

CONSEIL D'ETAT
Section de l'Intérieur
N° 373.607

M. COURTIAL

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

Rapporteur

DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Séance du jeudi 8 mars 2007

AVIS

Le Conseil d'Etat, saisi d'une demande d'avis sur la question suivante : La Cour des comptes est-elle en droit, sur le fondement des dispositions de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières l'autorisant à exercer un contrôle sur les organismes habilités à recevoir des cotisations légalement obligatoires, de contrôler les comptes des conseils de l'ordre des avocats, auxquels le législateur a donné notamment pour attribution de fixer le montant des cotisations ordinaires et d'en poursuivre le recouvrement ? ;

Vu le code des juridictions financières, notamment son article L. 111-7 ;

Vu, la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée portant même sur certaines professions judiciaires et juridiques ;

Vu le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 modifié organisant la profession d'avocat

**EST D'AVIS DE REpondre dans le sens des observations qui
SUIVENT :**

I – Aux termes des dispositions de l'article L.111-7 du code des juridictions financières : « La Cour des comptes peut exercer, dans les conditions fixées par voie réglementaire, un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat, d'une autre personne soumise à son contrôle ainsi que de la Communauté européenne et sur les organismes qui sont habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, de même que les organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire » les représentés au sens littéral, les termes « cotisations légalement obligatoires » ont pour effet d'inclure dans le champ du contrôle de la Cour des comptes, alors même que les travaux préparatoires ne relèvent pas que la question ait été débattue au Parlement, l'ensemble des ordres professionnels que la loi a habilités, dans un but d'intérêt public, à percevoir des cotisations ayant un caractère obligatoire pour les personnes qui y sont assujetties, quel que soit le statut juridique de ces organismes et le régime contentieux des actes par lesquels leurs organes compétents établissent les cotisations et fixent leur montant.

II. Aux termes de l'article 15 de la loi susvisée du 31 décembre 1971 : « Les avocats font partie de barreaux qui sont établis auprès des tribunaux de grande instance (...). Chaque barreau est administré par un conseil de l'ordre (...) » et aux termes de l'article 17 de la même loi : « Le conseil de l'ordre a pour attribution (...) : 6° De gérer les biens de l'ordre, de préparer le budget, de fixer le montant des cotisations des avocats relevant de ces conseils de l'ordre (...), d'administrer et d'utiliser ses ressources (...) de répartir les charges entre ses membres et d'en poursuivre le recouvrement ». En vertu des dispositions du décret susvisé du 27 novembre 1991 pris sur le fondement de l'article 53 de la même loi, les avocats établis près de chaque tribunal de grande instance forment un barreau. Le barreau comprend les avocats inscrits au tableau. L'article 154 de ce décret dispose que : « ont seules droit au titre d'avocat les personnes inscrites au tableau ». L'inscription est arrêtée par le conseil de l'ordre. En vertu des dispositions des articles 105 et 106 du même décret, l'avocat qui sans motif valable n'a pas acquitté dans les délais prescrits sa cotisation peut être omis du tableau. L'omission est prononcée par le conseil de l'ordre.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que, en premier lieu, les conseils de l'ordre des avocats ont été habilités par la loi à établir à la charge de leurs membres des contributions au paiement desquelles ceux-ci ne peuvent se soustraire sans motif valable, sauf à courir le risque d'une omission du tableau, et par suite, de ne pouvoir exercer leur profession. Alors même que certains conseils de l'ordre auraient renoncé à les percevoir ou en exonèreraient des avocats de leurs barreaux, ces contributions doivent, par suite, être regardées comme ayant un caractère obligatoire pour les assujettis. Il résulte, en second lieu, des mêmes dispositions que la prérogative d'assujettir leurs membres au paiement d'une cotisation ordinale a été attribuée à ces conseils afin de leur procurer les ressources nécessaires non seulement à leur fonctionnement mais aussi à l'accomplissement des missions d'intérêt public qu'ils ont vocation à assumer notamment en matière de formation, de déontologie, de discipline et, d'une manière générale, de surveillance des modalités, d'exercice de professionnels qui ont la qualité d'auxiliaires de justice. Enfin, le contrôle financier des barreaux est distinct, par son objet, par les modalités de son exercice et par les suites qu'il peut recevoir, du contrôle juridictionnel des actes des conseils de l'ordre que l'article 19 de la loi susvisée du 31 décembre 1971 réserve à l'autorité judiciaire. Il suit de là que les cotisations que les conseils de l'ordre des avocats ont été habilités par la loi à lever dans un intérêt public sont au nombre des cotisations légalement obligatoires au sens et pour l'application de l'article L. 111-7 précité du code des juridictions financières.

III. Il appartient, le cas échéant, au Parlement de confirmer ou d'infirmer l'interprétation littérale qu'appelle en l'état cet article L. 111-7 et qui, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, n'a pas fait l'objet d'un débat explicite devant lui. Il lui appartient également de statuer sur ceux des ordres professionnels qui devraient, dans l'hypothèse d'une confirmation, être soustraits au contrôle de la Cour des comptes. Dans cette attente, il incombe en toute hypothèse à la Cour des comptes de veiller à ce que le contrôle éventuel des ordres des avocats soit exercé, tant en ce qui concerne ses modalités que les suites à lui donner, dans le respect des exigences découlant des principes, énoncés aux articles 1^{er} et 15 de la même loi, d'indépendance de l'avocat et de la profession d'avocat, de secret professionnel et d'autonomie des conseils de l'ordre, notamment pour l'administration des barreaux et l'accomplissement de leurs missions ordinales d'intérêt public. Il convient également que la Cour respect la compétence en matière de contrôle des décisions des conseils de l'ordre que le législateur a attribuée à la seule autorité judiciaire.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 8 mars 2007.

Le Vice-Président du Conseil d'Etat,
Signé : J.M. SAUVÉ

Le Maître des Requêtes,
Rapporteur,

Signé : J. COURTIAL

Pour le Secrétaire Général du Conseil d'Etat,
Le Secrétaire de Section assistant à la séance,

Signé : M. de FRANCESCHI

CERTIFIE CONFORME
Le Secrétaire de Section