

L'avenir du Conseil National des Barreaux

Le moment paraît venu, 10 ans après la mise en œuvre de la loi du 31 décembre 1990, de s'interroger sur l'avenir du Conseil National des Barreaux.

Celui-ci souffre, depuis son origine, d'être le fruit d'un compromis entre les adversaires d'un ordre national et les tenants d'une représentation nationale.

Pendant longtemps, les avocats français ont considéré que les ordres constituaient, non seulement selon la formule du Professeur Jean-Louis HALPERIN un modèle « *naturel et nécessaire* » de structure professionnelle, mais aussi un modèle suffisant.

L'arrivée, au sein de la nouvelle profession, des conseils juridiques qu'une vision plus moderne, et en tout cas plus contemporaine, avait conduit à privilégier une organisation nationale de leur profession, a mis en question cette certitude.

C'est la confrontation entre ces deux conceptions qui a donné naissance au Conseil National des Barreaux.

La difficulté tient sans doute au fait qu'il n'est pas seulement le produit de concessions que se seraient faites les deux professions mais, qui au fil des navettes parlementaires, il a subi des évolutions qui n'ont pas nécessairement contribué à sa cohérence.

Si le Conseil National des Barreaux n'est certainement pas un ordre national dont il n'a aucune des caractéristiques, et notamment celle d'être l'organe d'appel des décisions administratives ou disciplinaires des ordres, il rencontre certaines difficultés à incarner totalement la représentation nationale de la profession.

La comparaison entre le résultat des deux missions particulières qui lui ont été confiées par le législateur et l'appréciation qui peut être portée sur sa mission générale de représentation est significative.

Le Conseil National des Barreaux est incontestablement parvenu à harmoniser pour l'essentiel les règles et usages de la profession. Les combats, corporatifs pour certains, passésistes pour d'autres, qui sont menés contre ses décisions ou l'étendue de ses pouvoirs sont des batailles d'arrière garde. Le barreau français est désormais pourvu de règles communes. Leur interprétation dispose, comme le montre l'importance des questions posées par les barreaux à la commission des règles et usages, d'un organe de régulation. Leur évolution ne se fera plus dans le désordre mais de manière concertée.

Le projet de réforme de la formation professionnelle, qui devrait maintenant prochainement aboutir, a été précédé par des consultations d'une étendue rarement égalée et par un travail d'une durée considérable. Il a recueilli, du moins à un moment donné, un consensus général.

Le fait que certains responsables actuels de la profession paraissent le découvrir ou que d'autres posent des questions ou formulent des critiques, auxquelles il a déjà été répondu, illustre, d'ailleurs, parfaitement le mal dont souffre notre profession au sein de laquelle on ne cesse de croire que le début de chaque mandat de bâtonnier, du plus petit au plus grand barreau, est le commencement d'une ère nouvelle.

Si l'autorité reconnue au Conseil National des Barreaux en matière de formation professionnelle permet ou devrait permettre de surmonter cette difficulté, il en va un peu différemment dans la mission de représentation qui lui a également été donnée par le législateur.

Le Conseil National des Barreaux se trouve en effet dans ce dernier domaine en concurrence avec la Conférence des Bâtonniers et dans une moindre mesure, et à des degrés différents avec le Barreau de Paris et les organisations syndicales.

Cette difficulté n'est pas nouvelle. Elle est même originelle. Elle est illustrée par une déclaration du Bâtonnier François VIGNANCOUR, alors Président de la Conférence des Bâtonniers, du 15 avril 1992 souhaitant au Conseil National des Barreaux de « *trouver sa place dans le courant des institutions de la profession, mais de rester à sa place* ».

Cette place, le Conseil National des Barreaux s'est efforcé de la trouver dans un rôle délibérément fédérateur et consensuel.

C'est cette approche qui a conduit le Conseil National des Barreaux à subir, et par conséquent à accepter, une conception « *trilogique* » de la représentation nationale : Conseil National des Barreaux, Conférences des Bâtonniers, Barreau de Paris.

Il a même été envisagé par une des parties prenantes d'institutionnaliser cette situation en créant une structure permanente de coordination.

Cette politique, même si elle comporte des aspects séduisants, et notamment l'avantage de permettre à la profession de résoudre, paisiblement, ses contradictions, se heurte à deux objections.

Elle implique tout d'abord l'existence d'une opposition entre le monde ordinal qui serait incarné par le Barreau de Paris et la Conférence des Bâtonniers et le Conseil National des Barreaux qui serait en réalité essentiellement représentatif, compte tenu de son mode de désignation, du monde syndical.

Or, même si le système électoral du Conseil National des Barreaux peut mériter des critiques et appeler des réformes, il n'en reste pas moins qu'il est l'émanation pour moitié, dans sa composition actuelle, des ordres.

Il y a quelque chose d'ubuesque dans la création d'une structure dont le rôle serait d'harmoniser la position des ordres et de leurs élus.

Plus fondamentalement, et c'est la seconde objection, si le Conseil National des Barreaux n'est qu'un organe supplémentaire venant s'ajouter aux institutions et organisations existantes et dont l'existence rend nécessaire une nouvelle structure de coordination, c'est qu'on s'est gravement trompé en le créant.

Il suffisait de ressusciter l'Action Nationale du Barreau qui vers les années 1980 remplissait, honnêtement sinon parfaitement, ce rôle de coordination entre les ordres et les syndicats.

La volonté de la profession, du moins de ceux, dont je n'étais alors pas, qui appelaient à l'institution d'un organisme de représentation nationale, était, à l'évidence, qu'il soit certes « *fédérateur et consensuel* » mais aussi représentatif de la profession globalement et par conséquent décisionnel.

Une telle conception ne met bien évidemment pas en cause l'expression par les syndicats de leur opinion et de leur différence, comme elle ne saurait porter atteinte aux fonctions et aux prérogatives des ordres.

Elle implique simplement qu'au plan national, une institution et une seule ait vocation à dire la volonté majoritaire de la profession. Elle implique que cette institution puisse se doter des moyens matériels et humains nécessaires à cette fonction.

On touche ici l'un des handicaps majeurs de la profession d'avocat en France.

Alors que les autres professions libérales, et particulièrement les notaires, les experts comptables et les commissaires aux comptes, mais aussi des professions numériquement plus modestes comme les géomètres experts, disposent de collaborateurs de haut niveau, qui sont souvent d'anciens hauts fonctionnaires proches de leur métier et par conséquent capables de les orienter efficacement au sein de leurs administrations d'origine, la profession d'avocat, quelle que soit la capacité de ses cadres, est incapable de rivaliser avec elles.

Pire, et il ne faut pas avoir peur de le dire, elle jette l'argent de ses membres par la fenêtre en entretenant des services concurrents dans des domaines aussi essentiels que la communication, les relations parlementaires ou l'action internationale.

A cet égard, la comparaison entre la situation du barreau français et celle des grands barreaux européens, sans parler bien sûr de l'American Bar, est également éloquente.

Cette analyse semble très largement partagée. Elle paraît être celle notamment de la « *Conférence des Cents* ». Elle devrait logiquement conclure à la mise en cause des structures actuelles de la Conférence des Bâtonniers et à conforter dans sa mission de représentation de la profession, le Conseil National des Barreaux. Elle se heurte toutefois aux griefs faits au mode de désignation du Conseil National des Barreaux.

Sans doute s'agit-il pour beaucoup d'un alibi. Il n'est jamais facile de toucher aux traditions, sans parler de situations acquises. Mais il ne sert pas à grand chose de rappeler que l'actuel système d'élection des membres du Conseil National des Barreaux, qui constitue au demeurant un progrès par rapport au système initial, résulte d'un accord général et qui, s'il n'a pas donné les résultats qu'en attendaient certains, c'est peut-être parce qu'ils n'ont pas l'influence à laquelle ils prétendent.

La fait est là : la représentativité du Conseil National des Barreaux est, prétexte ou réalité, l'obstacle auquel se heurte la mission de représentation du Conseil National des Barreaux.

Le problème ne sera résolu ni par l'incantation, ni par l'immobilisme. Dès lors qu'il est posé, il doit être examiné soit pour être écarté, si la profession dans sa majorité l'estime infondé, soit s'il est accueilli pour que soit substitué au système actuel un nouveau mode de désignation par hypothèse plus démocratique et plus équitable.

Après tout, l'histoire de la République nous enseigne que les modes de scrutin ne sont pas immuables et que la recherche du suffrage égalitaire s'apparente à la conquête du Graal.

Si l'on écarte l'actuelle composition du Conseil National des Barreaux, qui n'est pas sans vertu et qui aura, si la discussion s'ouvre, les défenseurs déterminés, deux solutions peuvent être envisagées : Une représentation qui soit l'émanation des ordres, une représentation fondée sur le seul suffrage universel.

Les raisons pour lesquelles la première solution préconisée lors de la discussion de la loi du 31 décembre 1990 par le Sénat et la seconde qui n'avait, à dire vrai, pas beaucoup de partisans, ont été écartées, sont parfaitement analysées dans une étude de Dominique SAINT-PIERRE sur la « *Représentation nationale des avocats* ».

L'expérience actuelle et l'évolution du barreau peuvent justifier que certaines préventions auxquelles s'étaient heurtées ces propositions ne soient plus désormais de mise et on ne saurait les écarter d'emblée au seul prétexte qu'elles l'ont été dans le passé.

L'essentiel est de parvenir rapidement à une représentation nationale qui, sans être un ordre national, soit forte et capable de mettre le barreau français en état d'affronter la concurrence intérieure et extérieure.

Cette nécessité qui est admise par la plupart des barreaux et notamment les barreaux dits des Cents ne peut qu'être partagée par le barreau de Paris dont la force et l'influence sont indispensables au Barreau Français et seront d'autant plus grandes qu'elles s'exerceront au sein d'un ensemble, lui-même plus puissant et capable de rivaliser avec les autres professions, comme de tenir sa place en Europe et dans le monde.

Reste le problème de la Conférence des Bâtonniers. Les hommes qui la composent ne sont bien entendu pas en cause. C'est la dualité des structures, la perte de temps, d'énergie, de compétence et d'argent qu'elle implique qui fait le problème.

Pour autant, les bâtonniers en exercice dont le rôle est essentiel ne sauraient être privés d'un lieu de paroles, de propositions de réflexions et d'informations, et il est donc indispensable qu'ils trouvent leur place au sein du Conseil National des Barreaux.

On peut imaginer, mais ce n'est bien entendu qu'une proposition parmi d'autres, que le Conseil National des Barreaux ait l'obligation statutaire de réunir trois ou quatre fois par an l'assemblée générale des Bâtonniers pour recueillir leur avis ou même leur soumettre ses décisions.

J'estime pour ma part qu'il est maintenant du devoir du bureau du Conseil National d'ouvrir le chantier de sa propre réforme.

S'il ne le fait pas, il condamnera la profession à l'immobilisme et aux querelles intestines sans aucun profit pour quiconque, sinon pour les autres.

Quant à la méthode à suivre, outre une meilleure définition des pouvoirs du Conseil National des Barreaux, elle consiste à dresser l'inventaire des modes de désignation possibles et à appeler la profession à choisir entre eux tout en définissant les articulations qui devront exister entre le Conseil National des Barreaux et les bâtonniers en exercice.

Jean-René FARTHOuat