissaires aux comptes (CRCC) avec l'interprétation et l'application du nouveau code de déontologie de la profession entré en vigueur le 25 mars 2020 qui laisse les CAC libres d'apprécier la réalisation de certaines prestations autrefois interdites dès lors que sont prises les mesures de sauvegarde utiles en vue de prévenir de possibles conflits d'intérêts⁶³ (Cf. 5.4).

⁵⁸ Les avocats concernés sont ceux définis par la directive n° 77/249/CEE du conseil, 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de service par les avocats.

⁵⁹ Code révisé 20 ans plus tard, le 11 décembre 2009.

⁶⁰ Le Conseil des Notariats de l'Union Européenne (CNUe) existe depuis 1993. Il est l'organisme officiel et représentatif de la profession notariale auprès des institutions européennes et dispose depuis cette date d'un bureau permanent à Bruxelles.

⁶¹ Audition du président de la chambre départementale des notaires du Gard.

⁶² Le président de la chambre régionale des huissiers de justice du Nord-Pas-de-Calais a effectué durant l'année 2020, trois mises en demeure pour des comportements de référencement par mot clés, tout en reconnaissant les difficultés de qualification de tels comportements du fait d'une frontière difficile à préciser, les textes étant à la fois permissifs et peu précis. Ces propos ont été repris par la chambre régionale des huissiers de justice de Paris-Hors-Paris.

⁶³ Entretien avec le président de la compagnie régionale des commissaires aux comptes de Lyon.

Le sujet de la concurrence, mis en exergue par l'augmentation du nombre d'offices des OPM ou des AJMJ, ou par le relèvement des seuils et la diminution des mandats chez les CAC⁶⁴ est particulièrement présent au sein des instances locales et nationales conduisant à « *repenser la façon de vivre la confraternité* »⁶⁵. Plusieurs présidents de chambres régionales des HJ ont évoqué un certain « détournement » voire une « perversion » de l'esprit de la loi de 2015 dont l'objectif était de permettre à des jeunes professionnels de s'installer, mais qui, du fait de l'extension de la compétence géographique, a permis en réalité à de grosses études de s'étendre.

Concernant les AJMJ, le président du CNAJMJ souligne que certaines jeunes études créées sous l'impulsion des dispositions de la loi CAECE se trouvent en difficulté. Même si le parquet reste vigilant sur l'équilibre des désignations, la diminution du nombre des procédures et l'augmentation du nombre de dossiers impécunieux génèrent une vive concurrence entre les études, pouvant être à l'origine d'un certain assouplissement dans l'interprétation de leurs obligations par certains professionnels⁶⁶.

La viabilité économique touche aussi les offices de notaires ou d'HJ nouvellement créés dont certains se retrouvent sans activité interrogeant leur existence même⁶⁷.

Enfin, de manière générale, les professionnels rencontrés ont déploré chez les nouveaux arrivants une « *perte des usages* » illustrée par le défaut de présentation du nouvel installé tant auprès des autorités judiciaires⁶⁸ que des instances ordinales⁶⁹, interprétée quelquefois comme une certaine contestation de l'autorité locale.

Ces constats montrent des instances professionnelles locales parfois démunies et dépassées par ces évolutions, qui ont pu déjà générer des comportements contraires ou à la limite des règles de déontologie. Certaines professions ont répondu en partie par la création de comités de déontologie⁷⁰. En tout état de cause, seule une évaluation de l'activité de ces nouveaux professionnels et de l'application de ces nouvelles règles⁷¹ permettrait de quantifier et d'objectiver ces potentiels écarts.

⁶⁴ Propos du président de la formation restreinte du H3C.

⁶⁵ Président de la chambre des notaires de Paris.

⁶⁶ Audition par la mission de M. Christophe Basse et de M. Alain Damais, président et directeur général du CNAJMJ.

⁶⁷ Propos du président de la chambre départementale des notaires du Gard.

⁶⁸ Entretien avec le procureur de la République de Reims.

⁶⁹ Entretien avec le président de la chambre nationale des commissaires de justice, section des huissiers de justice.

⁷⁰ Toutefois, certains comme les HJ ont mis en place un « conseil consultatif de déontologie » au plan national pouvant donner des avis en matière de déontologie.

⁷¹ La DACS a entrepris au cours de la présente année de mener une telle évaluation en lien avec un institut de sondage.

1.3 Des professions toutes contrôlées par leurs pairs mais selon des modalités différentes

Les professionnels placés sous la surveillance des autorités judiciaires⁷², de même que les CAC qui exercent leur activité sous la surveillance du H3C font tous l'objet de contrôles ou inspections (Cf. 5 pour la description et l'analyse du dispositif de contrôle des CAC). Si les modalités de ces contrôles présentent des différences à maints égards, ceux-ci sont en revanche strictement normés⁷³ et laissent peu d'autonomie aux instances nationales ou locales qui en ont la charge. Il en va différemment pour la profession d'avocat ce qui justifie de l'aborder séparément.

La mission s'interrogera ultérieurement sur l'efficacité de ces dispositifs (Cf. 3.3.1).

1.3.1 Des dispositifs de contrôle divers mais précisément réglementés

Des contrôles périodiques sont organisés au sein de chaque profession, selon une fréquence variable. Ils s'exercent annuellement pour les notaires, HJ et CPJ, tous les trois ans pour les AJMJ, tous les quatre ans pour les GTCOM.

Le périmètre de ces contrôles, qualifiés de premier niveau, porte à titre principal sur l'organisation et le fonctionnement de l'activité et/ou la vérification des comptabilités des professionnels⁷⁴. Les entretiens menés auprès des instances nationales et locales ont permis de constater que le champ de ces contrôles est souvent élargi aux pratiques professionnelles et au respect des règles déontologiques, voire même parfois aux comportements personnels portant atteinte à la probité, aux règles et usages de la profession.

Ces contrôles intègrent tous de manière systématique la vérification du respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT)⁷⁵.

Des inspections occasionnelles peuvent en outre être diligentées à l'initiative des autorités judiciaires (procureur de la République et/ou procureur général) et des instances professionnelles en cas d'irrégularités constatées lors d'un contrôle périodique ou de suspicion de manquements. Elles ciblent alors une question particulière ou l'ensemble de l'activité et donnent lieu à des rapports circonstanciés. Ces contrôles de second niveau peuvent être, selon leurs conclusions, le prélude d'une procédure disciplinaire.

⁷² Notaires, HJ, CPJ, GTCOM, AJMJ.

⁷³ Décret n° 74-737 du 12 août 1974 relatif aux inspections des études des notaires. Décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice. Décret n° 45-0120 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut des commissaires-priseurs judiciaires. Articles L 743-1 et R 743-1 et suivants du code de commerce pour les GTCOM. Articles L 811-11 et R 814-42 et suivants du code de commerce pour les AJMJ. Articles L 821-1, L 821-7, L 821-9 et R 821-71 du code de commerce pour les CAC.

⁷⁴ C'est le cas par exemple des CPJ pour lesquels l'article 19 du décret du 19 décembre 1945 évoque stricto sensu la vérification de la comptabilité.

⁷⁵ L 561-2 du code monétaire et financier.

En sus des contrôles précités, périodiques et occasionnels, s'ajoutent des inspections d'office propres à certains professionnels. Ainsi pour les notaires, HJ et CPJ, les procureurs de la République peuvent procéder à des inspections en se faisant assister par un membre de la chambre ou par un professionnel ayant la qualité d'inspecteur. De même, pour les GTCOM, leur activité peut également être contrôlée à l'occasion des inspections conduites par l'inspection générale de la justice ou par les chefs de cour⁷⁶. Enfin, les AJMJ peuvent aussi être contrôlés d'office par les magistrats inspecteurs régionaux (MIR) membres des parquets généraux ou par le magistrat coordonnateur de la DACS.

Les modalités d'organisation et de gestion de ces contrôles, aussi diverses soient-elles, sont toujours précisément encadrées par les textes. Pour les notaires et HJ, ils relèvent de la compétence des instances nationales relayées par leurs instances locales. Pour les CPJ, les compagnies régionales sont autonomes dans l'organisation des contrôles.

Pour les GTCOM et AJMJ, dépourvus de représentation locale, ce sont au contraire leurs instances nationales (CNGTC et CNAJMJ) qui les coordonnent à distance.

Pour remplir cette mission, les instances professionnelles établissent chaque année les listes des pairs désignés en qualité d'inspecteurs, agréées par les autorités judiciaires. Ces inspecteurs œuvrent en binômes et sont parfois assistés de personnes qualifiées pour les vérifications comptables. Les notaires, HJ et CPJ, soumis à des contrôles annuels, ont ainsi quasiment tous vocation à être désignés comme inspecteurs d'un ou plusieurs de leurs confrères. Pour les AJMJ et GTCOM, un choix est opéré en fonction de leur ancienneté et de leur expérience dans le métier⁷⁷.

Pour conduire les inspections occasionnelles, les instances accordent une attention particulière au choix de professionnels, aguerris et reconnus.

Pour la conduite de leurs opérations, les inspecteurs sont délocalisés dans des départements ou régions autres que ceux où ils exercent leur activité professionnelle et d'année en année, ils ne contrôlent pas les mêmes offices et études. Des limites à ce principe existent toutefois dans les territoires ultra-marins et en Corse⁷⁸ et plus généralement dans les petits ressorts où il a été pointé que la proximité des professionnels pouvait être un facteur de risque et de nature à porter atteinte à l'indépendance et l'impartialité des inspecteurs.

Les pouvoirs d'investigation et de vérification des inspecteurs, le contenu de leurs contrôles sont fixés par des dispositions réglementaires et/ou des référentiels spécifiques élaborés par les instances nationales et mis à leur disposition.

Ils ont l'obligation, de même que les responsables des instances professionnelles, d'aviser immédiatement l'autorité judiciaire des irrégularités graves révélées lors d'un contrôle ou de situations susceptibles de compromettre la sécurité des dépôts confiés. En cas de manquement à leur mission, de négligence ou d'incapacité, ils engagent à ce titre leur responsabilité personnelle.

La méthodologie et les différentes phases des contrôles (recueil de documentation, déplacement sur site, échanges contradictoires...) répondent aux exigences voulues par chaque profession et à la doctrine fixée par leurs instances représentatives.

⁷⁶ Articles R743-2 du code de commerce et R312-68 du code de l'organisation judiciaire.

⁷⁷ Pour l'année 2020, la liste des contrôleurs AJ compte 74 personnes, celle des MJ, 213 personnes, pour les greffiers auprès des tribunaux de commerce elle compte 40 inspecteurs.

⁷⁸ En Corse, du fait de la présence de deux chambres départementales, les notaires de la Haute Corse inspectent ceux de la Corse du sud et vice-versa. De même le procureur général de la Réunion a souligné cette difficulté. En outre, les notaires et HJ de Guadeloupe inspectent les études de Martinique et Guyane et réciproquement.

La diffusion des rapports aux autorités judiciaires obéit aussi à des régimes distincts mais réglementés. Ainsi, pour les notaires et HJ des comptes rendus des rapports sont transmis aux procureurs de la République et procureurs généraux, ces derniers en faisant une synthèse adressée à la DACS ; pour les CPJ et les GTCOM, les comptes rendus sont communiqués au seul procureur de la République ; les AJMJ adressent quant à eux les rapports au procureur de la République, au MIR, au magistrat coordonnateur et au CNAJMJ.

L'ensemble de ce dispositif de contrôle est complété par des obligations, propres à certaines professions, se traduisant notamment par des remontées périodiques auprès de leurs instances professionnelles de données comptables et financières témoignant de leur état de santé économique⁷⁹.

A ce cadre général des contrôles, s'ajoutent également des dispositions spécifiques qui obligent les professionnels à aviser leurs instances tutélaires de toute mise en cause de leur responsabilité professionnelle et poursuites judiciaires dont ils feraient l'objet. Cette information constitue un indicateur supplémentaire pour leurs instances représentatives dans l'exercice de leur mission de surveillance.

Ainsi, pour chacune des professions, les modèles théoriques existant révèlent un dispositif de contrôle charpenté offrant des garanties de qualité, de rigueur et d'indépendance.

Malgré la lourde charge organisationnelle des contrôles et leur coût financier, toutes les professions veillent à leur régularité et s'attachent à se conformer à la réglementation en vigueur.

En revanche, l'exploitation et les suites réservées à ces contrôles tant par les instances professionnelles que par les autorités judiciaires restent perfectibles (Cf.3.3.2).

1.3.2 Un régime spécifique pour les avocats, profession libérale et indépendante

Si les professions du droit et du chiffre évoquées ci-dessus, sont toutes périodiquement contrôlées et selon des normes applicables à tous au sein d'une même profession, il en est différemment pour les avocats.

Comme indiqué précédemment, la profession d'avocat est régulée et surveillée par le conseil de l'ordre représenté par son bâtonnier en exercice. Aux termes des dispositions de l'article 17-9° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, le conseil de l'ordre a, parmi ses nombreuses missions, celle de vérifier la tenue de la comptabilité des avocats personnes physiques ou morales et le respect des règles liées au maniement des fonds des clients. L'avocat est tenu de présenter sa comptabilité à toute demande du bâtonnier ainsi que les pièces comptables et les documents justificatifs se rapportant aux opérations effectuées.

Il appartient au conseil de l'ordre de fixer et d'organiser la vérification des comptabilités, d'en définir les méthodes et la procédure.

⁷⁹ C'est le cas notamment des HJ (article 94-3-1 du décret n° 56-222 du 29 février 1956), des AJMJ (article L811-11 du code de commerce).

Les contrôles sont donc organisés au sein de chaque barreau en fonction de sa taille, de son environnement, de ses spécificités locales, et diligentés selon des critères qui lui sont propres, qu'il s'agisse du nombre de vérifications annuelles opérées ou des critères de choix des avocats concernés : contrôles aléatoires par tirage au sort, contrôles d'opportunité ciblant des cabinets en difficulté ou présentant des signes de comptabilité anormale⁸⁰, contrôles systématiques d'avocats en charge de responsabilités au sein du conseil de l'ordre. Toutefois, tous les barreaux n'y procèdent pas.

A l'issue de ces opérations, le bâtonnier doit informer le procureur général au moins une fois par an du résultat des vérifications effectuées (nombre, caractère satisfaisant ou non et suites éventuelles).

A ces contrôles ponctuels du conseil de l'ordre, s'ajoutent les vérifications des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA)⁸¹. Tous les fonds reçus par un avocat liés à un acte juridique ou judiciaire accompli dans l'exercice de son activité professionnelle transitent sur un compte individuel ouvert auprès de la CARPA et les opérations de maniement de ces fonds (dépôts et retraits) font l'objet de contrôles, y compris en matière de LBC-FT⁸².

L'avocat n'est ainsi pas soumis à un contrôle périodique et systématique de son activité par le conseil de l'ordre. Néanmoins, en cas de vérification, le contrôle peut être exhaustif, visant au-delà des seules vérifications des règles comptables, sociales et fiscales, le respect des règles déontologiques. Plus encore, la jurisprudence a consacré la légitimité de la vérification des comptes personnels et de la situation financière globale de l'avocat.

Quant aux avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les textes encadrant la profession ne prévoient pas de vérification ou de contrôle en amont de la procédure disciplinaire, étant rappelé que ces derniers ne manient pas de fonds.

1.4 Des procédures disciplinaires lourdes et insuffisamment précises, source d'insécurité

Un ensemble de textes entrelacés, anciens mais souvent modifiés, adoptant toutes les formes juridiques possibles : lois, codes, ordonnances et renvoyant à des décrets d'application gèrent le domaine disciplinaire de ces professions (Cf. annexes 8-1 à 8-8). Ils sont d'un accès peu aisé qu'aggravent leur imprécision et leur incomplétude. Le paysage d'ensemble actuel est le fruit d'évolutions successives, il présente quelques constantes mais reste marqué par une grande hétérogénéité.

⁸⁰ Non-paiement de cotisations, avis à tiers détenteur, procédure collective...

⁸¹ Les CARPA sont constituées sous forme d'associations et placées sous la responsabilité des barreaux qui les ont instituées.

⁸² Chaque CARPA est elle-même contrôlée par un CAC qui peut se faire communiquer tous documents utiles à sa mission, mais également par la commission de régulation chargée de définir le programme annuel de contrôle des caisses et la commission de contrôle chargée de leur mise en œuvre et le cas échéant des sanctions applicables (articles 241-2, 241-3 du décret 91-1197 du 27 novembre 1991).

1.4.1 Une volonté de créer de la distanciation pour l'instance disciplinaire : un échelon régional, interrégional voire national

1.4.1.1 Des avocats jugés exclusivement par leurs pairs en première instance à un niveau régional sauf exception

Alors que la discipline des avocats relevait de la compétence du conseil de l'ordre de chaque barreau présidé par le bâtonnier, la loi du 11 février 2004 a confié la compétence disciplinaire aux conseils régionaux de discipline dans l'objectif de garantir les exigences relatives au droit à un procès équitable, impartial et de réduire la proximité entre les avocats et leurs juges. Ces instances ne sont composées que de professionnels.

Cet éloignement de l'instance disciplinaire ne concerne ni les avocats du barreau de Paris – leur nombre étant censé faire œuvre de distanciation - ni bien entendu ceux au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Les premiers sont jugés par des formations particulières du barreau de Paris et les seconds par le conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, siégeant en formation disciplinaire.

1.4.1.2 Les autres professions du droit soumises à une dualité d'instances disciplinaires : celle d'un tribunal judiciaire et celle de la profession

Les notaires, les HJ, les CPJ et les GTCOM disposent d'un régime disciplinaire dual et peuvent être soumis à deux instances disciplinaires de premier degré. Ils peuvent être jugés par leurs pairs au sein de chambres de discipline, composées uniquement de leurs confrères avec un échelon territorial qui suit leur organisation territoriale (échelon régional pour les notaires et HJ, interrégional pour les CPJ qui sont regroupés en 9 inter régions ou national pour les GTCOM qui n'ont pas de représentants locaux) ou par le TJ de leur ressort.

Le choix de l'une ou l'autre voie est dicté par la gravité du manquement et de la sanction envisagée, les plus sévères comme la radiation ne pouvant être prononcées que par un TJ. Deux textes communs fixent la procédure et les sanctions des notaires et de certains officiers ministériels, toutefois les détails pour chacune de ces professions relèvent de quatre textes différents s'agissant des notaires, de deux pour les HJ et d'un seul s'agissant des CPJ.

La loi n° 2004-130 du 11 février 2004 inspirée par ce schéma propre aux OPM a créé au sein du CNGTC un conseil de discipline. C'est également en 2004, que les chambres de discipline des notaires ont été transférées de l'échelon départemental à l'échelon régional. Le même transfert a été opéré en 2010 pour la profession des HJ.

1.4.1.3 Les professions du chiffre relèvent d'instances nationales avec échevinage

Les professions du chiffre ont suivi une évolution encore différente dans le sens d'une centralisation de leurs instances disciplinaires associée à un système d'échevinage.

Au terme d'étapes successives, la Commission Nationale d'Inscription et de Discipline des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNID), composée de neuf membres extérieurs à la profession sauf lorsqu'elle siège en matière disciplinaire est seule compétente pour les AJMJ.

Il en est de même pour les CAC. Après plusieurs réformes, le H3C est devenu depuis fin 2019, l'unique instance disciplinaire. Les sanctions sont prononcées par le H3C réuni en formation restreinte (Cf. 5.2.2).

1.4.2 Une phase d'instruction qui souffre de nombreux maux

« Malcommode », « bancale », « complexe », « mal écrite », « insuffisamment précise », « lourde », « contraignante » sont la plupart des qualificatifs recueillis par la mission lors des auditions au sujet de la procédure disciplinaire. Les nombreux professionnels du droit et du chiffre ayant eu à connaître et traiter des procédures disciplinaires tout comme les magistrats entendus ont été unanimes pour lui reprocher son imprécision et son manque de clarté fragilisant les actions entreprises alors même que ce contentieux donne lieu à une défense de plus en plus spécialisée et offensive.

1.4.2.1 Une distanciation insuffisante voire inexistante de l'autorité d'instruction qui pose la question de l'impartialité

La saisine de l'instance disciplinaire suppose pour chacune des professions une instruction préalable interne à la profession. Celle-ci est réalisée parfois par un membre de la profession au niveau le plus local comme pour les avocats (membre du conseil de l'ordre désigné par le bâtonnier ou 1^{er} syndic pour l'ordre des avocats aux conseils).

De nombreux barreaux mettent en exergue les difficultés rencontrées pour la désignation du rapporteur au sein de conseils de l'ordre dont l'effectif est quelquefois limité, alors même que plusieurs membres du conseil ont pu être connaître de l'affaire.

L'absence totale de distanciation géographique à ce stade peut se constater tout comme pour le prononcé de l'éventuelle mesure de suspension provisoire par le conseil de l'ordre local. De surcroît, en marge de la procédure disciplinaire mais pouvant en constituer la suite, l'enquête déontologique du bâtonnier de l'ordre des avocats illustre bien cette absence de distanciation. L'article 187 du décret du 27 novembre 1991 lui donne la possibilité de procéder à une enquête sur le comportement d'un avocat de son barreau, à l'issue de laquelle il décidera ou non d'engager une procédure disciplinaire. Sans caractère contradictoire, elle ne sera pas non plus versée à la procédure disciplinaire, la saisine du CRD se faisant par le biais d'un rapport.

S'agissant des officiers publics et ministériels, si la situation paraît meilleure avec les syndicats régionaux ou l'instance nationale pour les GTCOM, nombre de témoignages recueillis par la mission font état à tout le moins de leur gêne à devoir enquêter sur un confrère qu'ils connaissent parfois.

Il s'en suit que cette phase d'instruction est qualifiée de phase la plus délicate en terme d'impartialité alors même qu'il s'agit d'un principe fort du procès donnant lieu à une jurisprudence. Ce principe d'impartialité objective est rappelé régulièrement par la Cour de cassation. Son application peut poser question notamment dans les cas de certaines dispositions qui donnent à la même autorité la possibilité à la fois de diligenter elle-même une enquête disciplinaire et d'engager les poursuites disciplinaires⁸³.

S'agissant des CAC et des AJMJ, leur procédure, dans son état actuel, ne suscite pas de critiques majeures sur ce point.

⁸³ Comme le président du CNGTC (articles L 743-6 et R 743-6 et suivants du code de commerce).

1.4.2.2 *Des imprécisions ou manques, sources d'insécurité juridique et d'insatisfaction*

Procédure atypique empruntant ses règles à la fois à la procédure pénale et à la procédure civile, la mise en œuvre de la procédure disciplinaire en vigueur, rédigée différemment selon les professions, constitue une difficulté majeure pour les acteurs du fait de ses imprécisions et de ses manques.

Les règles à respecter sont découvertes le plus souvent a posteriori plusieurs années après la décision initiale, au gré des décisions de la Cour de cassation et viennent contredire un raisonnement suivi pourtant avec rigueur.

L'exercice du contradictoire et de ses modalités, avec ses corollaires que sont les modes de convocation et de signification, la formalisation des pièces et le respect de délais souvent variables, sont cités comme étant insuffisamment cadrés. Les services les plus structurés, comme le barreau de Paris, ont rédigé des guides et mémentos pratiques ce qui est rarement le cas, faute de moyens, de la plupart des instances professionnelles.

Par ailleurs, ces mêmes procédures disciplinaires, dans leur rédaction actuelle, souffrent de plusieurs manques : place et information du plaignant, prescription des faits (inexistante chez les avocats ou avec des délais variables et des points de départ différents pour les autres professions) ou encore obligation pour le CRD, une fois saisi, de donner suite alors que la situation a pu évoluer positivement ou que les manquements n'ont pu être établis⁸⁴.

Enfin, hors cas de procédures ou de condamnations pénales, les autorités judiciaires doivent souvent se contenter des éléments qui leur sont fournis par l'instance professionnelle.

C'est ce qui explique que de nombreux projets de réforme en cours par les professions ou de propositions d'évolutions par les autorités judiciaires portent en partie sur des aspects procéduraux (Cf. partie 6).

2. LA TUTELLE HISTORIQUE PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE

2.1 Une tutelle exercée par la DACS, organisation et enjeux

C'est de la qualité d'officier public et ministériel que résulte la tutelle du ministère de la justice sur les professions de notaire⁸⁵, d'HJ⁸⁶, de CPJ⁸⁷ et de GTCOM⁸⁸.

Pour leur part, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation⁸⁹ en tant qu'officiers ministériels font l'objet de cette même tutelle.

Tous bénéficient d'un privilège pour exercer une activité en vertu d'une décision de nomination par arrêté du ministère de la justice et se trouvent dès lors soumis à son contrôle selon des modalités toutefois différentes. Ils exercent, pour les premiers, une fonction en tant que délégué de la puissance publique de l'État au nom duquel ils confèrent l'authenticité aux actes relevant de leurs compétences.

⁸⁴ Dans ce cas, certains CRD ont choisi de ne pas statuer laissant la procédure sans conclusion.

⁸⁵ Article 1 Ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

⁸⁶ Article 1 Ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers.

⁸⁷ Article 1 Ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires.

⁸⁸ Article L741-1 du code de commerce.

⁸⁹ Article 20 et suivants du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Pour les avocats, profession du droit indépendante et libérale, il ne peut être question de tutelle mais les procureurs généraux, en tant qu'acteurs de la mise en œuvre de l'action disciplinaire, sont des relais naturels de la chancellerie.

Enfin, les professions du chiffre, AJMJ et CAC, tout en étant des professions libérales sont réglementées et soumises à des conditions strictes d'accès de par leur contribution aux procédures judiciaires pour les premiers et leur activité de certification des comptes des entreprises pour les seconds. A ce titre, le ministère de la justice est également partie prenante de leurs conditions d'accès et d'exercice, à un degré moindre néanmoins compte tenu des évolutions apportées ces dernières années au statut de ces professionnels.

La sous-direction actuelle des professions a été créée en 1964⁹⁰.

Dans son dernier état résultant de l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice, la sous-direction des professions judiciaires et juridiques est composée de trois bureaux qui représentent les attributions dévolues à ce service à l'égard des professions : élaboration de la réglementation et du statut des professions (M1), gestion des offices ministériels (M2), implantation et l'économie des professions (M3).

La sous-direction du droit économique intervient également au titre des professions du chiffre, AJMJ et CAC entre autres, avec un modèle quelque peu différent de celui de la sous-direction des professions compte tenu des évolutions qu'ont connues ces professions. Les bureaux D2 du droit des sociétés et de l'audit et D4 du droit de l'économie des entreprises traitent à la fois de la réglementation et participent à l'administration et au suivi des contrôles et des procédures disciplinaires concernant les CAC pour les premiers et les AJMJ pour les seconds.

Ces différentes attributions sont menées en concertation avec le vaste réseau des professionnels du droit, avec les autres services du ministère de la justice concernés et bien entendu, avec d'autres départements ministériels (économie notamment) ainsi qu'avec le H3C et la CNID.

Concernant la première de ces sous-directions, chaque bureau détient une partie de la tutelle et de la connaissance des professions traitées suscitant un besoin de coordination et d'information réciproque.

Le bureau M1 gère au sens large l'ensemble de ces professions, ce qui implique de nombreuses tâches de vérification de leurs conditions d'accès, de gestion de l'évolution de leurs modes d'exercice, de suivi des contrôles et des actions disciplinaires engagées.

Plus généralement, l'irruption du fait économique et son degré de priorisation depuis 2015 a posé la question des moyens et de la compétence dont dispose la DACS en ce domaine afin de tenir son rang face aux administrations et aux autorités administratives partenaires.

⁹⁰ Les professions réglementées ont une longue histoire commune avec la puissance publique, leur création et leur nomination relevant, au fil des siècles, de cette dernière. La division civile créée en 1802 laquelle deviendra la direction des affaires civiles et du sceau au 19^{ème} siècle, est chargée progressivement des professions du droit (notaires avec un bureau spécialement dédié puis un second pour les officiers ministériels, réunis par la suite).

2.2 La légistique et la gestion des professions du droit et du chiffre : des missions traditionnelles assurées par la DACS

2.2.1 *La légistique pleinement assurée dans sa dimension technique*

L'élaboration de la législation et de la réglementation en matière civile ou commerciale relève pleinement de la DACS, même si d'autres acteurs, notamment, sur le champ économique y participent. Cette mission traditionnelle est assurée prioritairement par cette direction du droit comme le montrent le nombre de textes et de contributions produits chaque année.

La déontologie, l'accès aux professions, la formation professionnelle, la responsabilité civile et la discipline sont les domaines couverts par cette direction.

Plusieurs points méritent d'être soulignés, au vu des entretiens et des vérifications faites, s'agissant du bureau M1, pleinement compétent sur le secteur qui nous intéresse⁹¹.

La démarche adoptée par ce bureau consiste principalement sur le secteur de la discipline à répondre aux sollicitations et demandes des professions et de leurs instances représentatives avec lesquelles, les relations sont jugées fluides et généralement de bonne qualité. C'est le cas par exemple actuellement avec les propositions de réforme de la discipline qui sont présentées par les professions. Ces projets de textes sont, à chaque fois, proposés par la profession et ensuite soumis à la validation du bureau M1.

Jusqu'ici, les grandes évolutions apportées aux régimes disciplinaires proviennent soit des professions elles-mêmes, soit ont été menées sous l'impulsion du parlement à la suite de rapports particuliers soit même d'inspections.

Comme on l'a vu précédemment (Cf. 1.4), les systèmes disciplinaires actuels reposent sur un large spectre de textes disparates, éparpillés et souvent incomplets.

Par ailleurs, les différentes réformes portant sur la discipline des professions du droit et du chiffre, ont été réalisées « au coup par coup » et ont été l'accessoire des thèmes principaux des textes porteurs. Ainsi le projet de la 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 ne traitait, sur l'aspect disciplinaire, que des avocats et des GTCOM. C'est par un amendement du gouvernement que des dispositions ont transféré au niveau régional les chambres départementales de discipline des notaires. Pour les HJ, c'est six ans plus tard que ce même transfert a été mis en œuvre sur une proposition de loi d'un sénateur.

Cette manière d'opérer n'est pas sans conséquence. Elle enferme la DACS dans des modèles préconçus et limite sa marge de manœuvre, la privant d'initiative et la cantonnant dans une fonction de validation sans être moteur de ces évolutions ce qui est paradoxal au regard de sa mission de tutelle.

Par ailleurs, elle alimente les critiques d'une direction, trop proche des professions, trop bienveillante même.

⁹¹ Son activité purement légistique en 2019 : 60 textes (contre 36 en 2018) ont été préparés ou suivis de près par le bureau dont trois propositions de loi, une ordonnance, 10 décrets et 45 arrêtés.

Enfin, au sein de la sous-direction, la coordination entre les bureaux M1 et M2 n'est pas aisée. Si les rédacteurs du premier bureau répondent aux demandes portant sur des difficultés d'interprétation des seconds, ils n'ont cependant pas, selon leurs propres déclarations, une connaissance de l'application des dispositions en vigueur et sont peu en mesure de déterminer si les dispositifs sont ou non efficaces.

S'agissant des deux bureaux, D2 et D4, pour les professions du chiffre concernées, la situation est plus simple. D'une part, chacun de ces bureaux traite chaque profession dans son intégralité et d'autre part, le rôle dévolu en matière disciplinaire à d'autres instances, les positionne plus naturellement en second niveau.

2.2.2 La gestion des professions : une adaptation rapide pour faire face à un mouvement d'envergure de créations d'offices

La gestion de certaines professions réglementées, notaires, HJ, CPJ, a connu ces dernières années, sous l'effet de la loi CAECE⁹² une expansion inconnue jusqu'ici, aux conséquences importantes pour le bureau gestionnaire⁹³ (Cf annexe 12).

Désormais en charge des dossiers de cession et de localisation relatifs aux OPM de par le transfert de compétence opéré en la matière au profit du garde des Sceaux, le bureau M2 gestionnaire⁹⁴ a dû faire face à une masse de candidatures et de pièces à vérifier⁹⁵ et ce, dans des délais contraints.

Restructuré en pôles, son organisation a été largement modifiée et ses effectifs renforcés.

En complément de cette organisation, il a été conçu et lancé un portail de téléprocédure dit OPM⁹⁶.

Cet outil qui ne donne pas encore totalement satisfaction aux utilisateurs fait l'objet de développements informatiques qui seront évoqués ultérieurement. Il a toutefois permis des gains de temps et facilité le traitement. Il a aussi ouvert d'autres perspectives, notamment pour le traitement des inspections et du disciplinaire (Cf. 2.4.1.2).

Outre les charges liées aux seules créations, la gestion des conditions et modalités d'exercice des professionnels mobilise un effectif important de M2, soit 14 des 17 rédacteurs.

Les trois autres affectés au pôle « contentieux et discipline » doivent également assurer des fonctions de gestion sur des secteurs professionnels moins chargés, par exemple l'analyse et la collecte des rapports d'inspection transmis par les procureurs généraux.

⁹² Articles 52 à 55 - Deux décrets précisent les critères d'établissement de la carte ; le décret simple n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 et le décret en Conseil d'Etat n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels, définissant les modalités d'application du dispositif de libre installation.

⁹³ La loi prévoit la perpétuation de ce processus qui n'est donc pas limité dans le temps.

⁹⁴ Pour sa partie gestion, il est notamment chargé d'instruire les dossiers et préparer les arrêtés de nomination et de démission des notaires, HJ, CPJ, GTCOM et avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation après vérifications d'un certain nombre de conditions mais aussi de prendre les décisions en matière de transfert, suppression d'offices, ouverture et fermeture de bureaux annexes ...

⁹⁵ Plusieurs arrêtés ont été pris relatifs aux pièces à produire pour une demande de nomination ainsi que les échéances fixées.

⁹⁶ Ce logiciel ne concerne que les OPM et ne comporte, à ce jour, qu'un volet « gestion ». Il permet, d'une part, aux professionnels de saisir l'administration de leurs demandes par voie électronique et, d'autre part, de constituer au profit des services compétents du ministère un outil de gestion de ces demandes et de suivi de l'activité de ces professionnels. Chaque demandeur selon le cas de figure (demande dans le cadre d'un office à créer ou demande dans le cadre d'un office existant ou autre demande) doit déposer les pièces nécessaires à l'instruction puis en suivre l'état d'avancement et répondre aux demandes complémentaires éventuelles.

Dans le dernier état du bureau, l'adjointe au chef de bureau – précédemment chargée de mission « discipline des professions » auprès du sous-directeur, est devenue responsable de ce pôle et plus particulièrement chargée de la discipline des professions.

La partie gestion des professions est donc particulièrement lourde et soumise à des exigences de production, de respect de délais et de pressions extérieures (particuliers, représentants des professions, élus ...). Un indicateur atteste de cette activité soutenue : le volume des arrêtés signés pour ce bureau est passé d'une moyenne annuelle de 900 avant la loi de 2015 à 3 800 en 2018 et plus de 4 000 en 2019 dont 90 % pour les seuls notaires⁹⁷.

Cette activité de gestion n'a pas donné lieu à de critiques particulières. La capacité opérationnelle de ce bureau paraît adaptée à sa charge actuelle. Dans son rapport de novembre 2018, la mission d'évaluation sur la loi du 6 août 2015 relevait que « *si l'afflux de candidatures a certainement été mal anticipé, les corapporteurs tiennent néanmoins à saluer le travail considérable accompli par la direction des affaires civiles et du sceau, qui a permis d'atteindre, à trente nominations près, l'objectif d'installations fixé lors de la 1^{ère} vague d'installation* »⁹⁸.

Toutefois, les autres domaines relevant de ce bureau ont pu être quelque peu délaissés (Cf. 2.4).

La gestion des professions du chiffre n'entraîne pas les mêmes charges pour les bureaux D2 et D4 de l'autre sous-direction.

Dans le cas des CAC, le bureau compétent n'a en charge que la gestion des demandes d'inscription par les voies d'accès à cette profession autres que par la voie classique de l'expertise comptable⁹⁹ (filière professionnelle avec un diplôme pour l'essentiel des collaborateurs de cabinets d'audit).

Dans le cas des AJMJ, c'est le secrétariat de la CNID¹⁰⁰ qui assure l'instruction des demandes d'inscription et de l'ensemble du statutaire de ces deux professions sur lesquels cette commission doit statuer et notamment en vue d'établir la liste de ces professionnels.

Ces bureaux, délestés de charges purement gestionnaires, se sont plus mobilisés sur le suivi des contrôles et l'action disciplinaire dans les conditions qui seront décrites ultérieurement.

⁹⁷ Source DACS/M2 - une réflexion est en cours pour déconcentrer un certain nombre d'actes de gestion pris par arrêté comme le transfert d'un notaire salarié d'un office à un autre.

⁹⁸ Les mêmes recommandaient toutefois de renforcer l'information des candidats sur l'état d'avancement de l'instruction de leur dossier.

⁹⁹ Il examine les dossiers afin de s'assurer que les personnes remplissent les conditions pour s'inscrire au certificat d'aptitude ; l'examen est ensuite délégué à la CNCC; la DACS fixe le jury, les dates et la liste des candidats.

¹⁰⁰ Une attachée d'administration, localisée dans les locaux de la DACS, assure ce secrétariat. Rattachée au bureau D4, elle est toutefois autonome dans son activité et ne rend compte qu'à la présidente de la CNID.

2.3 Une tutelle écornée sous l'effet de la libéralisation économique

Si la dimension économique des professions réglementées du droit et du chiffre n'est pas nouvelle – elle s'avère être une préoccupation des gouvernements successifs qui s'appuyant sur les travaux conduits en ce domaine¹⁰¹ ont mis en œuvre certaines préconisations – elle a pris, avec la loi CAECE une importance forte en imposant durablement une logique économique et de libéralisation avec la révision régulière des cartes d'implantation mais aussi des tarifs réglementés et ce à partir de critères purement économiques.

De fait, depuis la loi du 6 août 2015, la DACS se trouve confrontée à l'impératif de critères économiques qui lui sont imposées et qui sont mis en œuvre par l'Autorité de la concurrence (ADLC) qui les définit et, de par la loi, se trouve être force de proposition.

Ainsi pour ne parler que des seuls notaires, la localisation de nouveaux offices était, jusque-là, examinée par une commission¹⁰² instituée auprès du garde des Sceaux et chargée de donner son avis ou d'émettre des recommandations sur la localisation des offices de notaires en fonction des besoins du public et de la situation géographique, démographique et économique.

Le décret du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 donne pleine compétence à l'ADLC¹⁰³ pour proposer pour chacune des professions (notaire, HJ et CPJ) au ministre de la justice et au ministre chargé de l'économie, une carte identifiant les zones, mentionnées au [I de l'article 52 de la loi susvisée](#), où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de service de ces professions.

Les critères pris en compte ont une forte coloration économique¹⁰⁴.

Cette dimension économique des professions a été appréhendée par la DACS à partir de la fin des années 90 avec la création en 1996 d'un bureau économique, social et international des professions, lequel deviendra en 2014 le bureau de la prospective et de l'économie des professions (M3) puis, pour tenir compte de la loi du 6 août 2015, à partir de mai 2017, le bureau de l'implantation et de l'économie des professions, visant expressément les missions nouvelles auxquelles il doit faire face. Ses moyens restent toutefois limités à ce jour.

Ce bureau ne comprend que deux personnels et en outre il ne dispose que de peu de capteurs et de relais économiques locaux.

Pourtant, il est chargé en particulier d'analyser les propositions de l'ADLC sur les implantations et la révision des tarifs et instruire la réponse ministérielle en vue des discussions et des prises de décisions avec le ministère des finances.

¹⁰¹ Rapport Rueff-Armand en 1960, rapport Augier en 1983, [rapport Attali](#) en 2008, [rapport Darrois](#) en 2009, puis [rapport Ferrand](#) en 2014 mais aussi rapport IGF de 2013 sur les professions réglementées.

¹⁰² Commission existant également pour les HJ.

¹⁰³ Article L 461-1 et suivants du code de commerce, pour les attributions de l'Autorité de la concurrence.

¹⁰⁴ Pour les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre de service : chiffre d'affaire global de ces offices et celui réalisé par chacun d'entre eux sur les cinq dernières années, en distinguant les montants respectifs des émoluments et des honoraires ; nombre de professionnels nommés dans ces offices (titulaires, associés, salariés) ; nombre et localisation des offices vacants ; âge des professionnels en exercice.

Pour les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande : caractéristiques démographiques et tendance de leur évolution ; évolutions significatives de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, dont l'évolution ;

- s'agissant des notaires : des marchés immobiliers et fonciers, et du nombre de mariages et de décès ;
- s'agissant des HJ : de l'activité des juridictions civiles et pénales, et du marché immobilier locatif ;

- s'agissant des CPJ : de l'activité des juridictions commerciales en matière de redressement et de liquidation judiciaires.

Or, les propositions de l'ADLC ont, pour l'essentiel, été suivies par les ministres de la justice et de l'économie, et sa méthodologie a été validée par le Conseil d'État qui a notamment considéré que les recommandations en termes d'installations jointes à la première carte des zones d'installation de notaires, fondées « *sur une estimation du potentiel d'installation de nouveaux notaires jusqu'en 2024 (...) et sur une contrainte tenant à ce que l'installation de nouveaux professionnels n'entraîne pas une réduction du chiffre d'affaires moyen par office de plus de 35 %* », n'étaient pas entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

De fait, si le bureau M3 progresse dans sa méthodologie et perfectionne ses outils d'analyse¹⁰⁵, il reste, de l'avis des responsables de la DACS, un bureau en devenir disposant encore d'une compétence limitée pour prendre en compte et exploiter notamment les données annuelles des professions à caractère économique¹⁰⁶ qui leur sont transmises et argumenter sur les propositions de l'ADLC.

Un protocole a été passé entre cette autorité et la DACS en décembre 2019 afin notamment d'organiser et fluidifier les échanges et permettre à M3 de faire valoir ses interrogations et points de vue sur l'avis, en amont de la délibération. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) intervient comme la DACS et doit conduire un travail d'analyse identique.

Un bilan de la première carte des notaires doit être mené auquel les autorités judiciaires seront associées ; un questionnaire, préparé par M3 et le Pôle d'évaluation de la justice civile leur a été adressé. Par ailleurs, les services de la statistique du secrétariat général sont également mobilisés en vue de cette évaluation sur un volet « grand public » par l'entremise de l'institut de sondages IPSOS. Ils devraient aussi contribuer aux travaux d'élaboration de la prochaine carte d'implantation des notaires.

La priorité accordée à l'économie et la libération d'activités, jusqu'ici contraintes, a relégué au second plan des aspects plus traditionnellement et naturellement traités par la DACS. Elle a aussi, indirectement et de fait amoindri sa tutelle sur ces professions du droit. Ce choix de politique publique a cependant, dans le même temps, fait surgir des questionnements sur la déontologie notamment sur de nouveaux risques éventuels (Cf. 1.2.2.2) et dès lors remis au centre le contrôle d'activité et l'exercice de l'action disciplinaire pour ces mêmes professions.

2.4 Des difficultés à définir et mener une véritable politique en matière de contrôle et de discipline de ces professions

2.4.1 Des moyens ainsi qu'une organisation peu appropriés

2.4.1.1 Un effectif réduit sur ce secteur

Comme évoqué précédemment, le suivi, voire la mise en œuvre du contrôle des professions du droit, hormis celles d'avocats et d'avocats aux conseils, et de l'action disciplinaire pour l'ensemble de ces dernières relèvent, pour l'essentiel, du pôle « contentieux et discipline » au sein du bureau M2 avec comme responsable l'adjointe au chef de bureau.

¹⁰⁵ Il s'appuie également sur le Pôle d'évaluation de la justice civile dont la nouvelle responsable a travaillé plusieurs années à l'ADLC ou encore a développé avec la DGCCRF un outil d'analyse de simulation sur l'évolution des tarifs et l'impact sur les résultats des professionnels dans le cadre de la révision des tarifs.

¹⁰⁶ Arrêté du 11 septembre 2018 relatif au recueil de données et d'informations auprès de certains professionnels du droit.

Ce sont donc à peine trois personnels affectés à ce secteur, un sur les contrôles préventifs et deux sur le disciplinaire, ceux-ci étant également en charge d'autres activités importantes.

Si on peut interroger la pertinence au sein de ce pôle de traiter à la fois du contentieux et de la discipline, l'orientation récente de ces derniers mois, à savoir celle d'y rassembler les contrôles, les inspections des professionnels et les réclamations des particuliers doit être approuvée. Elle permet une meilleure coordination entre ces deux secteurs et affirme le lien fort entre contrôles préventifs et action disciplinaire tout en sollicitant de manière croissante les parquets généraux, rappelant à ces derniers le rôle qui leur incombe en ces domaines¹⁰⁷. Le périmètre et les attributions du pôle ont été définis en ce sens en janvier 2019.

Pour autant, son faible effectif limite grandement son action.

S'agissant des seuls contrôles et inspections périodiques prévus pour les professionnels du droit qui y sont soumis, ils sont en théorie de l'ordre de plusieurs milliers chaque année. Un examen approfondi des éléments et analyses transmis par les parquets généraux, même limité aux seuls offices présentant des difficultés, constitue une charge peu supportable dans la configuration actuelle du pôle.

S'agissant du volet disciplinaire qui concerne également les avocats, si le nombre actuel des affaires traitées est peu élevé, il est aussi le résultat d'une action limitée du pôle, réduite pour l'essentiel à traiter ce qui est signalé à la seule initiative des parquets généraux.

Enfin, les entretiens menés au sein de la DACS ont fait état d'une coordination perfectible entre les différents bureaux concernés à savoir M1, M2 et le PEJC, voire d'une connaissance approximative des activités respectives. Là encore, le manque de moyens explique certainement cette situation.

Pour les professions du chiffre, la situation est quelque peu différente, s'agissant de sujets largement partagés avec d'autres partenaires voire délégués à ces derniers.

Il faut cependant souligner le travail important d'analyse et de suivi réalisé par le bureau D2 sur les rapports d'inspections périodiques des AJMJ en lien avec le CNAJMJ. Certainement que l'unité d'action de ce bureau constitue un élément facilitateur.

Pour les CAC, le bureau D2 intervient, en tant que commissaire du gouvernement et participe à l'analyse des rapports d'inspection qui lui sont soumis dans le cadre de la commission des contrôles mise en place par le H3C et la formation des cas individuels statuant sur les situations qui doivent donner lieu à saisine du rapporteur général pour enquête (Cf. 5.2).

¹⁰⁷ Les difficultés mises en exergue lors d'inspections peuvent donner lieu à des demandes d'avis et de suivi auprès des parquets généraux.

2.4.1.2 *Un système d'information rudimentaire et incomplet*

A. Un mode de classement des dossiers opaque

Sans directives particulières, les modalités de classement des dossiers restent peu lisibles, laissées à l'appréciation des chefs de bureau voire de chaque rédacteur. Elles s'avèrent hétérogènes, suivant parfois une logique thématique avec une grande diversité de libellés, ou adoptant le nom ou prénom de rédacteurs ou d'anciens rédacteurs, ou celui d'un dossier. Certains fichiers portent la mention « archives » sans savoir ce qu'ils regroupent vraiment.

Le logiciel OPM ne concernant pas la profession d'avocat et ne couvrant pas les secteurs des contrôles ou de la discipline, n'apporte aucune plus-value pour la gestion de ces domaines. Cette organisation ne contribue certainement pas à créer une communauté de travail et à faciliter les échanges et la connaissance réciproque sur des sujets communs.

Les bureaux D2 et D4 de l'autre sous-direction ne se différencient pas mais une base de données Access¹⁰⁸, dont le devenir reste à déterminer contient un très grand nombre de données sur les AJMJ.

B. Un traitement lacunaire des données sur le contrôle et la discipline des professions faute en partie d'outils

Le système d'information en vigueur au sein de la DACS concernant les professions du droit et du chiffre ne permet pas, actuellement, de disposer de données fiables sur l'exercice du contrôle des professions et de l'action disciplinaire.

Si, pour une part, cet état résulte d'un dispositif d'ensemble qui n'a pas encore été conçu à ce jour et du mode de classement inorganisé précédemment décrit, il est aussi le résultat d'une informatisation insuffisante.

Comme évoqué précédemment, le logiciel OPM, développé pour les besoins de gestion, ne comporte pas encore de fonctionnalités concernant le contrôle et la discipline de ces professions.

Sa conception et sa réalisation rapide permet de couvrir uniquement les fonctionnalités relatives à la mise en application de la loi CAECE. Les évolutions permettant d'y intégrer le traitement du volet discipline¹⁰⁹ et des contrôles et inspections des professions de même que le volet pénal des procédures concernant des professionnels sont en cours de réalisation.

La statistique sera produite à partir d'extractions de données d'OPM qui seront restructurées, enrichies, agrégées ou encore reformatées par un logiciel du marché. Ce volet statistique (définition des besoins et des indicateurs utiles) est en cours de discussion entre les services de la DACS et du secrétariat général (informatiques et statistiques).

Toutefois, ce dispositif ne concernera ni les avocats, ni les AJMJ dont la base Access déjà évoquée doit faire l'objet d'une refonte mais sans échéance encore prévue pour le lancement et le déroulement des travaux.

¹⁰⁸ Base de données qui enregistre, avec 270 champs à renseigner à partir de tables préconstituées, de manière particulièrement exhaustive les données des contrôles périodiques et occasionnels concernant les AJ et les MJ reçus par ce bureau

¹⁰⁹ Cette intégration permettra la constitution d'une sorte de casier disciplinaire des professions.

Ce paysage d'ensemble explique certainement que les champs « contrôle et discipline des professions » n'aient jamais donné lieu à une présentation ou une restitution d'ensemble qui aurait conféré un début de visibilité extérieure à ces domaines relevant entièrement de la compétence de la seule DACS.

Le PJEC dresse chaque année un état statistique relatif à la seule profession d'avocat, sur la base d'un questionnaire adressé aux parquets généraux et renseigné par chaque bâtonnier, en application de deux circulaires de juin 1978, revues en partie en janvier 1994. Ce questionnaire ne porte que sur les effectifs d'avocats par ressort de cour d'appel et de tribunal judiciaire, ou encore leurs modes d'exercice et ne vise l'action disciplinaire que depuis cette année.

De manière générale, ce service qui produit des études sur des différentes thématiques, n'a jamais procédé à l'exploitation des données obtenues en sous-produit du répertoire général civil et de la nomenclature des natures d'affaires civiles utilisée dans les chaînes informatiques civiles des TJ et cours d'appel qui recensent toutes les actions disciplinaires exercées à l'encontre des professions et les recours¹¹⁰ dont la fiabilité est, il est vrai, plus qu'incertaine¹¹¹.

Des tableaux de suivi d'affaires sont également tenus comme celui des plaintes de particuliers à l'encontre d'OPM toutefois sans aucune visée statistique et analytique.

En revanche, à partir de sa base Access, le bureau D4 est à même de produire des séries longues tant des contrôles, périodiques et occasionnels, réalisés des cabinets d'AJMJ¹¹² que des sanctions prononcées depuis 1991 à l'encontre de ces mêmes professionnels.

2.4.2 Une certaine frilosité tant à l'égard des professions que des parquets généraux avec toutefois plusieurs actions récentes positives

2.4.2.1 A l'égard des professions

Alors que la DACS entretient des rapports réguliers avec les instances représentatives des professions du droit, notamment à l'occasion des travaux menés lors des évolutions sur les réglementations, elle n'a, jusqu'à une période très récente, formalisé aucune exigence particulière en vue de l'obtention de données statistiques, ni n'a prévu d'inscrire cette obligation dans un texte. De telles demandes se justifieraient à double titre, d'une part, celui de la connaissance de l'application des réglementations et d'autre part, de la surveillance exercée par les parquets et parquets généraux sur la plupart de ces professions.

¹¹⁰ Détaillés par profession depuis 2016.

¹¹¹ Ainsi, des enregistrements apparaissent sous le poste 97B de la nomenclature des affaires civiles « recours contre les décisions disciplinaires des ordres d'avocats » pour les TJ, alors que ces juridictions ne disposent d'aucune compétence en ce domaine.

¹¹² En outre l'utilisation d'une table ad hoc permet de connaître les écarts relevés ce qui permet de vérifier les évolutions lors du contrôle suivant.

Au demeurant, deux exemples récents concernant les notaires et les avocats ont montré qu'il n'y avait pas d'opposition de la part de ces professions. Ainsi, pour la première fois, le questionnaire annuel à l'adresse des barreaux déjà évoqué prévoit une rubrique très complète sur la discipline¹¹³. Cette demande a été reçue sans opposition comme la mission a pu s'en entretenir avec les représentants du CNB rencontrés. Par ailleurs, de manière presque informelle, lors d'une réunion au Conseil supérieur du notariat (CSN), la magistrate en charge de la discipline au sein de la DACS a sollicité des statistiques sur la discipline, lesquelles lui ont été fournies pour les années 2018 et 2019.

La mission, elle-même, lors de ses déplacements, a fait de telles demandes qui ont été acceptées sans difficulté¹¹⁴.

De fait, jusqu'à une époque très récente, seuls le H3C et la CNID fournissaient des données chiffrées annuelles sur la discipline¹¹⁵. Le CNB, pour sa part, réalise une enquête tous les deux ans auprès des conseils régionaux de discipline¹¹⁶ et collationne les données sans toutefois en faire une restitution « grand public ».

2.4.2.2 A l'égard des parquets généraux et parquets

Les relations de la DACS avec les parquets généraux et les parquets concernant les professions étaient, jusqu'à une période récente, centrées sur la constitution des dossiers de cessions ou de candidatures pour les offices créés selon les modalités prévues par la circulaire du 26 juin 2006 à l'exécution de laquelle les autorités judiciaires locales étaient pleinement parties prenantes.

En revanche, il n'a pas été possible de trouver de dépêches ou circulaires de politique publique, au cours des 20 dernières années, touchant directement ou indirectement à la surveillance et la discipline des professions, organisant la transmission de rapports d'inspection ou la remontée de données chiffrées du ressort, voire rappelant l'exigence d'information de la DACS des procédures pénales concernant des professionnels du droit¹¹⁷ ou encore fixant des orientations en matière de conduite de l'action disciplinaire.

Or, avec la loi CAECE, transférant la charge d'instruction des demandes des parquets généraux sur la chancellerie, ceux-ci ne restent plus compétents que pour les seules questions relatives à la surveillance et à la discipline, exception faite d'une contribution par les enquêtes d'honorabilité. Ce dernier sujet illustre bien les attentes des parquets généraux du fait de la complexité résultant de l'absence d'uniformité des textes les conduisant à des pratiques hétérogènes.

¹¹³ Elle couvre le champ depuis l'enquête déontologique avec ses suites, la saisine du conseil de discipline et l'origine de la saisine, les décisions rendues et les sanctions prononcées ainsi que les recours exercés.

¹¹⁴ Conseil de l'ordre des avocats de Paris notamment qui tient des statistiques annuelles très complètes tant sur les enquêtes déontologiques, les saisines, les décisions et sanctions et recours.

¹¹⁵ Cependant ces données ne couvraient pas l'intégralité du champ pour les CAC du fait que les conseils régionaux de discipline des CAC ont conservé une compétence jusqu'au dernier trimestre 2019.

¹¹⁶ Campagne 2017/2018 en cours.

¹¹⁷ Le bureau M2 a regretté d'être informé parfois par d'autres canaux que ceux des parquets généraux de l'existence de procédures pénales concernant des professionnels du droit.

Or, de nombreuses décisions de rejet, générant un contentieux important par la suite, sont fondées sur les résultats de cette enquête. Deux dépêches de la DACS¹¹⁸ traitent bien du sujet, mais pour l'essentiel portent sur les modalités de transmissions, les délais, l'accès à certaines informations et la consultation des instances professionnelles concernées laissant une grande autonomie aux parquets généraux pour leur réalisation¹¹⁹.

Jusqu'ici, les échanges entre DACS et parquets généraux se font à partir d'une approche strictement individuelle, dossier par dossier, peu propice à des directives de portée générale.

Toutefois, il faut citer un changement de cap récent avec plusieurs actions initiées au cours des derniers mois autour de la discipline des professions : poursuite des actions de formation des parquets généraux en partenariat avec l'Ecole nationale de la magistrature, questionnaires sur les attentes et les besoins de connaissance des autorités judiciaires, rencontres et séminaire avec les référents « professions » des parquets généraux et les MIR, élaboration d'une documentation technique (fiches et mémento pratiques¹²⁰). Elle traduit la volonté d'adopter une démarche plus proactive et dessine les contours d'une politique publique en adéquation avec le projet de réforme proposé par le sous-directeur des professions judiciaires et juridiques en mars 2019¹²¹.

3. DES PROFESSIONS DEVANT REpondre A DES EXIGENCES DE QUALITE POUR ASSURER LEUR AUTOREGULATION ET PREVENIR LES MANQUEMENTS DISCIPLINAIRES

3.1 Le levier de la formation bien investi

Quel que soit le statut de chacune des professions, il apparait que les dispositions légales et réglementaires qui les gouvernent, ainsi que leurs règles professionnelles posent toutes comme préambule un devoir de compétence qui se décline dans leur corpus réglementaire sous différentes formulations : « maintenir un niveau élevé de compétences » ; « mettre à jour les connaissances nécessaires à l'exercice de leurs missions » ; « améliorer la qualité des services et maintenir un degré de compétence et de diligence » ; « se tenir informé de l'évolution du droit, de l'économie et de la société » ; « entretenir et renouveler ses connaissances » ; « assurer la mise à jour et le perfectionnement de leurs connaissances et compétences professionnelles » ; « faire bénéficier aux clients de leurs compétences en maintenant le niveau requis ».

De cet objectif qualitatif, découle une mission générale de formation incombant à ces professions. Toutes expriment leur volonté d'investir ce champ et y consacrent des moyens au plan national et en région.

Les instances nationales sont ainsi dotées de commissions ad hoc chargées de définir les orientations, de coordonner et harmoniser les actions de formation dispensées et d'organiser la gestion et les moyens de leur mise en œuvre¹²². Pour ce faire, elles s'appuient sur les différents organismes, écoles ou instituts de formation existant en leur sein, ainsi que sur les instances professionnelles locales.

¹¹⁸ Des 5 décembre 2016 et du 4 août 2017.

¹¹⁹ De fait, certains se contentent de vérifier le B2, d'autres font réaliser une enquête de voisinage et de moralité.

¹²⁰ Vademecum du contrôle et de la discipline des AJMJ à l'adresse des MIR de janvier 2020 et guide pratique des professions judiciaires et juridiques de juillet 2020.

¹²¹ Avec un plan d'action 2019-2021 comportant 40 propositions.

¹²² Ainsi le CNB se déclare « opérateur de formation ». Le CNGT est organisme de formation pour les greffiers et organise chaque année un séminaire, un congrès et des formations, la CNCC, sur délégation du H3C.

Au stade de la formation initiale, la déontologie occupe une place importante dans les enseignements et elle est parfois même sanctionnée par un examen spécifique¹²³. Tous s'accordent à dire l'importance qu'il y a pour les jeunes professionnels, au-delà du serment qu'ils prêtent, à immédiatement s'imprégner des règles professionnelles et les incarner au quotidien dans l'exercice de leurs missions¹²⁴.

Certains professionnels, comme les avocats ou les AJMJ, font valoir que du fait de la suppression du stage probatoire ou de l'assouplissement des conditions d'accès, les nouvelles recrues sont moins sensibilisées à la déontologie. La transmission par les « anciens » ne s'opère plus. Ce manque de culture professionnelle a plusieurs fois été souligné.

Toutes les autorités judiciaires rencontrées ont indiqué à la mission mettre à profit les audiences de prestations de serment pour rappeler aux nouveaux professionnels les règles de conduite leur incombant au regard de la spécificité de leurs missions. Certains procureurs généraux et procureurs et plus étonnamment certains présidents d'instances locales ont pu noter que l'usage consistant à se présenter lors de son installation tendait à se perdre, alors que cette visite était l'occasion pour le nouveau professionnel de repérer le cadre institutionnel et pour les autorités judiciaires de rappeler les principes fondamentaux d'exercice et leur mission de surveillance parfois méconnu. Ce lien distendu entre autorités judiciaires et acteurs de terrain a été à maintes reprises évoqué, notamment pour les CPJ, les CAC, mais également pour les notaires et HJ depuis que les parquets n'interviennent plus dans les procédures de nomination. Pour autant certains parquets généraux, comme celui d'Aix-en-Provence, s'efforcent de rester proactifs à ce stade initial de l'entrée dans la profession¹²⁵.

L'arrivée des « créateurs », parmi lesquels certains avaient peu ou pas d'expérience professionnelle, a d'ailleurs conduit les instances à mettre en place des programmes spécifiques de formation. Partant du constat que ces derniers n'étaient pas suffisamment préparés à la gestion d'une entreprise, méconnaissaient le rôle et la place des instances locales et nationales et n'étaient pas suffisamment imprégnés de la « culture métier », elles ont mis à leur disposition divers moyens et outils de nature à les aider et instaurer un lien de confiance (conférences, séminaires, accompagnement gratuit par des experts comptables...). De même, certains magistrats du parquet, à défaut de pouvoir recevoir individuellement les « créateurs », ont pris également l'initiative de les réunir pour rappeler les principes devant les guider en leur qualité d'OPM ainsi que le rôle de surveillance de l'autorité judiciaire.

Cette appréhension et la maîtrise de la déontologie restent toujours perfectibles au cours de la vie professionnelle du fait des évolutions constantes des professions (statutaires, organisationnelles, légistiques...)¹²⁶. Elles doivent donc être consolidées dans le temps par le biais de la formation continue, obligation à laquelle ces professionnels sont tous assujettis¹²⁷ et qui fait l'objet d'un contrôle rigoureux par les instances, mais néanmoins peu sanctionnée en cas de manquement.

¹²³ Pour les avocats, un examen de déontologie et réglementation professionnelle.

¹²⁴ Le conseil de l'ordre du barreau de Paris fait état des modifications apportées aux programmes des écoles de formation des barreaux sur la déontologie et les manquements disciplinaires, avec une formation plus pointue et moins académique.

¹²⁵ 192 entretiens avec de nouveaux OPM en 2018 et 173 en 2019.

¹²⁶ A titre d'exemple, la révision du code de déontologie des CAC va donner lieu à des formations ad'hoc.

¹²⁷ Les professionnels ont en moyenne 20 à 40 heures de formation continue obligatoire par an.

Certains ont suggéré qu'il serait opportun que, dans le cadre de cette formation continue, quelques heures soient obligatoirement consacrées à la déontologie à l'instar de ce qui est fait pour les avocats¹²⁸, soumis à « une obligation déontologique de formation continue » dont le conseil de l'ordre contrôle l'accomplissement effectif en vérifiant les critères des formations suivies ainsi que leur lien nécessaire avec l'activité de l'avocat¹²⁹. Des procédures disciplinaires ont pu être initiées en cas de carence comme dans les barreaux du ressort de la cour d'appel de Lyon. Les chambres de notaires et d'HJ contrôlent tout autant le respect de l'obligation. Cette mission de gestion et de contrôle est de la même façon confiée au CNGTC ou encore à la CNCJ section CPJ. Pour les CAC, la CNCC, par le biais de sa commission éthique professionnelle et de sa commission du suivi de la formation organise et supervise des formations et conférences sur des questions de déontologie dans le respect des orientations fixées par le H3C¹³⁰.

La fusion en 2022 des professions d'HJ et de CPJ, a donné lieu à la mise en place de formations « passerelles » devant être obligatoirement suivies par les professionnels afin de pouvoir exercer sous la dénomination de commissaire de justice.

Par ailleurs, tous les professionnels interrogés sur le sujet de la LBC-FT ont également fait part de leur vigilance en la matière et organisent régulièrement des formations spécifiques, des colloques souvent en partenariat avec les autorités judiciaires et pouvant associer des représentants du service TRACFIN. Le parquet général de Caen a par exemple adressé une lettre circulaire en juin 2019 à l'ensemble des professions du droit et du chiffre leur rappelant leurs obligations à ce sujet.

Plusieurs instances locales ont également précisé que les assemblées générales étaient l'occasion d'effectuer, sur la base des constats opérés au cours de l'année, quelques rappels déontologiques, de même que parfois elles n'hésitent pas à diffuser des notes en la matière pour rappeler des règles fondamentales.

La formation en matière de déontologie apparaît donc comme une préoccupation forte, une ligne directrice commune à l'ensemble des professionnels du droit et du chiffre. La pluridisciplinarité des formations est à ce titre encouragée.

3.2 La réponse aux réclamations et plaintes insuffisamment encadrée

3.2.1 Des volumes mal connus et des typologies non définies

Toutes les professions se voient confier par la loi la mission de recevoir et traiter elles-mêmes les différentes réclamations portées à leur connaissance. Les instances départementales et régionales, du fait de leur proximité avec les professionnels et d'une plus grande accessibilité par le public, sont le réceptacle naturel de ces plaintes. Celles-ci sont parfois adressées directement aux instances nationales ou aux parquets, mais dans une bien moindre proportion.

¹²⁸ Les jeunes avocats ont les deux premières années l'obligation de suivre un module de formation en matière de déontologie et de statut.

¹²⁹ Le CNB a adopté, lors de son assemblée générale du 7 juillet 2018, une résolution portant proposition de modification du décret n° 91- 1197 du 27 novembre 1991, organisant la profession d'avocat consistant à sanctionner par l'omission du tableau, le non-respect de l'obligation de formation continue. Décision n° 2018-001 du 20 juillet 2018 adoptée par le CNB.

¹³⁰ Le H3C, dans sa décision n° 2018-07 du 12 juillet 2018 portant approbation des orientations générales et des différents domaines sur lesquels la formation continue peut porter prévoit : « connaître et comprendre les obligations des CAC en matière de déontologie, d'indépendance et d'organisation de l'exercice professionnel ».

Ces réclamations proviennent majoritairement des particuliers, parfois des pairs et plus exceptionnellement encore de magistrats, sans que toutefois cette répartition soit connue.

De manière surprenante, alors même que les professionnels indiquent tous que la part d'activité consacrée au traitement de ces réclamations est importante, aucune évaluation précise de leur volume n'a pu être fournie, faute de données exhaustives.

Le CSN évalue à environ 16 000 le nombre de réclamations annuelles traitées par l'ensemble des instances de la profession. Il indique toutefois que ce chiffre doit être corrélé avec le nombre d'actes annuels établis par les notaires¹³¹. Il précise que 90 % des demandes résultent d'un manque d'information et de communication entre notaires et clients particulièrement en matière successorale, de défaut de diligence, de délais considérés comme trop longs et que les questions déontologiques restent à la marge¹³².

La chambre nationale des commissaires de justice, section des HJ, n'a pour sa part pu quantifier les réclamations portées à l'encontre de ces derniers. Elle souligne toutefois que la qualité de leur clientèle génère énormément de réclamations, loin d'être toutes fondées, les débiteurs se plaignant souvent de poursuites abusives et les créanciers de procédures trop longues. Pour le reste, elle ajoute que nombre de conflits entre confrères n'entrent pas nécessairement dans la sphère déontologique au regard de leur faible gravité (problèmes de démarchage, de pratiques anti-concurrentielles, de tarification mal comprise...).

Pour les CPJ, la mission n'a pu davantage recueillir de données chiffrées, la chambre nationale n'ayant aucune remontée statistique. Toutefois, cette dernière explique que depuis la création en 2000 du Conseil des ventes¹³³, seule l'activité judiciaire des CPJ relève de la compétence des compagnies. De fait, les réclamations et manquements s'avèrent rares, ce d'autant que le faible nombre de CPJ et leur compétence nationale favorisent la responsabilité collective au sein de la profession. Cette information se trouve confirmée par la compagnie des CPJ de Paris.

Pour les AJMJ et les GTCOM, à défaut de représentation locale, ce sont leurs instances nationales qui veillent au respect de leurs obligations, réceptionnent et traitent les réclamations et signalements, dont le volume reste là encore inconnu.

Par ailleurs, les tentatives de la mission pour connaître plus précisément la typologie de ces réclamations et leur degré de gravité sont restées vaines et les informations données toujours approximatives.

Au cours de ses déplacements auprès des instances locales, la mission a pu constater que certaines recensaient un certain nombre d'informations et de statistiques sur le sujet, mais ce de manière plus ou moins détaillée, sans aucune directive précise et dans tous les cas sans remontée nationale.

¹³¹ Rapport annuel 2019 du CSN : 4,8 millions d'actes. A titre d'exemple, la chambre départementale des notaires du Gard a reçu en 2019, 239 réclamations dont 232 émanaient de particuliers.

¹³² Données identiques sur le ressort de la Guadeloupe selon les propos du président de la chambre départementale des notaires.

¹³³ Loi 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et créant le conseil des ventes, autorité de régulation indépendante portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

Ainsi, par exemple, les chambres départementales des notaires de Seine-et-Marne, de l'Yonne et de l'Essonne ont communiqué à la mission le nombre de réclamations traitées, ainsi que leur ventilation par catégories¹³⁴.

De même, la chambre interdépartementale des notaires de Franche-Comté a recensé en 2019, 363 réclamations dont deux en provenance du parquet général et deux des parquets du ressort, pour 234 notaires. La chambre régionale des huissiers de justice de Paris (hors Paris) a également fourni un tableau recensant le nombre de plaintes reçues par les chambres départementales. Mais ces exemples restent rares.

Le constat doit ainsi être fait de l'absence de connaissance par les instances nationales du volume des réclamations traitées et de son évolution au fil des ans. En l'état, il doit être considéré qu'elles se privent d'une source précieuse d'informations sur l'origine des plaintes, sur leur nature et leur typologie, pouvant constituer des indicateurs de risques, mais également des leviers intéressants pour définir une doctrine, faire évoluer certaines pratiques professionnelles et ainsi être exploitée à des fins qualitatives.

Cela vaut également pour les parquets et parquets généraux, lesquels adoptent des modes d'enregistrement différents et peu enclins à produire des données chiffrées. De fait, les autorités judiciaires rencontrées se sont limitées à déclarer que le nombre des plaintes et réclamations reçues était peu élevé.

3.2.2 *Un traitement volontariste des plaintes mais laissé à l'initiative de chacun*

Pour traiter ces réclamations, en amont du disciplinaire, toutes ces professions mettent en place des mécanismes de régulation interne, afin de préserver l'image de la profession, de pacifier les relations entre pairs ou avec les clients ou les instances, de parvenir dans toute la mesure du possible à concilier ou solutionner à l'amiable des manquements constatés¹³⁵.

Pour les avocats, « le bâtonnier prévient ou concilie les différends d'ordre professionnel entre les membres du barreau et instruit toute réclamation formée par les tiers¹³⁶ ».

Si certains arbitrages, comme en matière de litiges nés à l'occasion d'un contrat de travail ou en matière d'honoraires, peuvent faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel ou son premier président, en pratique les manquements déontologiques soumis au seul bâtonnier seront traités selon son appréciation personnelle, confortée si nécessaire par le conseil de l'ordre. Le plus souvent il va fixer et rappeler la doctrine de l'ordre et par son action donner du sens aux règles et principes directeurs de la profession. Les écarts peu graves donneront lieu en pratique à « un rappel à l'ordre » effectué par courrier ou sur convocation qualifiée souvent d'admonestation paternelle informelle, qui ne revêt aucune dimension coercitive et ne fait l'objet d'aucune inscription au dossier de l'intéressé.

¹³⁴ Pour le département 77, 930 réclamations depuis trois ans (70 % en droit de la famille, 23 % en droit immobilier, 7 % en droit commercial) pour 243 notaires. Pour le département 89, 310 réclamations depuis 3 ans pour 64 notaires. Pour le département 91, 620 réclamations depuis trois ans pour 199 notaires.

¹³⁵ Selon eux, il s'agit le plus souvent d'un manque d'information et de communication avec les clients, de défauts de diligence, de retards d'exécution, qui auraient pu facilement être évités, parfois, d'erreurs tarifaires pouvant aisément être corrigées ou de désaccords entre pairs pouvant être désamorçés par une conciliation.

¹³⁶ Décret 91-1197 du 27 novembre 1991.

Le conseil de l'ordre du barreau de Paris, au sein de ses douze commissions de déontologie spécialisées, traite un volume moyen de 4 500 dossiers de réclamations par an, dont 1 100 concernent des problèmes d'aide juridictionnelle. Dans sa composition plénière, il formule parfois des avis de principe et adopte certaines positions doctrinales. En revanche, dans des barreaux de petite et moyenne taille, qui traitent un volume de réclamations bien moindre, il paraît beaucoup plus difficile de définir une doctrine pérenne, ce d'autant que les mandats des bâtonniers sont de courte durée. C'est ainsi le cas d'un barreau d'une ville moyenne comme Nîmes qui traite entre 100 et 150 réclamations par an et dont la grande majorité, selon le bâtonnier, ne relève pas de problématiques déontologiques.

Pour sa part, le président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a confié à la mission n'avoir eu à connaître que très peu de situations ayant nécessité « un rappel à l'ordre », ce qu'il explique par des conditions d'accès à la profession très restrictives, une déontologie très présente au cours de la formation et le faible nombre de praticiens facilitant le respect des règles.

Pour les notaires et les HJ, les syndicats des instances départementales et régionales en charge de ces plaintes sollicitent systématiquement les explications du professionnel concerné avant d'apporter une réponse au plaignant. Dans certains cas non solutionnés, présidents et syndicats sont amenés à convoquer leur confrère, pour lui enjoindre de se conformer aux règles statutaires. C'est le cas par exemple des chambres régionales parisiennes de notaires et d'HJ (Paris et hors Paris). On retrouve cette même volonté et démarche chez les présidents des chambres départementales ou régionales de province rencontrés par la mission. S'ils sont les garants du respect des règles déontologiques, force est de constater qu'ils n'ont à ce stade que peu de prérogatives et aucun pouvoir coercitif comme ils le déplorent unanimement.

Pour les AJMJ, ce rôle de régulateur est incarné par le CNAJMJ qui a en son sein une commission dédiée au traitement des courriers des confrères et plaignants. Il en est de même pour les GTCOM avec la commission déontologie, règles professionnelles et inspections du CNGTC et sa cellule de médiation chargée de désamorcer les conflits pouvant survenir avec les juridictions, entre confrères ou avec des tiers.

Cette action préventive et de régulation conduite par toutes ces instances, nationales, régionales ou départementales, s'exerce donc toujours de manière informelle et n'obéit à aucune procédure définie. L'autonomie laissée à chacune des instances concernées en la matière les expose à des pratiques pouvant être variables d'un ressort à l'autre, voire d'une année à l'autre. Cette diversité peut s'expliquer par des particularismes locaux¹³⁷ ou encore par la personnalité des autorités successivement en place.

La gravité d'un manquement est ainsi laissée à l'appréciation de chaque instance qui doit définir le seuil au-delà duquel celui-ci relève potentiellement d'une procédure disciplinaire. Le caractère intrinsèque de gravité ou la récurrence de faits moins graves conduiront éventuellement à une procédure disciplinaire. L'exemple a été cité d'une saisine du CRD du barreau de Douai pour 22 infractions cumulées dans le temps. Le barreau de Lille a pour sa part mis en place un « référé déontologique » consistant en une convocation de l'avocat concerné par une plainte devant une commission déontologie qui délivre « un rappel à l'ordre », empreint d'une certaine solennité et qui, à défaut d'être inscrit dans le dossier de l'avocat, reste dans les archives du conseil de l'ordre.

¹³⁷ Taille différente des ressorts, nombre de professionnels, caractéristiques et profils différents selon les données socio-économiques du ressort...

Certains représentants ont exprimé leur difficulté à pouvoir toujours remplir efficacement ce rôle de régulateur en l'absence de tout pouvoir d'injonction ou coercitif, leur légitimité étant parfois remise en cause par leurs pairs et ont déclaré se sentir démunis notamment par manque de moyens pour effectuer certaines vérifications, comme par exemple pour établir la réalité d'un démarchage illicite. D'autres, au contraire, considèrent être parfaitement en capacité d'exercer sur leurs pairs l'autorité qui leur incombe et parvenir à un fort niveau d'acceptabilité des décisions prises par eux. Ils se rejoignent tous pour considérer que cette activité relève de leurs prérogatives mais le constat doit être fait que le traitement de ces réclamations est abordé par chacun de manière très empirique et très disparate.

Quant aux autorités judiciaires, elles sont parfois rendues destinataires de réclamations, peu nombreuses comme déjà indiqué, soit de manière spontanée par des particuliers, soit parce que ceux-ci n'ont pas obtenu de réponse des instances. Elles reconnaissent être assez peu proactives en ce domaine, leur intervention se limitant le plus souvent à solliciter, à leur tour, les observations auprès de l'instance dont dépend le professionnel avant d'apporter une réponse au plaignant. La diligence des instances est très variable, certains parquets se félicitant d'une bonne réactivité, d'autres se plaignant de devoir adresser des relances pour obtenir un retour.

En conséquence, elles ont indiqué à ce stade être assez démunies et avoir peu de moyens pour s'assurer du bien-fondé des explications et de la réponse apportée par l'instance et le professionnel mis en cause, les réponses étant de surcroît de qualité inégale, parfois indigentes et peu étayées.

Il ressort en définitive des entretiens que ces réclamations isolées portées à la connaissance des parquets ne sont quasiment jamais suivies d'effet sur le plan disciplinaire. Seule la récurrence de plaintes concernant un même professionnel ou un recoupement avec des observations contenues dans un rapport de contrôle ou un signalement peuvent toutefois donner lieu de leur part à de plus amples vérifications.

3.2.3 Des risques d'entre-soi et de publics esseulés

L'ensemble des instances professionnelles revendiquent leur légitimité à traiter les réclamations portées à l'encontre de leurs pairs, du fait de leur connaissance des professionnels de leurs ressorts, des enjeux de leur profession mais aussi de leur capacité à recueillir et croiser différentes sources d'informations.

Toutefois, cette « zone grise » de l'infra-disciplinaire et son manque de transparence résultant de l'absence de tout recensement et de remontées statistiques en la matière suscitent à juste titre des interrogations.

D'une part, le décalage observé entre le volume de réclamations et celui des procédures disciplinaires engagées peut naturellement questionner. Parmi l'ensemble des réclamations, il n'est pas aujourd'hui possible de connaître la proportion de celles qui s'apparentent à un véritable manquement déontologique susceptible de relever du disciplinaire.

De surcroît, des pratiques décrites par les instances elles-mêmes, il apparaît que confrontées à des cas sérieux, elles s'efforcent dans la mesure du possible de trouver une solution pré-disciplinaire, notamment par la voie des convocations solennelles auxquelles elles procèdent toutes.

Certains l'ont exprimé très clairement en disant qu'ils « faisaient du disciplinaire sans aller au disciplinaire ¹³⁸ » ou encore que « le disciplinaire était traité différemment » ou encore « qu'il ne fallait pas entacher l'image de la profession ». La procédure disciplinaire paraît vécue par les professions comme un échec du fait de son retentissement pour la profession. De surcroît, sa complexité et sa lourdeur les dissuadent souvent de l'engager.

Ces éléments expliquent certainement le faible nombre de procédures et de décisions disciplinaires (Cf. 4) d'autant qu'une partie de celles-ci sont la conséquence de procédures et de condamnations pénales, à la forte visibilité extérieure.

Au bout du compte, il est certain que chaque réclamation fait l'objet d'une attention particulière et que les instances prennent soin d'apporter une réponse écrite au requérant.

Toutefois, dans les cas revêtant une certaine gravité et où la plainte serait classée par l'instance professionnelle, le plaignant se trouve démuné de tout recours et dans l'incapacité de faire entendre sa voix auprès d'une autre instance. Le mode de traitement actuel des réclamations laisse en définitive peu de place au plaignant et l'absence totale de cadre et de procédure peut être dans certaines circonstances de nature à léser ses droits.

L'autorité judiciaire, sauf à disposer de l'information par le plaignant lui-même, n'est pas à en capacité de s'assurer que la réponse est adaptée tant sur le fond que sur la forme. Les manquements qui se situent à la lisière de la déontologie et du disciplinaire tendent ainsi à lui échapper.

Ainsi, il apparaît que le système actuel de traitement des réclamations qui, contrairement aux contrôles, n'est absolument pas normé, souffre d'une certaine opacité et d'un manque de transparence qui fragilisent l'image des professions et les expose naturellement à la critique du corporatisme et de l'entre-soi.

3.3 Un contrôle effectif par le biais d'inspections mais pas toujours suffisamment exploitées par les professions et par les autorités judiciaires

3.3.1 Une obligation de contrôle assurée

Comme indiqué précédemment (Cf.1.3), chaque profession dispose d'un cadre réglementaire bien défini pour mettre en œuvre sa mission de contrôle selon les périodicités prévues.

La mission, par les entretiens menés tant avec les instances nationales et locales professionnelles qu'avec les autorités judiciaires lors de ses déplacements dans les cours d'appel et les tribunaux judiciaires, peut affirmer l'effectivité de ces inspections. Il s'agit de campagnes lourdes à organiser qui mobilisent nombre d'inspecteurs praticiens pour chacune des professions concernées.

Toutefois, outre la question de l'exploitation des rapports (Cf. 3.3.2), deux réserves doivent être faites.

¹³⁸ A titre d'exemple, une réponse alternative à l'action disciplinaire a été mise en place par la chambre régionale des notaires du Nord-Pas-de-Calais dont le règlement intérieur prévoit des frais administratifs pour des confrères ne répondant pas ou trop tardivement à des demandes d'explication de l'instance régionale (règlement approuvé par arrêté du garde des sceaux).

En premier lieu, ces inspections, dans leur réalisation, restent bien ancrées dans les professions et la faculté offerte aux parquets de les diligenter d'office est rarement utilisée¹³⁹.

En second lieu, le nombre des inspections occasionnelles, celles qui peuvent être réalisées à la suite de la détection de problèmes sérieux, est également faible au regard des effectifs de professionnels.

Ainsi, sur l'ensemble des ressorts des cours d'appel¹⁴⁰, la mission a recensé pour les années 2018 et 2019, 41 inspections occasionnelles pour les notaires, dont huit à l'initiative des parquets et 12 inspections occasionnelles pour les HJ, dont deux à l'initiative des parquets. Il n'en a été répertorié que quatre pour les AJMJ à la demande des parquets ou des MIR et aucune concernant les CPJ.

Concernant les avocats, il s'avère impossible de dresser un panorama d'ensemble sur les contrôles de comptabilité leur mise en œuvre étant, comme indiqué précédemment, laissée à la libre appréciation de chaque conseil de l'ordre. Ainsi par exemple, le règlement intérieur du barreau de Nîmes prévoit que « chaque année des contrôles de comptabilité seront diligentés par l'ordre, dont le nombre ne sera pas inférieur à 5 % des effectifs du barreau¹⁴¹ [...] et que les contrôles pratiqués devront notamment permettre au conseil de l'ordre de vérifier les situations des avocats passibles d'une omission du tableau ». Le bâtonnier de Nîmes a indiqué à la mission que tous les membres du conseil de l'ordre étaient soumis à ces vérifications de comptabilité, de même que certaines grosses structures d'avocats et les cabinets présentant des signes de fragilité. Un autre exemple a été donné par le barreau de Besançon qui indique réaliser une vingtaine de contrôles par an sur 186 avocats inscrits. Cette pratique consistant à définir un seuil minimal de contrôles n'est manifestement pas partagée par tous les barreaux, la mission ayant même pu constater que certains d'entre eux n'effectuaient aucune de ces vérifications.

De prime abord, les professionnels entendus par la mission insistent sur le caractère préventif des contrôles. A l'issue des vérifications, la phase contradictoire permet un échange avec le professionnel inspecté, propice aux conseils et aux recommandations. Il a par ailleurs été plusieurs fois souligné par des inspecteurs, la vertu pédagogique des contrôles non seulement pour le contrôlé, mais également pour l'inspecteur lui-même qui peut y voir des pratiques transposables dans son propre exercice.

Les recommandations ou préconisations faites sont avant tout considérées par les professionnels comme des mesures d'assistance et d'accompagnement, notamment pour épauler les moins expérimentés et ont pour vocation première de ne pas laisser s'installer des dérives et permettre l'amélioration de leurs prestations. L'objectif de qualité poursuivi est clairement affirmé et prévaut sur une approche qui pourrait être conçue et perçue comme autoritaire et répressive.

Ces contrôles ont donc, au cas par cas et sur le plan individuel, des effets positifs, en permettant le plus souvent la mise en place d'actions correctrices appropriées et individualisées. Les situations critiques donnent lieu à la mise en place d'un suivi et à la vérification de la mise en œuvre des recommandations lors de contrôles ultérieurs.

¹³⁹ Deux en 2018 et 2019 dans les ressorts des cours d'appel de Riom et d'Agen (sources questionnaire parquets généraux – volet chiffré).

¹⁴⁰ Excepté Paris, la cour d'appel n'ayant pu communiquer de données chiffrées.

¹⁴¹ Le barreau de Nîmes compte 392 avocats au 1^{er} janvier 2020, ce qui représente une vingtaine de contrôles de comptabilité par an.

Ils sont aussi présentés par les instances locales comme une source d'information essentielle permettant de connaître de l'intérieur les structures professionnelles de leur ressort tant sur le plan humain, socio-économique que déontologique et de disposer ainsi d'une vision globale de la profession.

Ces mêmes instances ont en règle générale la mémoire des cas les plus problématiques et connaissent l'historique de certains offices ou études ayant donné lieu à des inspections occasionnelles ou à des procédures disciplinaires.

3.3.2 Une exploitation globale très parcellaire des contrôles tant par les professionnels que par des autorités judiciaires trop réservées

Le constat a été fait par la mission d'une exploitation et d'une analyse insuffisantes par les acteurs concernés des rapports de contrôle.

Les instances nationales professionnelles se privent d'une connaissance exhaustive des pratiques professionnelles, de leurs points faibles, des manquements les plus fréquemment identifiés.

Un tel travail d'analyse leur permettrait d'apporter les évolutions nécessaires et leur fournirait aussi une vision complète du dispositif de contrôle: inspections périodiques, inspections occasionnelles et procédures disciplinaires, ce dont ils ne disposent pas actuellement.

Ce déficit d'information sur les résultats et la portée de leurs contrôles expose les professions à la critique, faute de toute communication sur ce sujet.

En outre, comme pour les réclamations, le différentiel existant entre le nombre de contrôles opérés et le faible nombre de procédures disciplinaires, peut laisser place à des interprétations multiples. Il pourrait signifier des instances vigilantes dans l'exercice du contrôle, mais à l'inverse, laisser supposer un entre soi installé¹⁴².

De son côté, l'autorité judiciaire a pour mission d'exercer la surveillance des professions, notamment au travers des rapports de contrôles et d'inspections dont les parquets sont rendus destinataires.

Or, la mission a sur ce point constaté des pratiques et initiatives localement très différentes, assez peu institutionnalisées et peu structurées et qui sont le plus souvent fonction de l'appétence personnelle des magistrats en charge des professions réglementées.

Dans certains cas, la remise en mains propres des rapports aux procureurs par les chambres départementales ou régionales est l'occasion d'échanges et d'analyse concertée sur des situations problématiques. Dans d'autres, les rapports sont adressés par courrier ou par voie dématérialisée et ne donnent lieu à un échange que sur sollicitation éventuelle du parquet ou du représentant de la profession.

Selon les informations données à la mission, la transmission des rapports faite par l'instance locale est plus ou moins exhaustive et étayée, accompagnée ou non d'un avis ou d'observations formulées pour chaque office ou étude, complétée ou non d'une synthèse des contrôles du ressort. Toutes ces pratiques ne sont ni normées, ni systématiques.

¹⁴² Les notaires ont été ouvertement exposés à cette critique lors de la mission d'évaluation de la loi CAECE qui a fait état « d'un contrôle par les pairs, exercé dans les chambres régionales ou départementales, ne garantissant pas un respect suffisant des obligations déontologiques ».

Par ailleurs, certains magistrats du parquet n'hésitent pas à exprimer leur difficulté à lire et exploiter tous ces rapports, affirmant ne pas savoir quelles suites leur donner, y compris dans des tribunaux de grande taille avec des services civils structurés. Ils mettent souvent en avant le manque de moyens et de temps à consacrer à cette matière qu'ils ne placent pas au centre de leurs préoccupations et font valoir que leur vérification reste limitée et formelle.

Ils font aussi état d'un manque de compétence et de formation pour décrypter des données techniques, comptables de professions dont ils connaissent mal le contexte et les pratiques et ainsi ne pas être à même de percevoir la gravité de certains écarts.

Plus rares, sont ceux qui disent analyser précisément ces rapports et questionner si besoin les instances locales pour avoir des renseignements ou un éclairage complémentaires.

Pour les notaires ou les HJ, certains parquets généraux, comme celui de Nîmes, ont instauré des réunions annuelles réunissant les présidents des instances locales et les procureurs de la République de leur ressort pour procéder à l'examen des rapports de contrôle, décider d'une veille ou d'un suivi particulier de certains professionnels pour lesquels des difficultés ont été repérées et envisager une éventuelle action disciplinaire. Cette pratique n'est cependant pas majoritaire.

S'agissant des avocats, plusieurs parquets généraux ont indiqué ne pas recevoir, bien que prévu par la loi, le résultat des vérifications comptables effectuées par les bâtonniers et ce malgré parfois des relances effectuées. D'autres ignorent ces dispositions légales.

Pour les contrôles des GTCOM, il y a naturellement plus de liens entre les parquets et les inspecteurs greffiers. Ceux que la mission a pu entendre ont indiqué prendre toujours attache avant leurs opérations de contrôle avec les parquets du ressort concernés par une inspection de greffe.

Ainsi la position des parquets en matière de contrôle paraît quelque peu attentiste, à tout le moins en retrait. Bien que destinataires d'une importante masse d'informations, ils ne sont pas toujours en mesure de l'exploiter et bien que dotés de certaines prérogatives, ils restent réticents à en user.

4. DES PROFESSIONS PEU SANCTIONNEES, DE SURCROIT SELON UN MODE CONFIDENTIEL

4.1 Les résultats disponibles caractérisés par de faibles volumes quelle que soit la source

4.1.1 De rares études et recherches

Le champ disciplinaire des professions n'a pas donné lieu à de nombreuses études ou recherches au cours de ces vingt dernières années de la part du ministère de la justice¹⁴³.

¹⁴³ La consultation du site de la mission de recherche Droit et Justice propose à peine 6 à 7 recherches sur les professions du droit, le plus souvent, celles des notaires et des avocats mais avec une optique de droit comparé, ou économique. Tout au plus peut-on citer celles sur l'évaluation des règles déontologiques des professions juridiques et judiciaires de Céline Castets-Renard de 2011 et celle sur l'accès à la justice disciplinaire de Corine Laroche et Nathalie Merley en 2002. Toutefois, aucune de ces deux recherches ne mesure l'activité disciplinaire. La seconde étudie bien les juridictions disciplinaires professionnelles mais a choisi plus spécifiquement la production de celles dans le domaine sanitaire (conseil de l'ordre des médecins, conseil de l'ordre des pharmaciens).

Deux recherches méritent d'être citées comme proches du sujet de la mission et elles ne concernent que les avocats. Elles soulignent d'une part la faible activité en matière disciplinaire et d'autre part, l'existence « d'une justice informelle » en amont par laquelle, les bâtonniers et leurs services traitent nombre d'affaires ce que certains auteurs ont qualifié de « face cachée du disciplinaire ».

La première porte sur les affaires disciplinaires de deux conseils de discipline¹⁴⁴ : l'un situé dans une cour d'appel de taille importante comportant plus de 1 000 avocats¹⁴⁵ dont les dossiers jugés entre septembre 2005 et juin 2012 ont été étudiés, soit une trentaine de cas, l'autre concerne le conseil de discipline du barreau de Paris pour les affaires initiées de 2009 à 2011, soit 391 affaires.

Les auteurs ont essayé de mesurer l'effectivité de l'action disciplinaire par une première estimation consistant à rapporter le nombre de procédures engagées chaque année au nombre d'avocats des barreaux concernés. Ils ont ainsi obtenu un « taux de saisine » annuel autour de 0,25 % pour le CRD (pour la période 2005-2012) et 0,37 % à Paris (pour la période 2009-2011). Ainsi, chaque année 5 avocats sur 2 000 dans la région enquêtée et moins de 4 avocats sur 1 000 à Paris font l'objet d'une instruction disciplinaire¹⁴⁶.

Les auteurs ont alors évalué un « taux de sanction » sur l'ensemble des affaires qui vont jusqu'au bout de la procédure. Ce taux s'élève à 0,15 % pour le CRD et 0,38 % à Paris. Aussi, un avocat sur 1 000 dans la région enquêtée et moins de 4 sur 1 000 à Paris sont sanctionnés.

Les peines disciplinaires prononcées se caractérisent, pour les auteurs de cette étude, par leur sévérité. Dans presque 70 % des cas, les avocats reconnus fautifs sont interdits d'exercice, au moins pendant un certain temps.

La seconde de nature plus qualitative¹⁴⁷ aborde en partie la question de l'exercice de l'activité disciplinaire¹⁴⁸ dans trois sites (barreau de Paris, barreau d'une grande ville de l'Ouest de la France, siège d'une cour d'appel et de l'instance disciplinaire régionale, barreau d'une petite taille) au travers d'entretiens avec les avocats, du dépouillement d'un certain nombre de dossiers (échantillon limité de 18) et de l'observation de plusieurs audiences du conseil de discipline pour Paris.

Les plus grands fraudeurs sont radiés¹⁴⁹, les autres reçoivent des sanctions différenciées. L'analyse des sanctions prononcées exclue, pour l'auteur, toute forme de laxisme pour les dossiers examinés¹⁵⁰. En revanche, l'auteur s'interroge sur l'existence possible d'un biais dans la sélection des situations qui sont susceptibles d'aboutir devant le conseil de discipline évoquant une possible régulation sélective, laquelle ne doit pas occulter l'importance que la profession accorde au fait d'exercer une régulation rigoureuse, justifiant qu'on conserve à ses instances le rôle qui leur a été dévolu et leur autonomie.

¹⁴⁴ La déontologie professionnelle en pratique. Enquête sur l'activité disciplinaire de la profession d'avocat par Camille Chaserant de l'université du Havre et Sophie Harnay de l'université de Lorraine, publication 2016, La découverte "Revue française de Socio-économie", 2016/1(N° 16), pages 119 à 139.

¹⁴⁵ Le nom de cette cour d'appel n'est pas dévoilé par les auteurs pour des raisons de confidentialité.

¹⁴⁶ La différence entre les deux taux serait due aux moyens importants dont dispose le barreau de Paris avec près de 200 permanents.

¹⁴⁷ « Ethique et TIC, à quoi sert l'ordre des avocats ? », Benoit Bastard, Institut des Sciences sociales du Politique, avril 2016.

¹⁴⁸ Les deux principaux thèmes de la recherche portant sur le numérique et l'éthique ainsi que sur la manière dont les avocats voient l'Ordre.

¹⁴⁹ Ceux-là sont qualifiés par l'auteur de « paumés et de voyous » que la profession sait écarter.

¹⁵⁰ Contrairement à certains auteurs qui s'intéressent à la discipline professionnelle cités dans cette recherche qui dans le cadre de travaux sur la sociologie des professions ont pu estimer que pour ce qui est des procédures disciplinaires « c'est l'irrésolution et l'attentisme qui dominant » (Dubar, Triper).

4.1.2 Les données obtenues par la mission auprès des professions

La mission a rencontré de sérieuses difficultés à obtenir des données auprès de certaines instances professionnelles représentatives, faute pour celles-ci d'en disposer selon leurs déclarations.

C'est ainsi le cas de la chambre nationale des commissaires de justice, pour sa section des HJ qui n'a pu fournir aucune donnée, le justifiant par l'absence de toute compétence disciplinaire. La section des CPJ, pour les missions judiciaires de cette profession, a fait la même réponse renvoyant sur les compagnies régionales. Ces dernières, toutes interrogées ont fait valoir ni poursuite ni décision en 2018 et une seule poursuite et condamnation en 2019 (compagnie régionale des CPJ de Lyon Sud-Est).

S'agissant du CNGTC, là encore aucune donnée chiffrée n'est réellement tenue, la présidente a juste fait valoir une poursuite et une décision en 2018 et 2019 par son instance nationale.

D'autres professions ont été plus à même de répondre.

Il en est ainsi pour l'Ordre des avocats aux conseils avec les résultats suivants : cinq procédures lors des 20 dernières années, toutes avec une saisine du président de l'ordre, pour autant de sanctions dont une prononcée par la Cour de cassation mais aucune au cours des deux dernières années.

Il en est de même du CNB pour les avocats avec les enquêtes 2018 et 2019 conduites auprès des 35 CRD, dont 31 ont répondu pour 141 barreaux concernés (Cf. annexe 14). Les données principales concernant les saisines et les poursuites, sans pouvoir distinguer selon les CRD, excepté pour les plus importants, sont les suivantes :

2018			2019		
Nb de saisines	Nb de décisions rendues	Taux de sanctions	Nb de saisines	Nb de décisions rendues	Taux de sanctions
121 dont 77 pour Paris et 6 pour Lyon	214 dont 142 à Paris et 11 à Lyon	56 %	110 dont 57 pour Paris et 8 pour Lyon	141 dont 96 à Paris et 12 à Lyon	53 %
9 CRD sans saisines			8 CRD sans saisines		
100 % origine bâtonnier			92 % origine bâtonnier		

S'agissant des peines disciplinaires prononcées, respectivement pour 2018 : 62 % d'interdictions temporaires et 7 % de radiations du tableau des avocats, pour 2019 46,5 % d'interdictions temporaires et 11 % de radiations du tableau des avocats. Pour chacune de ces années, les autres peines disciplinaires consistent en des avertissements, blâmes et sanctions accessoires.

Sur la base de ces chiffres¹⁵¹, le nombre moyen de saisines d'un CRD pour 1 000 avocats est respectivement de cinq et quatre selon les deux années. Hors Paris et Lyon, il chute à 1,3 et 1,4 pour ces mêmes années. Il est un peu plus élevé si on retient la variable « décisions rendues » mais celle-ci englobe également les saisines pour mesures conservatoires et n'est donc pas significative. Il en est de même pour les avocats sanctionnés, seul un taux a été fourni dont les bases de calcul sont inconnues¹⁵².

De fait, seul l'indicateur de poursuite peut être retenu. Rapporté à un effectif moyen d'avocats France entière de 68 000, cela donne 1,7 avocats poursuivis pour 1 000 en 2018, 1,6 en 2019.

S'agissant des notaires, les données transmises par le CSN montrent les principaux résultats suivants :

2018				2019			
Nb de décisions CRD	Nb de décisions TJ	Nb total de décisions	Nb total de décisions de sanction	Nb de décisions CRD	Nb de décisions TJ	Nb total de décisions	Nb total de décisions de sanction
54	8	62	33	62	21	83	52
14 CRD sans décisions	dont 7 sur citation PR	dont 26 relaxes et décisions de report		19 CRD sans décisions	dont 9 sur citation PR	dont 28 relaxes et décisions de report	

Pour les sanctions, trois interdictions temporaires et deux destitutions ont été prononcées en 2018 et respectivement huit et une en 2019¹⁵³. Dans tous les autres cas, il s'agit de sanctions plus légères parfois qualifiées de « morales ».

L'indicateur à retenir pourrait être celui du nombre de notaires ayant fait l'objet d'une décision par une instance disciplinaire au cours d'une année. Rapporté à un nombre moyen de 15 000 notaires, le nombre de notaires faisant l'objet d'une décision d'une instance disciplinaire est de 4 pour 1 000 en 2018 et de 5 pour 1 000 en 2019. La variable « notaire sanctionné » est moins élevée soit 2 pour 1 000 en 2018 et 3,5 en 2019.

Pour les professions du chiffre, les données statistiques sont centralisées et produites par les deux autorités administratives indépendantes.

La CNID, pour les AJMJ, a rendu cinq décisions en 2018 dont quatre de sanction (trois blâmes et une radiation) et deux en 2019 (deux radiations).

S'agissant du H3C pour les CAC, les années 2018 et 2019 restent sur une dualité d'instances, celle de la formation restreinte du H3C et celles des commissions régionales de discipline, sur saisines du H3C. En 2018, on dénombre un total de 9 décisions dont 8 de sanction et en 2019, 11 décisions, toutes de sanction¹⁵⁴.

¹⁵¹ L'écart entre le nombre de saisines et de décisions rendues est important en 2019 avec 121 saisines pour 214 décisions rendues.

¹⁵² Le CNB a fait état de ses difficultés d'exploitation compte tenu des modalités et formes de réponses reçues.

¹⁵³ Ces sanctions ont été prononcées par les TJ, seuls habilités à les prononcer.

¹⁵⁴ Les données chiffrées portant sur la période d'avant la réforme de 2016, montrent en moyenne une dizaine de décisions par an prononcées par les commissions régionales de discipline, alors seules compétentes en première instance.

4.1.3 *L'enquête réalisée auprès des parquets généraux*

La mission a sollicité auprès de tous les parquets généraux¹⁵⁵ des données chiffrées sur l'action disciplinaire de leur ressort pour chaque profession en lien avec la réglementation en vigueur pour chacune d'entre elles.

Il s'agissait, pour les années 2018 et 2019 de déterminer principalement le nombre de saisines de chaque instance disciplinaire (professionnelle ou TJ) avec son origine et le nombre de décisions rendues en précisant alors la nature de la sanction.

Un constat s'impose : rares sont ceux qui disposaient de ce type d'informations alors même que des procédures disciplinaires concernant les professionnels sont des affaires dites signalées et donc à porter à la connaissance des parquets généraux. De surcroît, les réglementations prévoient toutes une information du parquet ou du parquet général afin de leur permettre de faire appel le cas échéant. De nombreuses cours ont dû solliciter les instances professionnelles représentatives pour obtenir ces données. Le cas parisien doit être signalé. Seules des informations chiffrées sur l'activité des services du parquet général ont été fournies, différentes de celles sollicitées dans l'enquête. Il a donc été opté, compte tenu du poids de cette cour, d'intégrer les données fournies par les instances professionnelles à celles produites par les autres parquets généraux.

Enfin, il n'a pas été possible de restituer une image d'ensemble de plusieurs parties du questionnaire à savoir celles sur la nature des sanctions prononcées, sur les décisions pour manquements aux obligations LBC-FT et sur les procédures disciplinaires ayant pour fondement une procédure pénale en cours ou terminée, faute d'un nombre suffisant de réponses.

Enfin, les chiffres obtenus diffèrent de ceux des professions (Cf. 4.1.2) ce qui montre la faiblesse des systèmes d'information, tous laissés à l'initiative de chaque partie concernée et ce, au niveau local le plus fin. Dès lors les résultats deviennent incertains. Toutefois, toutes ces données indiquent une même tendance à savoir une activité faible, voire inexistante pour certaines professions.

Une première lecture d'ensemble des données indique que les procédures concernant les avocats constituent la grande majorité de l'ensemble, autour des 2/3 des poursuites comme des décisions (**Tableau 1**), ce qui est conforme à leur représentation au sein des professions du droit. Le faible nombre de saisines à l'initiative des procureurs généraux doit également être signalé. (**Tableau 2**)

Le nombre de celles concernant les notaires et les HJ est peu élevé et est dû essentiellement à l'activité des CRD professionnels (**Tableau 2**), les parquets prenant plus rarement l'initiative d'une saisine du TJ (de 23 à 28 % pour les notaires et 31 à 38 % pour les huissiers).

Enfin, les procédures concernant les autres professions sont nulles ou quasi inexistantes.

¹⁵⁵ Deux parquets généraux n'ont pas répondu.

Tableau 1 - Ensemble des poursuites et décisions

	Saisines tous modes		Décisions toutes instances confondues	
	2018	2019	2018	2019
Avocats	116	100	177	124
Notaires	43	54	42	52
HJ	19	13	10	7
CPJ	0	2	0	2
Greffiers TCom	0	0	0	1
Total	178	169	229	186

Tableau 2 - Distinction CRD et TJ pour les saisines et les décisions

	Saisines du CRD		Décisions du CRD		Nombre de saisines du TJ		Nombre de décisions du TJ		TOTAL saisines (CRD + TJ)		Nombre de décisions (CRD + TJ)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Avocats	116 dont 1 PG	100 dont 4 PG	177	124							177	124
Notaires	33	39	34	39	10	15	7	13	43	54	42	52
HJ	13	8	6	2	6	5	4	5	19	13	10	7
CPJ	0	2	0	2	0	0	0	0	0	2	0	2
Greffiers TCom	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Total	162	149	217	167	16	20	11	19	62	69	229	186

De fait, une majorité de ressorts de cours d'appel n'a connu aucune procédure au cours des deux dernières années (**Tableau 3**). Une petite moitié de ressorts a déclaré des procédures concernant les notaires ce qui montre, au regard du faible nombre de décisions concernant cette profession, une bonne répartition de ce contentieux sur le territoire national alors que pour les autres professions, les cours sans procédure sont majoritaires.

Pour les cours ayant connu des procédures, la majorité d'entre elles se limite à une, voire deux décisions. Ce sont les grandes cours d'appel qui ont déclaré le plus grand nombre de poursuites et de décisions. Par exemple, Paris, comme indiqué avec les données du CNB pour les avocats, concentre l'essentiel du contentieux disciplinaire de cette profession (**Tableau 4 et graphiques**).

Tableau 3 – répartition des décisions par cour d'appel

	Nombre de ressorts de cours d'appel n'ayant connu aucune décision en 1er ressort		Nombre de ressorts de cours d'appel ayant connu de 1 à 2 décisions en 1er ressort		Nombre de ressorts de cours d'appel ayant connu plus de 2 décisions		Nb de cours d'appel ayant répondu	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Avocats	20	22	8	8	6	4	34	34
Notaires	17	16	13	11	4	7	34	34
HJ	27	28	5	5	2	1	34	34
CPJ	34	32	0	2	0	0	34	34
Greffiers TCom	34	33	0	1	0	0	34	34

Tableau 4 – Cours d'appel ayant connu le plus grand nombre de décisions

	Ressorts de cours d'appel ayant connu plus de 2 décisions	
	2018	2019
Avocats	Paris (142) Aix-En-Provence (6) Lyon (6); Versailles (6) Douai (3) Montpellier (3)	Paris (99); Lyon (5); Orléans (5) Bordeaux (3)
Notaires	Lyon (16) * Rennes (4); Paris (3); Versailles (3)	Paris (9); Versailles (7) Lyon (6); Grenoble (5); Dijon (4); Douai (4) Montpellier (4)
HJ	Douai (4) Lyon (3)	Douai (3)

* En 2018, le CRD de Lyon a été saisi d'un nombre élevé de procédures pour des manquements de non-participation de professionnels aux assemblées statutaires, lesquelles pour l'essentiel se sont conclues par une relaxe.

Au regard des volumes de décisions, le nombre de recours devant une cour d'appel est plutôt élevé (**Tableau 5**). Toutes professions confondues, il est de 17 % en 2018 et de 12 % en 2019.

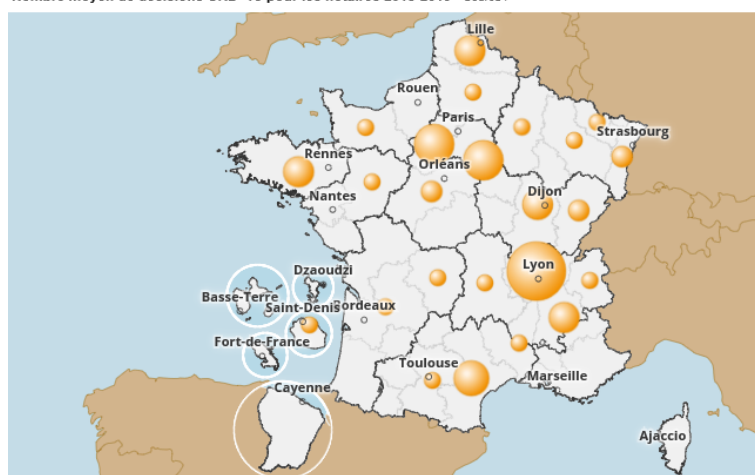
Tableau 5 – recours formés contre une décision disciplinaire

	Nombre de recours devant la CA		Nombre de décisions de la CA	
	2018	2019	2018	2019
Avocats	27	8	15	21
Notaires	7	10	6	7
HJ	3	2	3	1
CPJ	0	0	0	0
Greffiers TCom	0	1	0	0
Total	37	21	24	29

S'agissant des professions du chiffre, les données transmises par les parquets généraux montrent une faible activité tant en termes de signalement des parquets que de saisines des instances disciplinaires nationales par les parquets généraux. L'activité des instances reste quantitativement faible.

Tableau 6 – contentieux disciplinaire AJMJ et CAC

Nombre moyen de décisions CRD+TJ pour les notaires 2018-2019 - Source :



	Irrégularités signalées au PG ou au MIR (1)		Action disciplinaire engagée par le PG devant la CNID (1)		Nombre de saisines du H3C par le procureur général (1)		Nombre de décisions par le H3C (2)		Nombre de décisions par la CNID (3)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
AJMJ	7	3	0	0					5	2
CAC					1	1	9	11		

(1) Source questionnaires PG ; Source H3C (ensemble des décisions régionales et formation restreinte du H3C)

(2) Source CNID

De manière générale, si l'exactitude de ces données chiffrées ne peut être totalement garantie, les résultats obtenus corroborent néanmoins à la fois les principaux constats établis par la mission au travers des entretiens avec les professionnels et les autorités judiciaires ainsi que les résultats précédents émanant de rapports de recherche et des instances professionnelles.

Un dernier tableau (**tableau 7**) rapporte, années 2018 et 2019 confondues, le nombre moyen de décisions pour les trois professions les plus représentatives du groupe, à leurs effectifs permettant d'obtenir un nombre moyen de décisions pour 1 000 professionnels. Il est sensiblement équivalent pour les avocats, notaires et huissiers. Il s'avère trois fois moins élevé que celui des médecins, terme de comparaison retenu¹⁵⁶.

Tableau 7 – Taux de sanction pour 1 000 professionnels

Décisions de 1 ^{ère} instance	Moyenne 2018-2019		Ratio nombre de décisions rendues pour 1000 professionnels
	Nombre total de décisions par profession	Effectifs de la profession	
Avocats	151	70 000	2
Notaires	47	14 395	3
Huissiers	9	3 251	3
Total	196	87 646	2
Chambre disciplinaire de 1 ^{ère} instance des médecins (ordre des médecins)	1 402	226 000	6

4.1.4 La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, préoccupation grandissante des professions sans impact disciplinaire dans l'immédiat

Les professions sont soumises à un large spectre d'obligations en matière de LBC-FT, sujet qui s'est progressivement imposé à elles¹⁵⁷.

La mission a pu, lors des entretiens, s'assurer d'un certain nombre de mesures déjà prises ou en cours de déploiement : formations régulièrement organisées sur ce thème, contrôles et inspections donnant lieu à un certain nombre de vérifications réglementaires par des points de contrôle appropriés¹⁵⁸. Ce sont autant de leviers permettant de sensibiliser les professionnels à cette problématique et de renforcer leurs compétences en la matière.

¹⁵⁶ Cette profession assure une publication annuelle de ces données dans le rapport annuel d'activité du Conseil de l'ordre des médecins.

¹⁵⁷ Ainsi par exemple, la norme d'exercice professionnel relative aux obligations du CAC en matière de LBC-FT adoptée par un arrêté du 18 août 2020.

¹⁵⁸ Les inspecteurs doivent s'assurer de la mise en place de contrôles systématiques et de critères objectifs d'appréciation permettant aux différents professionnels et à leurs collaborateurs de déterminer si une déclaration de soupçons doit être effectuée. Cette vérification est consignée dans les rapports d'inspection.

Questionnés sur les actions conduites en matière de LBC-FT, les parquets généraux se sont globalement montrés peu loquaces faute d'avoir eu à connaître la moindre action disciplinaire en la matière pour la très grande majorité d'entre eux¹⁵⁹.

Une minorité, Aix-en-Provence, Lyon ou encore Bourges ont fait état de quelques affaires de cette nature, le plus souvent suite à une condamnation pénale. Le constat d'un très faible nombre de procédures disciplinaires pour des manquements à la réglementation peut laisser penser que les dispositifs de détection en vigueur (qu'il s'agisse des obligations à mettre en place par les professionnels au sein de leurs organisations ou les déclarations de soupçons) sont insuffisamment efficaces. C'est souvent le sentiment exprimé par les parquets et parquets généraux.

Le renforcement du préventif par une harmonisation des points de contrôles, voire la conduite d'inspections thématiques ciblées pourrait être un axe d'amélioration à retenir.

De même, la DACS pourrait dans ses orientations générales à l'attention des parquets généraux, mettre l'accent sur les points de vigilance et consolider leur approche de cette thématique par une documentation appropriée (Cf. 8.1.2.2).

4.2 Un dispositif d'ensemble inorganisé et insuffisant pour rendre compte de l'action disciplinaire

La mission a fait état précédemment de l'absence d'un système d'information structuré mis en place à l'initiative de la DACS (Cf. 2.4.1.2) en capacité de restituer une image précise de l'exercice de l'action disciplinaire pour chaque profession.

Or, cette carence n'est pas compensée par une action volontariste des professions concernées comme il a pu être constaté lors des entretiens avec les responsables des instances professionnelles représentatives nationales ou locales, à de très rares exceptions près.

Plusieurs explications peuvent être données.

En premier lieu, il a été dit par de nombreux professionnels que s'il allait de soi, chaque année, de rendre compte d'une activité et de son évolution, ou encore de projets mis en œuvre ou d'objectifs atteints, faire état des dysfonctionnements dans le cadre d'un rapport d'activité n'était pas une démarche naturelle.

De surcroît aucune obligation ne pèse sur l'une de ces instances professionnelles représentatives en termes de restitution. Les règlements intérieurs consultés restent muets ce qui laisse une grande latitude aux acteurs concernés. De fait, mis à part le H3C et la CNID, nulle trace d'un retour d'information dans un rapport annuel d'activité ou par le biais d'un autre mode de communication sur les contrôles et inspections réalisées, et a fortiori des actions disciplinaires engagées chaque année et des sanctions prononcées à l'instar par exemple d'autres instances professionnelles¹⁶⁰.

¹⁵⁹ C'est le cas de 21 parquets généraux sur 35 ayant répondu au questionnaire (y compris le tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon).

¹⁶⁰ Par exemple, la chambre disciplinaire nationale de l'Ordre des médecins publie chaque année les données d'activité des chambres disciplinaires de première instance et celles de la chambre disciplinaire nationale ou encore le rapport annuel du CSM pour l'activité disciplinaire concernant des magistrats.

L'absence de publicité extérieure peut expliquer l'inorganisation persistante qui caractérise ce domaine. Si les données chiffrées existent, leur tenue ne fait pas l'objet par les professions de cadres pré définis qui en fixeraient les modalités pratiques (items à renseigner, consignes de saisie, fréquence, échéance...).

La mission a pu se rendre compte lors des entretiens qu'il ne s'agissait ni d'une priorité ni même d'une préoccupation chez la plupart des interlocuteurs rencontrés, présidents d'organismes nationaux et locaux représentatifs. Il est vrai que certaines de ces instances n'ont pas d'attributions disciplinaires et de fait, estiment être exonérées de toute obligation en ce domaine.

Une bonne illustration est fournie par le CNB qui, tous les deux ans, réalise une enquête statistique auprès des CRD (Cf. 2.4.1.2.B) dont la synthèse n'est diffusée ni sur le site du CNB, ni dans le rapport annuel d'activité ni même auprès des bâtonniers.

Il en est de même du CSN lequel bien que collectant auprès de chaque chambre les données du champ disciplinaire n'en fait aucune publicité extérieure.

Les données chiffrées restent donc à un niveau local, au mieux régional, dès lors que des instances régionales de discipline sont en fonction mais pareillement sans restitution extérieure. Par ailleurs, dans ce dernier cas de figure, la compétence disciplinaire est parfois partagée avec les TJ du ressort. Il faudrait donc pour que la restitution soit complète et ait du sens, regrouper les deux sources, voire inclure celle des cours d'appel qui interviennent en recours.

De fait, l'organisation générale actuelle du disciplinaire ne favorise pas la production de statistiques.

S'agissant des instances nationales ayant une compétence disciplinaire, la situation est parfois plus simple.

Le H3C, la CNID et le conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, sous réserve des recours devant les juridictions supérieures, détiennent, chacun dans leur champ, des données chiffrées complètes sur la mise en œuvre de l'action disciplinaire. Les deux premières citées en font une restitution annuelle, voire, pour le premier, effectue la mise en ligne des décisions sur son site.

La situation est nettement plus complexe pour le CNGTC et les GTCOM, lesquels sont concernés par trois sources différentes de statistiques : celles du CNGTC, des TJ et des cours d'appel. Aucun recollement de l'ensemble n'est réalisé et aucune statistique n'est produite sur ce secteur.

Au sein des parquets et parquets généraux, il n'est pas davantage tenu de statistiques sur le disciplinaire des professions, les procédures sont enregistrées au fur et à mesure de leur arrivée en vue de leur traitement. Faute de demande particulière, aucune statistique d'ensemble n'est produite.

5. LE HAUT CONSEIL DU COMMISSARIAT AUX COMPTES (H3C), SEUL ORGANISME MAITRISANT A LA FOIS LE CONTROLE ET LA DISCIPLINE

L'affaire Enron, entreprise américaine qui fit faillite en décembre 2001, a eu une incidence importante aux États-Unis avec la suppression du système de l'autorégulation des professions de l'audit, qui prévalait jusqu'alors, au bénéfice d'une régulation prise en charge par les pouvoirs publics.

Ce changement d'orientation a eu des répercussions en Europe qui a également connu un certain nombre de scandales financiers et qui était déjà en alerte sur la question puisque la Commission européenne avait eu l'occasion de recommander la mise en place d'institutions chargées de surveiller les contrôleurs légaux¹⁶¹.

Initialement, en France, le contrôle légal reposait sur un système d'autorégulation dans lequel la CNCC, instance représentative de la profession des CAC, organisait les contrôles d'activité et une partie de la réglementation professionnelle, sous la tutelle, cependant, du ministère de la Justice. La discipline reposait quant à elle sur un système d'échevinage régional.

Avec la création du H3C en 2003¹⁶², des modifications importantes ont été apportées dans l'organisation du contrôle légal en France. Cette autorité publique indépendante, dont les pouvoirs et compétences ont été régulièrement accrus au fil du temps¹⁶³ a aujourd'hui pour mission d'assurer la surveillance de la profession des CAC ainsi que de veiller au respect de la déontologie et du principe d'indépendance. Le H3C peut, conformément aux textes¹⁶⁴, déléguer certaines de ses missions.

Cette évolution, engendrant la disparition de l'autorégulation qui caractérisait cette profession, a eu des conséquences importantes pour les institutions représentant la profession. Cette dernière a par ailleurs, comme déjà indiqué, connu des changements importants avec la loi PACTE, qui a procédé à un relèvement important du seuil des mandats obligatoires de certification des comptes (Cf. 1.2.2.1).

5.1 Des pouvoirs et des moyens de plus en plus importants qui permettent d'assurer un contrôle préventif effectif, prélude à de possibles actions disciplinaires

5.1.1 Un contrôle de plus en plus encadré et de moins en moins délégué

Initialement le rôle du régulateur se limitait à définir les orientations et le cadre des contrôles périodiques auxquels étaient soumis les CAC, la CNCC, relayée par les CRCC, assurant leur réalisation.

Le H3C a désormais compétence pour exercer pleinement et directement les contrôles sur l'activité de tous les cabinets de commissariat aux comptes détenant des mandats d'entités d'intérêt public (EIP)¹⁶⁵, prévus tous les trois ans. Il supervise par ailleurs les contrôles effectués par la CNCC et les CRCC des cabinets sans mandats EIP, prévus tous les 6 ans, dans le cadre de la délégation consentie à la CNCC, se réservant toutefois la faculté d'en réaliser certains.

¹⁶¹ Recommandation de la Commission du 15 novembre 2000, relative aux exigences minimales en matière de contrôle de la qualité du contrôle légal des comptes dans l'Union européenne; Directive n° 2006/43/CE du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés.

¹⁶² Loi n° 2003-706 du 1 août 2003 Sécurité financière.

¹⁶³ Ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016 relative au commissariat aux comptes, loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

¹⁶⁴ Les conditions de la délégation sont fixées par une convention homologuée par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la justice, qui peut porter sur l'inscription, la tenue, le suivi de la liste des CAC, le suivi du respect des obligations de formation continue des CAC et les contrôles des CAC ne détenant pas de mandats auprès d'entités d'intérêt public (EIP) - L. 821-1 du code de commerce.

¹⁶⁵ Les entités d'intérêt public sont les entreprises dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé, ainsi que toutes les banques et entreprises d'assurance.

Ainsi en 2019, le H3C a fait procéder directement par ses contrôleurs salariés¹⁶⁶ à 55 contrôles non EIP¹⁶⁷, ainsi que 49 contrôles EIP.

Les orientations des contrôles d'activité des CAC EIP ou non EIP sont arrêtées par le H3C, après un échange avec la CNCC. Elles prennent en considération l'actualité juridique¹⁶⁸ et économique, ainsi que les constats opérés lors de précédents contrôles.

Dans la mise en œuvre opérationnelle, ces contrôles d'activité non EIP sont réalisés en grande majorité par des contrôleurs praticiens¹⁶⁹, le H3C demeurant dans son rôle de superviseur¹⁷⁰ après avoir préalablement établi la liste des contrôles à réaliser.

Pour la mise en œuvre de cette délégation, la CNCC a créé une commission nationale de contrôle d'activité¹⁷¹ qui s'assure du bon déroulement des opérations¹⁷².

Pour établir la liste des entités contrôlées plusieurs critères sont pris en compte : la périodicité des contrôles, qui définit a priori un programme récurrent, ainsi que les entités qui ont fait l'objet d'observations¹⁷³, de recommandations, ou qui traitent des mandats qualifiés de risqués. Enfin la liste peut inclure des entités signalées au rapporteur général, à la CNCC ou au H3C.

Les contrôles des CAC détenant des mandats auprès d'EIP sont exercés directement par des contrôleurs salariés du H3C.

Afin d'assurer une activité de contrôle homogène et efficiente, le H3C a élaboré un cadre destiné à chaque contrôleur, praticien ou salarié. Ce cadre, formalisé par une décision du collège¹⁷⁴, fixe les principes directeurs des contrôles et leurs modalités pratiques.

Cette décision cadre rappelle aussi les obligations de la CNCC, en sa qualité de délégataire de ces contrôles. Elle doit, à ce titre, établir une liste, soumise à agrément du H3C, de contrôleurs praticiens, garantissant la compétence, le professionnalisme et l'indépendance.

¹⁶⁶ Le H3C comprend une division des contrôles EIP et une division des contrôles non EIP placées sous la supervision du directeur général.

¹⁶⁷ Sur 980 contrôles de CAC sans mandat EIP.

¹⁶⁸ Pour les contrôles d'activité de l'année 2019, s'exerçant en 2020 la décision FP n° 2019-16 du 19 décembre 2019 du H3C portant approbation des orientations des contrôles 2020 à réaliser auprès des CAC non EIP et la décision FP n° 2019-15 du 19 décembre 2019 du H3C portant approbation des orientations des contrôles 2020 à réaliser auprès des CAC EIP complètent les orientations des précédentes décisions avec le contrôle des obligations LCB-FT et les missions dans des petites entreprises, missions issues de la loi Pacte (ALPE)

¹⁶⁹ La CNCC soumet au H3C la liste des contrôleurs praticiens qui peut la modifier.

¹⁷⁰ C.com. L821-9 : [...] La convention détermine le cadre, les orientations et les modalités des contrôles.

¹⁷¹ Composée de 35 membres représentant les CRCC.

¹⁷² Recrutement de contrôleurs, formation, revue des opérations de contrôle effectuées, suivi de l'exécution du programme annuel et compte rendu de la réalisation des contrôles effectués.

¹⁷³ Ainsi, le H3C peut vérifier l'effectivité des mesures correctrices prises par un cabinet en réponse aux recommandations dans ce contrôle subséquent.

¹⁷⁴ Décision 2017-14 du 24 juillet 2017 du H3C définissant le cadre et les modalités des contrôles de l'activité professionnelle des commissaires aux comptes. Cette décision est un guide, reprenant les textes, fixant les règles et les principes guidant les contrôles. Par ailleurs, elle en fixe les modalités pratiques de réalisation en précisant les droits et obligations des personnes contrôlées et des contrôleurs sur le fondement des textes législatifs et réglementaires qui leur sont applicables.

Les contrôles ont pour objet de vérifier la qualité des audits réalisés par les CAC, EIP ou non EIP. Ils portent¹⁷⁵ sur l'organisation interne des cabinets et l'examen des mandats sélectionnés¹⁷⁶ selon une approche par les risques.

Toutefois, selon le H3C, des marges de progrès existent : certains rapports des contrôleurs praticiens transmis par la CNCC ne sont pas toujours conformes aux attentes en terme de qualité¹⁷⁷ ; la sélection des mandats soumis au contrôle, faite sur la base d'une analyse des risques¹⁷⁸, limite le champ du contrôle et ne permet pas d'extrapoler les résultats à l'ensemble de l'activité du cabinet.

A l'issue des opérations, la restitution du contrôle se fait sur la base d'un pré-rapport soumis au contradictoire du cabinet contrôlé. Le rapport définitif est ensuite notifié au cabinet par le H3C ou par la CNCC.

5.1.2 Une analyse poussée de l'ensemble des contrôles, première porte d'entrée efficace à la mise en œuvre éventuelle d'une action disciplinaire

Après réception des rapports, le H3C procède à leur analyse et décide des suites à donner à partir des constats énoncés et de leurs conclusions. Une commission de contrôle examine ces rapports, opérant un préfiltre et propose une orientation. La formation statuant sur les cas individuels (FCI)¹⁷⁹ examine la proposition et statue ensuite sur l'orientation à donner.

Elle peut décider d'un classement, de l'émission de recommandations en cas de défaillances significatives qui nécessiteraient la mise en place d'un plan de remédiation ou en dernier lieu de saisir le rapporteur général pour l'ouverture d'une enquête, laquelle pourra déboucher sur une procédure disciplinaire. Si besoin, un suivi est mis en place aux fins de vérifier auprès des cabinets concernés les suites données aux recommandations.

Le système mis en place par le H3C pour les contrôles de l'activité professionnelle des CAC repose sur des bases solides, avec une procédure normée et une délégation encadrée par une convention. Toutefois, il reste perfectible selon les propos tenus par certains interlocuteurs du H3C notamment avec une délégation des contrôles qui limite son champ de vision et d'action en ce domaine.

Le H3C a initié une réflexion sur la rénovation du système des contrôles pour tenir compte des recommandations faites par la Cour des comptes¹⁸⁰, des évolutions du périmètre des missions résultant de la loi PACTE, ainsi que des évolutions technologiques pour exercer un contrôle qui porte une appréciation d'ensemble sur les opinions émises par un CAC et sur le respect de ses obligations déontologiques.

¹⁷⁵ Pour les années 2018 et 2019, les orientations prévoyaient, l'examen des procédures mises en place permettant l'exécution de la mission de certification des comptes et l'organisation du dossier de travail. Elles portaient aussi sur la vérification de l'approche d'audit suivie et sur la correcte application des normes d'exercice professionnel applicables au mandat examiné. Le contrôle du respect des obligations LBC-FT est pris en compte.

¹⁷⁶ 2019 : 142 mandats EIP examinés et 2 141 mandats non EIP.

¹⁷⁷ Conclusions peu étayées ou elliptiques, absence de démonstration, absence de visa des annexes.

¹⁷⁸ Comme le prévoit le C.com. R. 821-71 : les contrôles mentionnés à l'article L. 821-9 sont réalisés en fonction d'une analyse des risques. [...] - dans son rapport d'activité 2018.

¹⁷⁹ En application du II de l'article L. 821-2 du code de commerce, les membres de la formation restreinte du collège du H3C ne participent pas aux délibérations du collège portant sur l'examen des résultats individuels de contrôle.

¹⁸⁰ Le rapport d'activité du H3C de 2019 fait référence à cette recommandation de la Cour des comptes.

5.2 Les moyens d'une action disciplinaire volontariste : un dispositif devenu homogène au fil des évolutions législatives

5.2.1 *Le rapporteur général et son service d'enquête à la capacité d'instruction de plus en plus affirmée*

Avant la création d'un rapporteur général au H3C¹⁸¹, les poursuites disciplinaires des CAC étaient dévolues aux parquets généraux qui instruisaient les signalements et les plaintes avec l'assistance des syndics désignés au sein des CRCC. Les poursuites étaient engagées devant les chambres régionales de discipline et d'inscription des CAC. Le H3C a fait le constat que, généralement, les parquets généraux avaient une faible activité disciplinaire, avec des poursuites qui venaient le plus souvent en complément d'une enquête pénale.

Le rapporteur général a désormais la charge de la phase d'instruction préalable à l'engagement de poursuites disciplinaires.

Depuis sa prise de fonction le 1^{er} septembre 2016, le rapporteur général a structuré ce nouveau service et recruté des enquêteurs¹⁸². Il a été rendu destinataire de toutes les affaires en cours de traitement par les parquets généraux ou en attente d'audiencement¹⁸³ suite à la décision précédemment prise par la FCI¹⁸⁴ et le cas échéant, s'est substitué aux parquets généraux pour soutenir la poursuite devant les chambres régionales de discipline.

Le rapporteur général peut être saisi de tout fait susceptible de justifier l'engagement d'une procédure de sanction par le président du H3C, les autorités de régulation économique (Autorité des marchés financiers, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution), les juridictions financières (Cour des comptes, Cours régionales des comptes), les autorités judiciaires (parquets généraux) ou enfin les organisations représentatives de la profession au niveau national ou local (CNCC, CRCC). Il peut aussi se saisir des signalements de tiers dont il est destinataire ou faisant suite à des contrôles d'activité.

Ses pouvoirs d'enquête sont larges¹⁸⁵. Au terme de ses investigations, il établit un rapport d'enquête, l'adresse à la FCI qui peut décider d'ouvrir une procédure de sanction¹⁸⁶.

Les données transmises par le rapporteur général faisaient état au 20 décembre 2019 de 128 enquêtes en cours susceptibles de donner lieu à des procédures disciplinaires¹⁸⁷.

¹⁸¹ Ordonnance du 17 juin 2016.

¹⁸² Au 20 décembre 2019, le service disposait de neuf ETP, dont sept enquêteurs, professionnels du chiffre, tous experts comptables et parfois auditeurs ainsi qu'un superviseur juridique et un secrétariat (ETP cible de 13 fin 2020).

¹⁸³ Stock de 100 dossiers- source : rapport annuel 2016 page 73.

¹⁸⁴ Jusqu'à la promulgation de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises qui a supprimé les chambres régionales de discipline, sans disposition transitoire, la FCI orientait la procédure, selon sa gravité, vers une chambre régionale ou vers la formation restreinte du H3C.

¹⁸⁵ Demande de communication de pièces élargie, pouvoir de se déplacer sur site, pouvoir d'auditions (témoins, plaignants, personnes qui ont participé à l'audit) avec délais de convocation, assistance, demande de production de pièces ; les PV sont signés et remis en copie.

¹⁸⁶ Les délais d'enquête sont en moyenne de 6 mois, sauf procédure complexe dont la durée peut être de 13 mois.

¹⁸⁷ 64 ouvertes en 2017, 49 en 2018 et 15 en 2019 – source H3C.

5.2.2 *Une formation de jugement qui sera de plus en plus sollicitée*

Initialement, le jugement des CAC poursuivis relevait des chambres régionales de discipline constituées au sein de chacune des 33 CRCC, l'appel relevant de la commission nationale d'inscription instituée en chambre nationale de discipline remplacée par le H3C à sa création.

Comme déjà indiqué, à compter de la réforme de l'audit en 2016, le H3C a disposé de la pleine compétence en matière disciplinaire, pouvant saisir, selon la gravité de l'affaire, sa formation restreinte ou la chambre régionale de discipline compétente.

Avec la suppression des chambres régionales de discipline par la loi PACTE de 2019, le H3C est devenu l'unique instance disciplinaire de la profession. L'année 2020 doit être considérée comme une année de transition.

Au regard des données chiffrées (Cf. 4.2.2.2), l'activité de la formation restreinte est restée modeste jusqu'en 2019. En 2020, cette formation a traité deux procédures volumineuses et complexes, suites aux enquêtes du rapporteur général.

Ce transfert de compétence devrait automatiquement entraîner une montée en charge de son activité dans les années à venir. En outre, l'accroissement des moyens du service des enquêtes et l'apurement des stocks mené¹⁸⁸ devrait accentuer cette progression du seul fait des 128 enquêtes actuellement suivies par le rapporteur général (64 ouvertes en 2017, 49 en 2018 et 15 en 2019, dont 20 concernant des dossiers prioritaires, pour lesquels des actes d'enquête ont déjà été réalisés). En outre, la mise en place début 2020 d'un circuit court pour le traitement de certains dossiers de moindre complexité¹⁸⁹ devrait également contribuer à cette montée en puissance. La cible de 25 dossiers supplémentaires finalisés était fixée en début d'année 2020.

Toutefois cette évolution pourrait aussi être impactée par les réformes législatives récentes. Ainsi, avec le relèvement du seuil pour la certification obligatoire des comptes, le nombre de professionnels soumis à la régulation du H3C, pourrait connaître des variations à la baisse. Enfin, dans un contexte devenu concurrentiel, certaines nouvelles missions issues de la loi PACTE pourraient faire émerger de nouveaux risques déontologiques et par voie de conséquence de nouveaux manquements aux obligations¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Examen de 22 dossiers en 2017, 127 dossiers en 2018, 10 dossiers en 2019. La FCI a décidé pour les dossiers de 2018 du classement sans suite de 121 dossiers dans lesquels les manquements invoqués n'apparaissent pas étayés ou présentaient un degré de gravité jugé non significatif. Pour les autres dossiers, elle a engagé des procédures de sanctions pour 11 dossiers en 2017, six en 2018, sept en 2019.

¹⁸⁹ Pour ces dossiers, les actes d'enquête se limiteront à une audition et à une ou deux demandes de production de pièces avant la rédaction du rapport d'enquête.

¹⁹⁰ Dès lors que le contrôle de ces nouvelles activités relève de la compétence du H3C.

5.3 Une visibilité extérieure particulièrement forte qui conforte l'action du H3C

Plusieurs textes énoncent l'obligation pour le H3C de rendre compte de son activité dans un rapport annuel¹⁹¹. Au-delà de cette obligation légale, il publie régulièrement, sur son site internet, ses rapports, communique sur ses actions et ses décisions. Ainsi, son activité est rendue publique y compris celle de nature disciplinaire¹⁹². Il publie aussi sur son site internet ses avis sur l'interprétation et l'application des textes¹⁹³ et plus généralement ses réponses à toutes questions professionnelles ou déontologiques.

5.4 Les enjeux à venir

Si le H3C, autorité indépendante, dispose de tous les leviers lui permettant de conduire une politique cohérente pour réguler la profession des CAC (depuis les opérations d'inscription¹⁹⁴, en passant par le contrôle d'activité puis l'action disciplinaire), il reste confronté à certains enjeux importants.

Comme la mission a pu s'en rendre compte lors des nombreux entretiens réalisés au H3C et à la CNCC, leurs relations demeurent difficiles, voire franchement hostiles au gré des réformes qui ont fortement accru les pouvoirs du H3C au détriment de la CNCC. La restauration d'une plus grande sérénité avec la compagnie nationale doit constituer un objectif prioritaire à court terme.

L'information des CRCC sur les suites données aux contrôles d'activité et l'état d'avancement des procédures disciplinaires doit être améliorée.

Par ailleurs, et contrairement aux AJMJ et aux GTCOM qui bien que dépourvus de représentation locale entretiennent des liens de proximité avec les autorités judiciaires, le constat a été fait d'une quasi-disparition des relations entre CAC et autorités judiciaires ce, depuis les évolutions de la réglementation disciplinaire. Cet éloignement n'est pas sans incidence sur l'obligation de révélation incombant aux CAC. En lien, avec la DACS et la CNCC, des actions pourraient être mises en œuvre pour restaurer le lien.

Enfin, les évolutions récentes en matière de déontologie¹⁹⁵ inquiètent également les professionnels et leurs représentants. Le périmètre des obligations déontologiques porte désormais, aux delà des missions de contrôle légal à toutes les prestations nouvelles¹⁹⁶ dévolues aux CAC.

¹⁹¹ C.com., art. R821-7, avec en annexe, le cas échéant, les observations du commissaire du Gouvernement ; les informations mentionnées à l'article 28 du règlement (UE) n° 537/2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public ; Art. 21 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 relative aux autorités publiques indépendantes.

¹⁹² Les décisions de la formation restreinte, du Conseil d'Etat après recours, des anciennes chambres régionales de disciplines sont toutes publiées sur son site.

¹⁹³ C.com., art. R821-6 : Le Haut Conseil peut être saisi de toute question entrant dans ses compétences par le garde des Sceaux, ministre de la justice, le ministre chargé de l'économie, le procureur général près la Cour des comptes, le président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'Autorité des marchés financiers ou l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Il peut également se saisir d'office.

¹⁹⁴ A partir de novembre 2020, fin de la délégation accordée à la CNCC.

¹⁹⁵ Décret n° 2017-540 du 12 avril 2017 modifiant le code de déontologie de la profession de commissaires aux comptes.

¹⁹⁶ Code du commerce partie VIII – Annexe 8-1 – Code de déontologie – Art. 1 : - [...] Pour l'application du présent code, le terme "missions" désigne les missions de contrôle légal et les autres missions confiées par la loi ou le règlement au commissaire aux comptes et le terme "prestations" désigne les services et attestations fournis par un commissaire aux comptes, en dehors ou dans le cadre d'une mission légale.

Sur ce point, pour garantir l'indépendance du CAC, et prévenir tout conflit d'intérêts, le texte prescrit, une sauvegarde lui permettant de mettre fin à une mission ou à une prestation. Ces dispositions larges dans leur énoncé laissent place à interprétation et exposent les professionnels à de nouveaux risques. Il est attendu du H3C, dont l'une des missions est de veiller au respect de la déontologie et de l'indépendance des CAC, qu'il fixe clairement la doctrine en ce domaine.

6. DE NOMBREUX PROJETS DE REFORME DES REGIMES DISCIPLINAIRES SOUHAITES TANT PAR LES PROFESSIONS QUE PAR LES AUTORITES JUDICIAIRES

6.1 Les critiques récurrentes sur les dispositifs en vigueur

Les évolutions législatives et réglementaires relatives aux régimes et procédures disciplinaires se sont régulièrement succédé au cours de ces 15 dernières années à des fréquences différentes selon les professions comme décrit précédemment (Cf. 1.4 et annexe 9).

La régularité et la multiplication des évolutions sont en soi des indicateurs qui montrent l'instabilité du champ disciplinaire qui pourtant ne présente pas en lui-même de difficulté majeure, si ce n'est celle d'être dictée par l'histoire et la culture de chaque profession auxquelles il n'a pu être soustrait jusqu'à présent.

Les critiques du système en vigueur ne sont pas récentes. Leurs origines sont multiples avec des élus qui relaient les insatisfactions de la communauté comme en faisait état M. Jean-René LECERF, au nom de la commission des lois du Sénat dans son rapport déposé le 27 mars 2003¹⁹⁷.

En 2016, et plus particulièrement pour la profession des notaires, des critiques ont émané notamment de l'ADLC¹⁹⁸ sur la faible activité disciplinaire mesurée à partir du nombre de sanctions annuelles, du nombre de réclamations de particuliers ainsi que d'une enquête de la Cour des comptes en 2015 sur l'absence de reversements des intérêts dus aux tiers, conservés abusivement au-delà d'un délai de trois mois par un nombre élevé de notaires.

Plus récemment, la commission des lois de l'Assemblée nationale dans un rapport de novembre 2018¹⁹⁹ a souligné des « *dérives* », « *insuffisances* » et « *pratiques abusives* » dans les contrôles disciplinaires et la nécessité « *de faire progresser les moyens de contrôler le respect des obligations déontologiques qui s'appliquent aux professionnels*²⁰⁰ ».

¹⁹⁷ A l'occasion du projet de loi réformant le statut de certaines professions judiciaires, des experts judiciaires et des conseils en propriété industrielle.

¹⁹⁸ Dans son avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux, l'ADLC recommande d'attribuer la présidence de la chambre de discipline régionale à un magistrat, de garantir la neutralité de cette chambre disciplinaire pour éviter certaines dérives constatées par le passé en lien avec l'endocontrôle, de renforcer la transparence sur la mesure de la qualité des prestations notariales ainsi que pour chaque acte notarié, indiquer les voies de recours que sont susceptibles d'exercer les clients insatisfaits.

¹⁹⁹ □ Rapport d'information, mission d'information « *sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* », [contribution des co-rapporteurs de la commission des lois \(Mme Cécile Untermaier et M. Bruno Questel\)](#), 28 novembre 2018.

²⁰⁰ Est préconisée une transformation en profondeur de l'organisation de la déontologie et de la discipline des professions juridiques réglementées par un rapprochement des règles de déontologie des professions et par la création d'un collège de déontologie réunissant des professionnels et des personnalités qualifiées, notamment des magistrats (proposition n° 17 rappelée par un courrier à la garde des Sceaux du 18 juillet 2019).

Dans la continuité, en juillet 2020, une mission d'information parlementaire flash a été lancée sur la mise en place d'un collège de déontologie des officiers publics ministériels.

6.2 Les propositions des professionnels

Depuis quelques mois, une nouvelle session de réformes a été ouverte par plusieurs professions. Les raisons évoquées par ces dernières, si elles reprennent, pour partie celles des autorités précédemment citées, sont aussi justifiées par des considérations liées aux difficultés dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire comme le résume parfaitement le CNB dans un courrier adressé à la mission en avril 2020 à l'appui de son projet : « *L'engagement de la procédure disciplinaire est lourd, complexe et parsemé d'embûches pour l'autorité de poursuite. Il est nécessaire de rendre cette procédure plus fluide, plus lisible, plus en adéquation avec les exigences de transparence et moins exposée à interprétations jurisprudentielles* ».

Ces projets peuvent être sommairement présentés comme suit :

En premier lieu, pour les avocats, le CNB a présenté un projet le 3 avril 2020 en assemblée générale qui a adopté les orientations d'une réforme au terme de consultations menées auprès des barreaux et certaines autorités judiciaires (annexe 10-1).

Ce projet très complet, comporte près de 20 propositions dont les plus novatrices sont l'introduction de l'échevinage au stade du CRD avec la présence d'un ou deux magistrats ainsi qu'en cour d'appel avec la présence d'un avocat, l'information du plaignant sur l'état de la procédure et son audition possible au stade de l'instruction, le dépaysement vers un CRD limitrophe et l'introduction d'une procédure simplifiée calquée sur la procédure du « plaider coupable » pour les petites « incivilités déontologiques ».

Enfin, pour fiabiliser l'ensemble, il est prévu la création d'un fichier national recensant toutes les sanctions disciplinaires.

Ce projet transmis à la chancellerie entend répondre à la faiblesse de l'activité disciplinaire jugée « *anormalement basse* » par le CNB telle qu'elle ressort des statistiques annuelles des barreaux.

Le second projet de réforme concerne les avocats aux conseils (Cf. annexe 10-2). Rencontré par la mission, le président de l'ordre a fait valoir qu'il s'agissait d'un complément au décret originel visant à apporter des réponses à un certain nombre de manques constatés au gré des procédures.

En effet, les dispositions nouvelles envisagées ne modifient pas l'architecture d'ensemble de la procédure disciplinaire mais complètent les dispositions générales : les anciens avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation salariés pourront être poursuivis disciplinairement, une publicité de la sanction disciplinaire sera possible à titre complémentaire tout comme le sursis ou la procédure de réhabilitation pour les avocats sanctionnés par un avertissement ou un blâme.

Concernant la procédure disciplinaire elle-même, une enquête déontologique, non prévue actuellement, pourra être diligentée concernant des faits susceptibles de donner lieu à une procédure disciplinaire. La procédure devant l'instance ordinaire siégeant en formation disciplinaire, jusqu'ici non écrite en grande partie, est formalisée tant dans sa phase d'instruction que de débats (modalités de convocation, délais, rôle du rapporteur désigné, publicité de la décision ...). Il est à noter qu'au terme de l'instruction, l'autorité de poursuite pourra, sur la base du rapport d'instruction, abandonner tout ou partie des poursuites. Dans le premier cas, la procédure sera close.

En troisième lieu, une réflexion sur une réforme de la procédure disciplinaire des notaires et des commissaires de justice (HJ et CPJ actuels) a été confiée par le Conseil supérieur du notariat à un membre du Conseil d'État. Une note reprenant les grands axes de la réforme a été transmise par ce dernier en novembre 2019 à la chancellerie (Cf. annexe 10-3).

Si le champ des manquements reste inchangé, l'échelle des sanctions actuelle a été considérée comme insuffisante. Elle serait complétée par une sanction pécuniaire et une autre de publication, toutes deux prononcées à titre complémentaire.

La liste des autorités investies de la faculté de poursuites est modifiée à la marge : maintien de la triple faculté de saisine à savoir par la profession, y compris par l'échelon national avec la création d'un syndic national pour chaque profession, par le parquet²⁰¹ et enfin par la victime.

En revanche, l'architecture actuelle de la procédure disciplinaire serait profondément modifiée avec la création d'une commission administrative nationale de discipline fondée sur le principe de l'échevinage²⁰², indépendante des structures professionnelles existantes. Cette instance permettrait de répondre aux disparités de pratiques, à la nécessité d'éloignement de l'instance disciplinaire et au souhait d'associer les représentants d'autres autorités à l'action disciplinaire. Cette commission nationale pourrait infliger les sanctions morales et l'interdiction temporaire d'exercer alors que les TJ, dont la compétence serait maintenue, pourraient seuls prononcer la sanction la plus lourde de la destitution²⁰³. Serait ainsi supprimé tout chevauchement entre les autorités investies du pouvoir disciplinaire.

L'échelon local professionnel resterait compétent pour engager des poursuites (devant la commission nationale ou le TJ) et il pourrait être confié au président de chambre un nouveau pouvoir de mise en demeure dans le cas où le manquement serait susceptible d'être régularisé.

Afin de permettre une véritable spécialisation des magistrats, un regroupement de la compétence disciplinaire au sein d'un seul TJ de chaque cour d'appel est proposé, voire la compétence exclusive du TJ de Paris, les procureurs locaux devenant les interlocuteurs du parquet parisien²⁰⁴.

²⁰¹ Sous réserve d'une modification des compétences au sein de la juridiction judiciaire (Cf. autres propositions).

²⁰² Composée majoritairement de membres des professions désignés par le CSN et la chambre nationale des commissaires de justice, de deux magistrats de la Cour de cassation (siège et parquet) et d'un membre du Conseil d'Etat.

²⁰³ La commission pourrait se dessaisir au profit du TJ ainsi que clore une procédure dont il apparaîtrait, après instruction, qu'elle n'appelle aucune suite disciplinaire. Les recours devraient être portés devant la cour d'appel de Paris.

²⁰⁴ La cour d'appel de Paris serait alors compétente pour connaître à la fois des décisions de la commission nationale et du TJ de Paris.

Pour les GTCOM, la présidente de cet organisme lors de sa rencontre avec la mission a dit souhaiter un travail commun avec la chancellerie sur le dispositif actuel qui mérite, selon elle, d'évoluer compte tenu des critiques qu'il suscite notamment avec un meilleur encadrement des procédures applicables afin d'assurer une plus grande sécurité juridique.

Dans cette perspective, différents aspects doivent être réexaminés : dualité des instances, meilleure distinction des différentes instances de la procédure, composition et nomination des membres, renforcement et diversification de l'échelle des sanctions (Cf. annexe 10-4).

S'agissant des professions du chiffre, qu'il s'agisse des CAC ou des AJMJ, le paysage de leur régime disciplinaire est désormais posé. La présidente de la CNID a toutefois exprimé le besoin d'une procédure plus précisément définie devant sa commission.

Comme on le voit, le vaste mouvement de réflexion engagé par la plupart des professions reflète une insatisfaction quant à des régimes disciplinaires qui ne répondent plus aux soucis légitimes de simplification, de sécurité juridique et de transparence. Pour y remédier, on voit émerger des axes forts : centralisation accrue, échevinage, formalisation écrite de la procédure, autant de points de convergence qui doivent être soulignés et qui peuvent constituer un socle commun solide.

Mais, ce qui est également frappant, c'est la persistance de différences qui ne seront pas gommées, conduisant à un paysage certes « nouveau » mais encore disparate.

6.3 Les propositions des autorités judiciaires

A l'inverse des professionnels concernés, les autorités judiciaires, parquets, parquets généraux et magistrats du siège disposent d'une vue, certes rare du contentieux disciplinaire, mais globale comme couvrant toutes les réglementations et leurs spécificités.

Le jugement d'ensemble qui se dégage est nettement négatif et l'insatisfaction est générale. Aucun aspect n'échappe à la critique. Des évolutions structurelles sont donc attendues tant en interne, que dans le traitement même des procédures.

Ainsi, de manière unanime, s'exprime le souhait d'une simplification et harmonisation des règles du champ disciplinaire. Une certaine incompréhension émerge même quant à la justification du maintien de l'hétérogénéité actuelle alors que les règles déontologiques sont souvent identiques et qu'une même qualité de prestation est attendue de la part des professionnels, en lien avec leur statut, au service des justiciables et de l'action judiciaire.

Une part non négligeable de ces magistrats milite pour un transfert de l'ensemble du traitement du contentieux disciplinaire au niveau de la cour d'appel sous l'égide des procureurs généraux. Une distanciation et une forme de professionnalisation en sont les gains attendus. Cette proposition entend aussi répondre aux difficultés soulevées par les parquets d'informer les parquets généraux des incidents concernant les professionnels compte tenu de la dualité actuelle de compétences.

Dans le même esprit, est souhaitée la suppression de la dualité TJ/CRD, source de complexité et parfois prétexte à ne rien faire.

De manière générale, le « bon » échelon territorial reste à trouver pour nombre de ces magistrats qui s'interrogent sur les effets négatifs d'une externalisation trop poussée. C'est pourquoi se dégage une autre tendance forte, laquelle rejoint celle de certains représentants institutionnels, visant à ne pas désarmer les échelons locaux, bâtonniers, présidents départementaux et régionaux des professions, en cas de manquements légers. L'idée d'une « troisième voie » à disposition de ces derniers, alternative à la poursuite disciplinaire, lourde et nécessairement stigmatisante pour des incidents et des faits de faible gravité, est alors avancée. Si elle existe de fait aujourd'hui dans la pratique, l'encadrer et lui donner une visibilité paraissent nécessaires.

D'autres évolutions plus techniques sont réclamées rejoignant parfois celles déjà exprimées précédemment par les professionnels : délocalisation possible, délais de procédures à modifier, échelle des sanctions à compléter et moderniser, création d'un fichier des antécédents disciplinaires. Enfin, certaines demandes fortes sont exprimées pour une plus grande professionnalisation²⁰⁵ et spécialisation²⁰⁶.

Nombre de ces suggestions rejoignent celles formulées par la présidente de la Cour de cassation, juridiction régulièrement saisie sur des aspects procéduraux (Cf. annexe 15).

7. UN MODÈLE QUÉBÉCOIS SINGULIER

La mission a cherché à connaître l'organisation de la discipline des professions du droit dans plusieurs pays européens mais également au Québec.

Les exemples européens retenus sont proches du modèle français²⁰⁷ avec quelques différences tant dans l'organisation de ces professions que la réglementation disciplinaire (Cf. annexe 13).

C'est le système professionnel québécois actuel qui présente le plus grand intérêt par sa singularité.

Il résulte d'une réforme d'ampleur menée en 1973 qui a unifié à la fois l'organisation des professions, leur réglementation et leur régime disciplinaire. Plusieurs traits saillants, résultant d'échanges entre la mission et plusieurs acteurs de ce système, sont présentés ci-dessous.

7.1 Des professions fédérées par un même code et une architecture commune

Un code unique des professions a été institué en 1973 pour réglementer²⁰⁸ 55 professions dont celles du droit, qui représentent plus de 395.000 membres, organisées en 46 ordres professionnels²⁰⁹.

²⁰⁵ Le groupe de travail sur l'évaluation de la charge des magistrats (sous-groupe parquet - février 2018 DSJ – SDRHM – RHM1) a évalué à 15 heures le temps consacré au traitement intégral d'un dossier disciplinaire d'OPM pour un magistrat du parquet. Pour le parquet général il s'agit d'un jour de travail par an pour la discipline des OPM, une heure par requête pour celles mettant en cause les avocats et un jour par procédure disciplinaire.

²⁰⁶ Les rares magistrats des parquets généraux spécialisés dans ce secteur se sont, selon leurs déclarations, formés par eux-mêmes.

²⁰⁷ Professions d'avocat au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie, de notaire aux Pays-Bas et en Espagne et d'huissier de justice en Italie.

²⁰⁸ Ce code prévoit l'office des professions, leur administration, leur organisation, les conditions d'accès, la formation, le contrôle, le régime disciplinaire comprenant les conseils de discipline et le tribunal des professions...

²⁰⁹ Plus de la moitié des professions réglementées sont liées au domaine de la santé.

Le législateur a créé l'Office des professions du Québec, organisme gouvernemental autonome et instance de contrôle, relevant du ministre de la justice, lui-même responsable de l'application des lois professionnelles²¹⁰.

L'office s'assure à ce titre que les professions exercent leur activité et se développent en offrant des garanties de compétence et d'intégrité. Il examine et approuve les règlements²¹¹ adoptés par les ordres professionnels ou recommande au gouvernement l'adoption de certains d'entre eux.

En parallèle, le code des professions a consacré un Conseil interprofessionnel du Québec, personne morale, créé en 1965 et composé des représentants des ordres professionnels. Il incarne la représentation collective des ordres sur des dossiers d'intérêt commun, dont font partie intégrante la déontologie et la discipline. Il est également un organisme conseil auprès de l'autorité publique et a pour mission de promouvoir et valoriser le système professionnel selon les valeurs qui rassemblent les ordres mais toujours en fonction de l'intérêt du public.

Les ordres professionnels, acteurs majeurs, interviennent en première ligne du système professionnel. Ils ont pour mission première de protéger le public, soit toutes les personnes qui utilisent des services professionnels dans les différentes sphères des activités réglementées. Ils doivent à ce titre réglementer et surveiller les activités professionnelles qui peuvent comporter des risques pour le public. L'ordre a bien vocation à protéger le public et non les intérêts de ses membres²¹².

Leurs missions consistent en premier lieu à s'assurer de la compétence avant l'admission d'un candidat et de son intégrité sur la base d'un code de déontologie.

Par la suite le contrôle de l'activité des professionnels s'effectue par les pairs. Ainsi, au sein de chaque ordre est institué un comité d'inspection professionnelle dont le rôle est de procéder à des inspections et d'informer le syndic de l'ordre lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un professionnel a commis un manquement. Ce comité d'inspection professionnelle procède principalement à la vérification de la qualité des services du professionnel. Il peut aussi recommander à l'ordre d'imposer à un membre un stage, un cours de perfectionnement ou encore la limitation ou la suspension de son droit d'exercice.

La responsable du service de la qualité du barreau du Québec avec laquelle la mission s'est entretenue a fait valoir que sur les 28 000 avocats que compte le barreau, il est procédé chaque année à environ 800 « visites » selon les critères retenus²¹³.

²¹⁰ Il est composé de sept membres nommés par le gouvernement dont cinq doivent être des professionnels et choisis en fonction de leur intérêt pour la protection du public.

²¹¹ Il existe environ 1 200 règlements.

²¹² Cette fonction est dévolue à des associations distinctes et indépendantes.

²¹³ 400 sont des visites aléatoires ou planifiées sur des critères de gestion des risques et donnent lieu à des contrôles poussés portant sur la comptabilité, les pratiques professionnelles, la compétence et les habiletés professionnelles. 200 visites portent sur de seules vérifications comptables. Enfin, 200 visites relèvent d'un programme réservé à des avocats ayant moins de 10 ans d'ancienneté orienté sur l'accompagnement ; les inspecteurs s'assurent qu'ils bénéficient d'un réseau d'entraide avec d'autres confrères, des ressources humaines et des équipements informatiques adéquats...

7.2 Un régime disciplinaire identique pour chacune des professions réglementées : du conseil de discipline au tribunal des professions

C'est le code des professions qui, là encore, détermine le régime disciplinaire applicable à l'ensemble des professions réglementées²¹⁴.

Toute personne peut exercer un recours disciplinaire devant un conseil de discipline²¹⁵ à l'encontre d'un professionnel si elle estime qu'il a fait preuve d'incompétence, de négligence, d'un manque d'intégrité ou en cas de manquement à ses obligations professionnelles.

Ce recours a pour but de sanctionner le professionnel qui a commis une infraction aux dispositions du code des professions, des lois professionnelles²¹⁶ ou des règlements adoptés²¹⁷. Le conseil de discipline n'est en revanche pas compétent pour connaître des actions en responsabilité civile.

L'élément marquant réside dans l'existence d'un syndic nommé par chaque ordre. Ce dernier est chargé de recevoir les plaintes du public et de procéder à une enquête au terme de laquelle il peut décider de porter plainte devant le conseil de discipline. Le conseil d'administration de l'ordre doit garantir l'indépendance de son syndic, véritable « pierre angulaire » du système disciplinaire. Le syndic du barreau du Québec, entendu par la mission, a parfaitement illustré cette organisation. Son équipe composée de 16 syndics adjoints et d'une soixantaine de personnes est responsable des enquêtes faisant suite à des dépôts de plaintes de particuliers, d'avocats et plus rarement de juges. Il a souligné sa totale indépendance et son autonomie à l'égard de la profession et de l'ordre, renforcées par l'immunité dont il bénéficie, à l'instar des membres du conseil de discipline. Pour un barreau de 28 000 avocats, il procède en moyenne chaque année à 2 000 enquêtes au terme desquelles soit il classe l'affaire, soit il dépose plainte μ devant le conseil de discipline²¹⁸.

En cas de non-saisine, le plaignant peut demander la révision de la décision du syndic devant un comité de révision de l'ordre qui émet un avis sur cette décision ou peut porter lui-même la plainte devant le conseil de discipline.

L'instance disciplinaire²¹⁹ fonctionne comme un tribunal : elle entend les parties, reçoit les éléments de preuve et rend une décision en deux temps (sur la culpabilité puis, le cas échéant sur la sanction). Il prononce une ou plusieurs des sanctions prévues par le code des professions²²⁰. Ses décisions sont pour la majorité des ordres accessibles gratuitement sur des sites internet.

²¹⁴ Code des professions – Chapitre IV – Section VII.

²¹⁵ Il se distingue du recours relatif aux honoraires examiné par un conseil d'arbitrage et des recours judiciaires qu'ils soient civil ou pénal.

²¹⁶ 25 lois professionnelles parmi lesquelles la loi sur le barreau, la loi sur les HJ, la loi sur le notariat, mais également sur les agronomes, sur les pharmacies, sur les ingénieurs...

²¹⁷ Ils peuvent l'être par les ordres, par l'office des professions, par le gouvernement. Comme indiqué supra, il existe environ 1 200 règlements.

²¹⁸ Le rapport annuel 2017-2018 du barreau du Québec fait état de 29 décisions du syndic de porter plainte.

²¹⁹ Il est présidé par un avocat ayant au moins 10 ans de barreau et de deux assesseurs qui sont des pairs.

²²⁰ Article 156 : réprimande, radiation temporaire ou permanente, amende, obligation de remettre une somme d'argent détenu, obligation de communiquer un document ou tout renseignement qui y est contenu, révocation du permis, révocation du certificat de spécialiste, limitation ou suspension du droit d'exercer.

Selon une étude universitaire conduite des années 2010 à 2015²²¹, il ressort que 4 % des plaintes en moyenne déposées auprès des syndic des ordres donnent lieu à une saisine du conseil de discipline, beaucoup étant résolues en amont par un règlement amiable, le syndic ayant la faculté de concilier les parties sous réserve que la protection du public ne soit pas compromise. Cette étude a par ailleurs analysé la typologie des manquements le plus souvent visés par les plaintes, classés en quatre catégories : les honoraires ; la compétence (questions de délais, diligences...); le comportement (courtoisie, mauvaise foi...); l'intégrité (fraude).

Les décisions du conseil de discipline sont ensuite passibles d'un recours suspensif²²² devant le Tribunal des professions.

Créé également en 1973 par le code des professions, ce tribunal est une instance sans équivalent au Canada, spécialisée en matière de droit disciplinaire composée de 11 juges de la Cour du Québec, issus des différentes chambres de la cour²²³ et provenant des différents districts du Québec²²⁴. Ils sont choisis notamment en raison de leur compétence et expérience en droit disciplinaire. Le tribunal siège dans les districts de Montréal et de Québec selon la domiciliation du professionnel. La formation pour juger de l'appel au fond est composée de trois juges. Les audiences y sont publiques sauf décision contraire.

Le Tribunal offre aux parties, à tout moment en cours d'appel, la possibilité de recourir à la conférence de facilitation afin de permettre la recherche, sous l'office d'un juge, d'une solution judiciaire qui sera ensuite entérinée par une formation de trois juges.

Il n'a pas pour rôle de rejurer l'affaire dans son intégralité mais d'analyser le jugement de première instance afin de déterminer si une erreur a été commise. Il entend à ce titre les représentants des parties sur les motifs de l'appel et intervient si le décideur de première instance a commis une erreur de droit ou en cas « d'erreur manifeste et dominante ».

Il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision du conseil de discipline. Sa décision est définitive et exécutoire dès sa signification et fait l'objet d'une publication sur différents sites internet.

De manière toute aussi transparente, une liste commune de jurisprudence élaborée par le tribunal avec le barreau de Montréal est mise à disposition des parties, qui recense la jurisprudence fréquemment invoquée devant le Tribunal et à laquelle elles peuvent se référer. Le tribunal a ainsi pour objectif d'assurer une cohérence à travers les décisions rendues²²⁵.

²²¹ Etude conduite par Pierre NOREAU, avocat, politologue et sociologue et Valérie COSTANZO, avocate.

²²² Des exceptions existent comme en matière de détournement de fonds, d'inconduite sexuelle.

²²³ Chambre criminelle et pénale, chambre civile et chambre jeunesse. La présidente siège à temps plein, le vice-président à mi-temps et les autres juges à raison de deux ou trois mois par an.

²²⁴ L'organisation judiciaire se compose de la cour du Québec, tribunal de première instance auquel est rattaché le tribunal des professions, de la cour supérieure du Québec, qui a des compétences en matière civile et criminelle et qui peut entendre certains appels, de la cour d'appel du Québec, tribunal d'appel général pour l'ensemble du Québec et de la cour suprême du Canada.

²²⁵ Dans les faits, en 2018, le tribunal des professions a été saisi de 73 nouveaux dossiers (19 avocats, un HJ, quatre notaires). Il prononce entre 75 et 100 décisions par an, concernant des griefs de détournements de fonds, de parole ou geste à caractère sexuel dans l'exercice de la profession, de non-respect des normes scientifiques, de tenue de dossier inadéquate, de refus de collaborer avec le syndic...

Entendue par la mission, la présidente du tribunal des professions a particulièrement insisté sur l'importance de « la justice des pairs », principe consacré par la cour suprême et la « déférence » du tribunal des professions à l'égard des décisions rendues par les conseils de discipline et notamment des sanctions prononcées, les pairs étant, selon elle, mieux à même d'apprécier la sanction juste et raisonnable.

8. UN NOUVEL ELAN INDISPENSABLE POUR AFFIRMER L'IMPORTANCE DE L'ACTION DISCIPLINAIRE

Les constats de la mission ont montré, malgré les progrès réalisés ces derniers mois, une DACS attentiste et insuffisamment proactive sur le secteur de la discipline des professions.

Mobilisée par l'urgence due à la gestion des candidatures liée à la loi du 6 août 2015, elle y a consacré une grande partie de ses forces, délaissant de fait, cet autre aspect des professions du droit, pour lequel pourtant elle a une plénitude de compétence qu'aucun autre service de l'État ou autorité ne vient lui contester.

En outre, si la diversité des professions du droit, du fait de leur histoire et leur organisation, est incontestable, la discipline et son exercice constituent bien un champ à part et commun à tous et qui, à ce titre, peut appeler des réponses identiques dans le sens d'une simplification et d'un meilleur service rendu aux publics.

Cette nécessité d'évolution ne concerne pas les professions du chiffre, dont la discipline est régie par des règles récentes et plus abouties, répondant déjà aux exigences d'une plus grande distanciation, impartialité et transparence.

8.1 Les correctifs à la charge de la DACS pour exercer pleinement sa tutelle

8.1.1 *La création d'un bureau de la déontologie et de la discipline des professions du droit*

Le signal le plus visible et significatif de l'importance conférée à la discipline consiste en la création d'un bureau de la déontologie et de la discipline des professions du droit, concernant toutes ces professions et couvrant à la fois le contrôle et la discipline et la légistique s'y rapportant. Ce bureau n'aurait aucune activité de gestion liée aux candidatures et modifications intervenant dans la vie des professionnels concernés.

Cette option, de couvrir l'ensemble du processus est déjà celle des bureaux D2 et D4 pour les professions du chiffre.

Le renforcement du bureau M2 principalement en charge de la gestion a été évoqué (Cf. 2.2.2) avec 9 membres supplémentaires affectés rapidement. Il correspondait aux besoins d'une période que l'on peut considérer comme terminée, à tout le moins atténuée, dans son intensité. De fait le transfert des agents du bureau M2 déjà affectés en grande partie sur le secteur de la discipline (trois y compris le chef du pôle) complété d'un ou plusieurs agents permettrait d'atteindre un effectif à même de remplir les missions de ce nouveau bureau.

8.1.2 *Les missions à assurer*

8.1.2.1 *Une maîtrise complète du processus légistique*

L'activité légistique relative à la déontologie et la discipline, transfert du bureau M1, doit s'entendre, outre son aspect purement technique classique, d'une capacité d'initiative et d'entière maîtrise de son processus d'élaboration. À ce jour, la DACS réagit pour l'essentiel aux propositions d'évolutions formulées par les professions, chacune à leurs convenances. De son côté, elle y répond d'ailleurs selon ses propres capacités, à son rythme et toujours avec le seul interlocuteur concerné.

Il s'ensuit, même si la volonté est de tendre vers un objectif d'harmonisation, le maintien d'un paysage toujours très fragmenté, peu lisible, y compris par les acteurs concernés, et a fortiori par les publics.

Or, même si les professions du droit de par leur statut disposent d'une autonomie pour leur organisation, les modalités et les règles de leur discipline et leur mise en œuvre relèvent d'un intérêt protégé supérieur – proche de la notion d'ordre public – justifiant que la puissance publique se réapproprie complètement ce secteur pour en fixer les termes, y compris pour les avocats, profession libérale et indépendante.

Si l'exercice de l'action disciplinaire doit rester en grande partie « aux mains » des professions, le cadre et les modalités qui la régissent doivent être définis par le ministère de la justice.

La mise en œuvre d'une réforme de fond comme celle proposée par la mission (Cf. 8.2 et 8.3) relèvera naturellement du nouveau bureau de la déontologie et de la discipline qui devra en être le fer de lance et être en capacité d'impulser un travail collectif avec les instances professionnelles et leurs représentants.

La partie « contrôles et inspections » est tout autant concernée même si les professions sont plus à même, en raison de leur connaissance du métier, de définir leur contenu, le cadre général et les normes devant à l'inverse être fixés par la DACS (périodicité, modalités de désignation des inspecteurs, impartialité des inspecteurs praticiens, transmission aux autorités judiciaires, intégration des nouvelles priorités dans les grilles de contrôle...).

8.1.2.2 *Une politique d'action publique à définir et piloter*

La définition d'axes et d'orientations de politique publique en matière de contrôle, de surveillance et de discipline des professions du droit et du chiffre doit constituer une priorité et pourrait donner lieu à un plan d'action de plusieurs volets.

Une circulaire générale couvrant ce champ fait défaut depuis plusieurs décennies laissant place à des pratiques locales différentes selon les moyens et les appétences des parquets et parquets généraux pour ce sujet. Or les questions et interrogations ne manquent pas tant générales (relations avec les instances professionnelles locales, signalements et remontées d'informations et de données chiffrées, analyses et suites à donner aux rapports d'inspections, conduites d'inspections, déclenchement de l'action disciplinaire) que plus spécifiques (par exemple contenu et modalités de l'enquête d'honorabilité).

C'est aussi par le biais d'orientations générales que l'articulation entre le pénal et le disciplinaire voire avec le contentieux de la responsabilité civile des professions doit être envisagée. Celles-ci devront rappeler les modalités et l'exigence d'une communication d'informations entre les professions et les autorités judiciaires. Selon les différents cas de figure, elles pourront aussi prévoir les conduites à tenir en termes de suites au plan disciplinaire sous réserve du pouvoir d'appréciation des autorités judiciaires locales.

La mise en place d'un réseau de magistrats référents au niveau des cours d'appel tant pour les contrôles et inspections que la discipline des professions du droit s'avère un second volet prioritaire de l'action du bureau en charge de ce contentieux. Si de tels référents existent sur le secteur des professions du chiffre avec les MIR, ce n'est pas le cas pour les autres professions. La constitution et l'animation d'un tel réseau (déplacements sur sites et regroupements des référents) et la production d'outils (mémentos, guides ...) dans la continuité des travaux de ces derniers mois de la DACS participeront à la démarche de réinvestissement indispensable.

Enfin, à l'instar de la direction des affaires criminelles et des grâces laquelle a mis en place depuis 2000 un rapport annuel de politique pénale, la DACS devra solliciter auprès des parquets généraux un tel rapport sur l'état des professions du droit et du chiffre, les actions menées localement et les difficultés survenues, après en avoir défini le cadre général.

8.1.2.3 *Un système d'information entièrement à bâtir*

Une grande partie des suspicions sur une ineffectivité de l'action disciplinaire et son corollaire qu'est la critique de l'entre-soi des professionnels proviennent de l'absence de toute communication sur d'une part ce qui est reçu puis traité par les différents protagonistes et d'autre part ce qui donne lieu à sanction disciplinaire. Le dispositif actuel, rudimentaire et insuffisant, laissé de surcroît à l'initiative de chacun, peut être considéré comme défaillant.

Autrement dit, les professionnels et leurs instances représentatives, les autorités judiciaires locales et la DACS devront donner une visibilité à l'action menée en matière de contrôle et d'exercice de l'action disciplinaire. La DACS doit piloter ce chantier en lien et avec le soutien des services techniques de la chancellerie, informatiques et statistiques.

La définition d'un cadre statistique d'ensemble et de ses modalités pratiques de recueil est entièrement à concevoir (unités de compte, informations et indicateurs pertinents, méthodologie et consignes de saisie, temporalité ...).

Le logiciel OPM, limité actuellement à certaines professions et au seul aspect gestion, doit être élargi à toutes les professions et intégrer les domaines de la surveillance des professions (contrôles/inspections) et disciplinaire compte tenu de leur interaction. Il doit prévoir les modalités de saisies et de consultation, sans exclure les autorités locales, avec les restrictions légales en la matière. Un tel logiciel comportant toutes ces fonctionnalités constituera un fichier à même de fournir l'historique des sanctions prononcées à l'égard de tout professionnel.

Recommandation n° 1. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer un bureau de la déontologie et de la discipline des professions du droit.

Recommandation n° 2. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : se réappropriier entièrement le processus légistique en matière de discipline des professions du droit.

Recommandation n° 3. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : élaborer une circulaire de politique d'action publique sur la surveillance et la discipline des professions du droit et du chiffre.

Recommandation n° 4. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer et animer un réseau de référents des professions du droit au sein des parquets généraux.

Recommandation n° 5. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : concevoir les modalités d'élaboration d'un rapport annuel sur le contrôle et la discipline des professions du droit et du chiffre par les parquets généraux.

Recommandation n° 6. À l'attention du secrétariat général : ériger en priorité forte et urgente l'extension du logiciel OPM en lien avec l'expression des besoins de la DACS.

Recommandation n° 7. À l'attention du secrétariat général : accompagner la définition et la mise en place d'un système d'information propre aux professions du droit et du chiffre en lien avec les instances nationales représentatives des professions et la DACS.

Recommandation n° 8. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : solliciter des parquets généraux un rapport annuel sur l'état du contrôle et de la discipline des professions du droit et du chiffre de leur ressort.

8.2 Une unification de la réglementation et de la procédure disciplinaire par une codification bâtie autour de principes directeurs et avec une échelle de sanctions rénovée

8.2.1 Un socle normatif commun codifié

Dans un paysage réglementaire rendu complexe par la multiplicité des textes et de leurs sources, il apparaît que la discipline constitue un champ autonome et transversal aux différentes professions du droit justifiant l'élaboration d'un socle normatif commun.

Celui-ci intégrera d'une part les règles déontologiques communément partagées par les professions, lesquelles pourront s'articuler de manière complémentaire avec celles plus spécifiques à chacune d'entre elles.

Il fixera d'autre part la procédure disciplinaire dans ses différentes phases, qu'il s'agisse de la saisine de l'instance disciplinaire, de l'enquête, de l'audience, du processus décisionnaire et des recours, autour de principes et de règles inspirées par la procédure pénale, civile et les normes européennes²²⁶.

La codification des textes dans un code général des professions apparaît déterminante. Le volet disciplinaire y trouvera toute sa place remédiant aux lacunes régulièrement soulignées par les différents acteurs en charge de la discipline qui disposeront ainsi d'une procédure unifiée, rassemblée et consolidée, renforçant la légitimité de leur action et sécurisant les différentes étapes de la procédure disciplinaire.

²²⁶ Principes d'indépendance, d'impartialité, du contradictoire...

La simplification des règles, unanimement revendiquée, associée à cette codification, est essentielle pour leur conférer une plus grande visibilité et une meilleure maîtrise par les membres des instances disciplinaires.

Le sujet semble avoir été évoqué il y a quelques années au sein de la DACS²²⁷. Ce travail ambitieux mais incontournable doit être entrepris en partenariat avec les représentants des professions eux-mêmes engagés dans une démarche de réforme.

8.2.2 La protection des publics érigée en principe directeur

L'exercice de la profession doit être aujourd'hui envisagé avec un objectif de protection des publics et pas seulement de défense des intérêts des professionnels pour couper court à la critique de l'entre-soi préjudiciable à l'image des professions et rétablir le lien de confiance.

De secondaire, cette préoccupation doit devenir centrale à l'instar du système québécois décrit précédemment. L'harmonisation des règles déontologiques et l'unification des régimes disciplinaires doivent se faire sous cet angle. Il s'ensuivra une série d'évolutions importantes comme celle de conférer une place au plaignant et d'introduire une plus grande transparence dans l'activité disciplinaire (Cf. 8.3 et 8.4.4).

8.2.3 Une nouvelle échelle de sanctions à définir

Le toilettage des sanctions en vigueur est unanimement revendiqué.

L'échelle de sanctions nouvelle devra être identique pour toutes les professions.

L'échelle de sanctions nouvelle dont le prononcé relèvera de la seule instance disciplinaire (Cf. 8.3.3) pourra comporter les sanctions habituelles (avertissement, blâme, interdiction d'exercer, destitution, radiation ...) complétées de sanctions pécuniaires. Il faudra aussi répondre aux manques relevés certains aspects (sursis, sanctions accessoires, caractère suspensif du recours, réhabilitation, publication ...).

La question du maintien des sanctions dites morales de premier niveau (censure simple, censure devant la chambre assemblée) qui ne sont actuellement pas communes à toutes les professions peut se poser compte tenu de leur faible impact. A tout le moins, leur appellation au caractère désuet devra être reconsidérée.

Enfin, les décisions et sanctions disciplinaires prononcées devront donner lieu à la création d'un fichier national.

Dans un régime disciplinaire rénové, il paraît utile de renforcer les pouvoirs des représentants locaux des professions auxquels il pourrait être permis de prononcer une mesure qui pourrait être un rappel à l'ordre revêtant un certain formalisme (Cf. 8.3.2).

Recommandation n° 9. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer un régime disciplinaire commun à l'ensemble des professions du droit.

²²⁷ A l'occasion des travaux conduits pour le décret n° 2017-895 du 6 mai 2017 relatif aux notaires, CPJ et HJ, les rapporteurs de la section de l'intérieur ont indiqué proposer à la section de l'Intérieur de saisir la commission supérieure de codification de la nécessité de codifier les textes relatifs aux professions judiciaires et juridiques. Il ne semble pas qu'une suite ait été donnée.

Recommandation n° 10. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : engager un processus d'élaboration d'un code des professions du droit avec un volet consacré à la déontologie et à la discipline regroupant les règles déontologiques communes, la réglementation et la procédure disciplinaire.

Recommandation n° 11. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : centrer le dispositif disciplinaire sur la protection du public et lui donner une place dans la procédure disciplinaire.

Recommandation n° 12. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : élaborer une nouvelle échelle de sanctions identique pour toutes les professions, intégrant des sanctions pécuniaires.

Recommandation n° 13. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer un fichier national des sanctions disciplinaires pour toutes les professions du droit et du chiffre.

8.3 Une discipline à l'échelon interrégional commune aux professions du droit avec une commission nationale en appel

8.3.1 Les prérequis à la mise en place d'un modèle rénové

8.3.1.1 L'ensemble de la discipline des professions du droit à attribuer aux parquets généraux

La dualité actuelle de compétences entre les parquets et parquets généraux pour la discipline des professions est bien souvent une source de confusion ou d'obstacle au déclenchement de toute action. Dans les faits, elle est même souvent perdue de vue par les différents protagonistes.

Plusieurs arguments militent pour un transfert de compétences au profit des parquets généraux. Cette évolution assurera une meilleure identification des acteurs judiciaires en charge de ce domaine et une plus grande cohérence dans l'exercice de l'action disciplinaire. Il s'agit d'une demande largement exprimée par de nombreux parquets et parquets généraux. Elle favorisera une plus grande distanciation et unifiera le rôle des autorités judiciaires dans le domaine disciplinaire.

En outre, dans le schéma prévu par la mission, les procureurs généraux deviennent les acteurs judiciaires clefs de la discipline des professions.

Informés de toute procédure pénale concernant un professionnel du droit et du chiffre, ils sont également destinataires des rapports d'inspections et peuvent être sollicités par les publics.

Ce sont bien eux qui disposent de l'ensemble des informations leur permettant de décider d'une éventuelle action disciplinaire.

En revanche, les parquets doivent rester en charge du contrôle et de la surveillance des professions du droit, selon les modalités prévues actuellement.

8.3.1.2 *La mise en place d'un mécanisme rendant possible un examen extérieur des plaintes et réclamations*

Donner une visibilité au traitement des plaintes, réclamations et à tout signalement reçus par l'autorité représentative de la profession (bâtonnier, représentant départemental et régional des autres professions du droit) et donnant lieu à une réponse, constitue l'objectif à atteindre.

Aussi, à l'instar d'autres types de procédures²²⁸, toute personne recevant une réponse, à la suite de sa sollicitation, doit pouvoir être informée d'une faculté de saisir le procureur général de son ressort ainsi que le représentant régional de la profession dont les pouvoirs seront renforcés²²⁹. Cette mesure rendra possible un examen extérieur en forme de second regard tant sur la gravité des faits évoqués, que sur les modalités et la pertinence de la réponse. Elle constituera ainsi une voie possible à un réexamen de la situation voire permettra l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

Il est attendu de cette disposition un double bénéfice : celui de rompre l'isolement du justiciable ou client face à un professionnel et ses représentants et celui de renforcer la qualité du traitement initial. Plus généralement, elle est de nature à combattre l'idée d'un entre-soi trop complaisant en encadrant le champ infra disciplinaire.

8.3.1.3 *La pertinence à définir une typologie de manquements*

Dès lors qu'est introduite une distinction entre manquements légers et manquements présentant une certaine gravité (Cf. 8.3.2 et 8.3.3) en vue d'un traitement différencié, il conviendra, malgré la difficulté de l'exercice, de définir une typologie de manquements en les catégorisant (honoraires, compétence, comportement, intégrité ...) et fixer des critères aggravants (caractère répétitif, refus de suivre les recommandations, refus constant de s'expliquer, acte volontaire ou résultat d'une négligence ...) afin de fournir des références aux acteurs, sorte de « guideline » facilitant le travail d'analyse et d'orientation des cas qui leur sont soumis. Ces lignes directrices pourraient également s'appliquer aux manquements relevés lors des inspections.

Le cas échéant, la recherche, via la Mission Droit et justice, pourrait être mobilisée, à l'instar de la démarche engagée au Québec, sur le même sujet pour procéder à une analyse des manquements les plus fréquemment invoqués et également sanctionnés en vue de proposer une hiérarchisation.

Recommandation n° 14. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : donner aux parquets généraux la plénitude de compétence en matière de discipline des professions du droit.

Recommandation n° 15. À l'attention des affaires civiles et du sceau : prévoir la faculté pour un plaignant de voir sa réclamation réexaminée par le procureur général du ressort et/ou l'instance professionnelle régionale.

Recommandation n° 16. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : établir une typologie des manquements et les hiérarchiser selon leur gravité.

²²⁸ Lors d'un classement sans suite en réponse à sa plainte, le plaignant est avisé d'une faculté de former un recours devant le procureur général (article 40-3 du CPP).

²²⁹ C'est la pratique déjà suivie par certains professionnels.

8.3.2 *Les manquements les plus légers à traiter par les représentants professionnels locaux dotés de pouvoirs renforcés*

Les bâtonniers, tout comme les présidents des instances locales des notaires, HJ et CPJ, sont dans leur exercice quotidien confrontés à des manquements d'ordre professionnel ou personnel, à caractère isolé, circonstanciels et ne revêtant pas un degré de gravité ou de trop grande complexité. La définition d'une typologie, visée précédemment, facilitera leur approche.

En tout état de cause face à des manquements légers, ils se sentent démunis étant d'une part privés d'un pouvoir disciplinaire à l'égard de leurs confrères et d'autre part réticents à déclencher une procédure disciplinaire lourde et complexe qui apparaît alors disproportionnée. S'agissant des greffiers TCom, en l'absence de représentation locale, ces mêmes difficultés sont rencontrées par le CNGTC.

Cette absence de pouvoir est de fait compensée de manière tout à fait insatisfaisante par les pratiques informelles déjà évoquées, non harmonisées, de type « remontrance » ou « admonestation » qu'elles se fassent verbalement ou par courrier, laissées à l'initiative de chacun, selon la conception qu'il a de ses fonctions représentatives voire de sa personnalité. Outre l'opacité qui entache quelque peu ces pratiques, la légitimité de leur action est régulièrement mise en cause par leurs pairs qui contestent leur autorité.

Il apparaît donc essentiel dans la nouvelle architecture du dispositif disciplinaire de ces professions de renforcer la position des représentants de ces instances, en instituant une procédure de rappel à l'ordre pour les manquements les plus légers.

Elle pourra être mise en œuvre par les bâtonniers pour les avocats. Pour les notaires et huissiers de justice²³⁰, du fait de leur organisation territoriale qui tend à regrouper leurs instances à l'échelon régional, il sera préférable de confier cette compétence aux présidents des instances régionales²³¹, tout comme aux présidents des compagnies régionales pour les CPJ²³². Pour les greffiers TCom, c'est le CNGTC qui sera doté de ce pouvoir faute de représentation locale.

Préalablement au prononcé de cette mesure de rappel à l'ordre, une mise en demeure du professionnel concerné dans le cas où le manquement est susceptible d'être régularisé pourra être prévue. Une régularisation obtenue mettra fin à la procédure.

Dans les autres cas, un rappel à l'ordre sera prononcé, revêtant un caractère disciplinaire, à l'instar de l'avertissement délivré par les chefs de cours. Ce pouvoir s'exercera dans un cadre juridiquement défini²³³ garantissant les droits de la personne, pouvant s'inspirer largement de celui existant pour les magistrats²³⁴. Dans ce cas d'espèce, bien que n'étant pas une sanction, mais faisant néanmoins grief au professionnel concerné, il pourra, comme pour les magistrats, faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

²³⁰ 9 Instances régionales à compter du 1^{er} juillet 2022 comme pour les CPJ.

²³¹ Selon les professions et les régions, il peut s'agir de chambres interdépartementales, de conseils régionaux ou de chambres régionales.

²³² En pratique, actuellement au niveau interrégional et à partir du 1^{er} juillet 2022, au sein des 9 instances régionales nouvellement créées pour les commissaires de justice

²³³ Dans le cadre d'une enquête déontologique.

²³⁴ Entretien préalable, communication du dossier et des pièces, droit à l'assistance par un tiers, motivation écrite de l'avertissement, inscription au dossier avec effacement automatique au bout de trois ans en l'absence de tout nouvel avertissement ou sanction disciplinaire. L'avertissement n'étant pas une sanction disciplinaire, les faits visés peuvent juridiquement faire l'objet d'une sanction disciplinaire ultérieure.

Toute procédure de rappel à l'ordre terminée y compris par une régularisation devra faire l'objet d'une communication aux procureurs généraux afin qu'ils puissent en connaître pour exercer, s'ils l'estiment nécessaire, l'action disciplinaire.

Recommandation n° 17. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : doter les bâtonniers, les présidents des instances régionales et le CNGTC d'un pouvoir de délivrance d'un rappel à l'ordre pour les manquements les plus légers dont les contours devront être préalablement définis.

Recommandation n° 18. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : prévoir une communication systématique par les instances professionnelles aux parquets généraux, des situations traitées selon la procédure de rappel à l'ordre.

8.3.3 *Les manquements les plus graves relèvent d'une instance disciplinaire interrégionale*

La nécessité d'accroître la distanciation et de renforcer la compétence des acteurs.

L'échelon interrégional répond à une double préoccupation, largement partagée par les acteurs nationaux et locaux des professions.

En premier lieu, la proximité constitue un véritable obstacle à l'effectivité de la discipline pour les représentants des professionnels mais aussi pour les autorités judiciaires. Le faible nombre de procédures initiées en année pleine en est le résultat le plus tangible. En second lieu, se pose un réel problème de compétence des acteurs, trop peu sollicités, disposant de surcroît le plus souvent de mandats courts.

Le niveau interrégional, en retenant par exemple la cartographie des cours d'appel BOP, pour ne pas rajouter un maillage supplémentaire, au nombre de 9 en métropole et 6 pour les Outre-mer serait une option, de nature à créer à la fois de la distance et des volumes permettant une appropriation des règles et de la procédure, voire la constitution de jurisprudences. L'organisation territoriale des professions paraît compatible avec ce nouveau schéma.

Des dispositions doivent être envisagées pour régler un certain nombre de situations et conforter le dispositif : délocalisation possible permettant d'appréhender les cas parisiens et versaillais mais aussi ceux des Outre-mer et plus généralement de professionnels intervenant dans les ressorts, sièges de l'instance disciplinaire interrégionale ; allongement des mandats des représentants désignés ...

8.3.3.1 *L'organisation de la discipline au niveau interrégional*

L'exercice du disciplinaire à un niveau interrégional concerne à la fois la conduite des enquêtes et plus généralement de l'instruction et la phase décisionnelle relevant de l'instance.

A. La saisine de services d'enquête composés de représentants désignés par chaque profession

Chaque profession doit se constituer un réseau d'enquêteurs, désignés parmi leurs pairs, intervenant à un niveau interrégional. Ces derniers auront à procéder aux enquêtes et à l'instruction des procédures concernant leurs propres professionnels.

Ces rapporteurs et syndics seront désignés au prorata des effectifs de chaque profession au niveau interrégional. Ils constitueront le vivier des praticiens « enquêteurs » choisis pour leur compétence, ou encore leur ancienneté, ou pour l'exercice de leurs précédentes fonctions. Comme pour les inspecteurs praticiens, ces listes devront être proposées par les instances et agréées par la DACS.

Un premier rapporteur et un premier syndic pourront être désignés comme représentants les enquêteurs de chaque profession. Ce sont eux qui procéderont à l'attribution des procédures pour enquête, s'assurant notamment de l'impartialité et de l'indépendance des enquêteurs et du suivi comme du respect de la procédure dans les termes nouvellement fixés. Ils seront également les interlocuteurs des autorités qui les auront saisis.

Comme déjà indiqué, la durée de leurs mandats devra permettre une forme de professionnalisation et donc être suffisante, de 3 à 5 ans par exemple.

La saisine de ces services d'enquête appartiendra aux procureurs généraux et aux représentants des instances professionnelles locales, pour les avocats mais régionales pour les autres professions du droit et nationales pour les greffiers auprès des TCom²³⁵.

Une totale étanchéité, gage d'indépendance, devra être obtenue entre les enquêteurs et les autorités ayant décidé de leur saisine. Les modalités de saisine de ces services comme de désignation de chaque enquêteur contribueront à garantir cette étanchéité.

Les pouvoirs d'enquête et leurs conditions de mise en œuvre feront, comme indiqué précédemment, l'objet d'une unification et d'une codification.

Au terme de chaque instruction, le service d'enquête concerné devra transmettre son rapport aux autorités de saisine disposant du pouvoir disciplinaire, lesquelles apprécieront, chacune à leur niveau, l'opportunité de procéder à un classement ou d'engager une procédure disciplinaire. L'autorité qui prend l'initiative de la poursuite devra formaliser l'acte de saisine.

B. Une instance disciplinaire à la composition échevinale

Cette instance aura une composition mixte, magistrats et professionnels. L'échevinage répond à des attentes multiples, pas forcément unanimement partagées au plan local par tous, mais qui ressortent de plusieurs projets de réforme ou de demandes d'élus. Il est de nature à renforcer la confiance des publics dans le régime disciplinaire des professions du droit et ainsi de répondre aux critiques de l'entre-soi. Il permet en outre d'attribuer à cette instance disciplinaire la plénitude de sanction ce qui n'est pas le cas actuellement pour certaines instances disciplinaires professionnelles.

L'instance devra comporter un nombre limité de membres compte tenu des difficultés rencontrées par les compositions trop pléthoriques des instances actuelles.

²³⁵ Ce sont ces mêmes instances qui ont le pouvoir d'engager des procédures de rappel à l'ordre pour les manquements les plus légers.

Au stade de ce premier niveau d'exercice de la discipline, les professionnels doivent garder un rôle majeur. Ils resteront majoritaires en nombre, le cas échéant pourront même présider cette instance. Toutefois, la présidence par un magistrat assurerait une meilleure continuité que ce soit en matière d'organisation, de gestion des moyens, de conduite des débats et in fine de l'élaboration d'un rapport d'activité.

Les professionnels seront de même désignés selon les règles qui prévalent en matière de désignation des inspecteurs praticiens. La durée de leurs mandats, comme pour les enquêteurs, devra être suffisante, de 3 à 5 ans.

Pour leur part, le ou les magistrats seront désignés par le premier président de la cour d'appel siège de l'instance disciplinaire. Ils seront les membres permanents de cette instance disciplinaire alors que, s'agissant des professionnels, seuls ceux de la profession de la personne poursuivie siégeront.

L'acte de saisine, étayé et motivé, peut suffire à constituer l'accusation, ne rendant pas nécessaire la présence de l'autorité poursuivante, sauf demande de l'instance disciplinaire.

Il est aussi possible d'envisager cette autorité poursuivante comme partie à l'audience dans un objectif de meilleure efficacité. Dans ce cas, il faudra prévoir une disposition permettant à tous les procureurs généraux de soutenir l'accusation hors leur ressort respectif.

Enfin, l'appel des décisions prononcées appartiendra au professionnel concerné, aux autorités professionnelles et judiciaires.

C. Les moyens nécessaires

La question des moyens disponibles se pose de manière certaine.

Exceptés quelques sites comme Paris ou Lyon, la mission a pu relever le peu de moyens affectés au domaine disciplinaire et plus généralement au fonctionnement des petites et moyennes instances : locaux, secrétariats, personnels administratifs, informatique sont souvent ceux des représentants en charge temporairement de mandats.

Le niveau interrégional peut permettre, là encore, une forme de mutualisation des moyens que chaque profession peut consacrer à cette activité, que ce soit pour ses propres besoins en matière d'enquête ou au profit de l'instance décisionnelle.

Il sera important que des locaux soient dédiés à l'ensemble de l'activité disciplinaire.

À défaut, et à tout le moins, s'agissant du service d'enquête, l'enquêteur devra pouvoir mobiliser les moyens des instances professionnelles du ressort de son inter région.

En ce qui concerne l'instance disciplinaire, elle pourra se réunir dans les locaux de la cour d'appel BOP qui sera alors identifiée comme le lieu d'exercice de l'action disciplinaire des professions du droit.

En tout état de cause, ces services devront bénéficier d'un budget de fonctionnement²³⁶.

²³⁶ S'agissant des greffiers TCom, les enquêteurs seront rattachés matériellement au CNGTC et disposeront des moyens de cette instance.

8.3.3.2 *L'appel devant une commission nationale*

L'échelon interrégional des instances disciplinaires appelle naturellement un recours devant une instance nationale. A l'instar de la CNID pour les AJMJ, ce devra être une commission administrative indépendante mixte, composée de professionnels et de magistrats (y compris des commissaires du gouvernement) désignés par le Garde des sceaux sur proposition des instances professionnelles nationales pour les premiers et des chefs de la cour de cassation pour les seconds.

Des personnalités extérieures pourraient éventuellement faire partie de la composition, sur propositions des présidents des assemblées au titre par exemple de la représentation et de la protection des publics.

Là encore des moyens devront être prévus pour son fonctionnement.

8.3.3.3 *Une place à conférer au plaignant dans le cadre de ce nouveau dispositif disciplinaire*

La protection du public, érigée en principe directeur, a notamment pour corollaire d'accorder à toute personne dont la plainte donne lieu à un rappel à l'ordre ou débouche sur une enquête, puis éventuellement sur la saisine de l'instance disciplinaire, une place à chaque différente étape du processus. Cela doit se traduire par la prise en compte de son droit d'être informée, droit qui sera consacré par les textes.

Sans être partie, elle devra être avisée de la mesure de rappel à l'ordre et des étapes majeures de la procédure disciplinaire au cours de laquelle, elle pourra être entendue à la demande du service d'enquête et de l'instance disciplinaire. La même information sera donnée au plaignant au stade de la commission nationale.

Recommandation n° 19. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer une instance disciplinaire échelonnée au niveau interrégional en suivant la cartographie actuelle des cours d'appel RBOP.

Recommandation n° 20. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : prévoir la création de services d'enquêtes aux mêmes échelons interrégionaux que ceux des instances disciplinaires.

Recommandation n° 21. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : en lien avec les instances professionnelles nationales doter les instances disciplinaires et les services d'enquêtes de moyens nécessaires à leur fonctionnement.

Recommandation n° 22. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : créer une commission nationale d'appel des décisions des instances disciplinaires interrégionales.

Recommandation n° 23. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : prévoir dans le dispositif disciplinaire le droit du plaignant à être informé des étapes majeures de la procédure disciplinaire.

8.3.4 *Le cas particulier des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*

Ces professionnels occupent une place particulière du fait de leur faible effectif et de leurs activités auprès des seules juridictions suprêmes. Les mêmes principes retenus pour les autres professions peuvent leur être appliqués s'agissant de la typologie des manquements, du pouvoir de délivrance d'un rappel à l'ordre, de la création d'un service d'enquête, de la saisine de l'instance disciplinaire par le président de l'ordre, le procureur général près la Cour de cassation et le vice-président du Conseil d'État. En revanche, l'instance disciplinaire devra rester propre à cette profession en adoptant toutefois le principe de l'échevinage. Elle sera aussi composée de magistrats de la Cour de cassation et du Conseil d'État et les décisions qu'elle rendra seront susceptibles de recours directement devant l'une ou l'autre de ces juridictions.

8.3.5 *Une publicité à conférer à l'ensemble du système*

Le champ disciplinaire des professions du droit se caractérise par une opacité certaine faute de communication sur l'activité et les actions conduites en ce domaine tant par les instances professionnelles, que les autorités judiciaires et la DACS.

Plusieurs des mesures préconisées par la mission²³⁷ seront de nature à fournir une information exploitable. Les services d'enquêtes et les instances disciplinaires interrégionales devront également être sollicités pour rendre compte de leur activité annuelle. Il en sera de même de la commission nationale.

La DACS définira les modalités pratiques de cette production d'informations lui permettant ensuite d'établir une synthèse nationale rendue publique sur le site internet ministériel. Cette communication devra être relayée par les instances locales et régionales qui devront également publier leurs données d'activité sur leurs sites internet²³⁸.

Recommandation n° 24. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : élaborer un rapport annuel d'activité sur la surveillance et la discipline des professions du droit et assurer sa publicité.

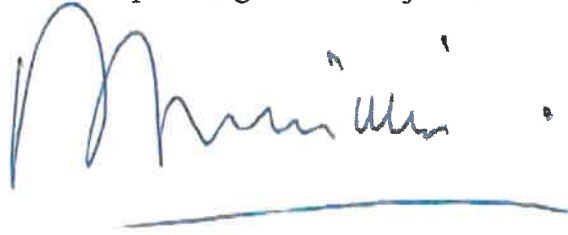
Recommandation n° 25. À l'attention de la direction des affaires civiles et du sceau : en lien avec les instances représentatives des professions, fixer les modalités de la publicité de leurs activités en matière de contrôle et de discipline.

²³⁷ Mise en place d'un système d'information, remontées d'informations systématiques, cadre statistique défini, rapport annuel d'activité des professions et rapport annuel des parquets généraux concernant le contrôle, la surveillance et la discipline des professions Cf. 8.1.2.3).

²³⁸ Traitement des plaintes, contrôles et inspections, enquêtes, rappels à l'ordre, sanctions disciplinaires prononcées et concernant les professionnels de leur ressort.

A Paris, le 21 Octobre 2020

M. Dominique LUCIANI
Inspecteur général de la justice



Responsable de la mission

Mme Catherine GAY-VANDAME
Inspectrice générale de la justice



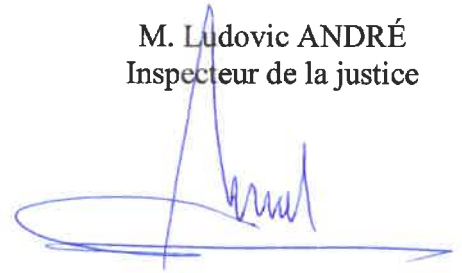
Membre de la mission

Anne BARRUOL
Inspectrice de la justice



Membre de la mission

M. Ludovic ANDRÉ
Inspecteur de la justice



Membre de la mission