

CHRISTOPHE JAMIN

PROFESSEUR AGREGÉ DES FACULTÉS DE DROIT
À L'INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE PARIS

**RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE
DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX**

**établi à la demande du
Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Paris**

Paris, le 31 octobre 2024

Synthèse

Le constat

Issu d'une loi du 31 décembre 1990 ayant fusionné les professions d'avocat et de conseil juridique, le Conseil national des barreaux est censé représenter l'ensemble des avocats inscrits à un barreau français. L'instauration d'une telle représentation constituait à l'époque une nouveauté. En raison de sa situation particulière, le barreau de Paris exerçait auparavant cette fonction, de manière officieuse mais certaine, aux côtés de syndicats dont le rôle s'était accru tout au long du 20^e siècle. Ces organes avaient ainsi joué un rôle proprement politique au sens où ils avaient porté la plupart des grandes réformes qui avait fait évoluer la physionomie de la profession au cours du siècle. Quant aux ordres provinciaux, leur fonction était plutôt gestionnaire, ce qui conférait à la Conférence des bâtonniers, l'association qui en constituait l'émanation, un rôle marginal sur le plan politique et stratégique.

Or la création du CNB a profondément changé la donne. Les modalités électorales distinguant un collège ordinal, où ces ordres disposent d'un nombre plus important de sièges que le barreau de Paris, d'un collège général, qui fait la part belle aux syndicats, ont mécaniquement diminué l'influence, jusqu'alors prépondérante, exercée par le barreau parisien. Inversement, aux côtés de syndicats dont le pouvoir s'est lui-même accru, la Conférence des bâtonniers, qui a su fédérer les ordres de toutes tailles situés sur le territoire national, a vu son influence croître dans des proportions considérables. D'une simple association aux moyens dérisoires, elle est devenue, sur le plan politique, l'une des principales parties prenantes de la nouvelle institution en profitant des moyens que celle-ci met à sa disposition, jouant ainsi le rôle d'un passager clandestin qui tire bénéfice de l'organe qu'il investit sans en supporter la charge corrélative. Or ces moyens sont devenus considérables. Sur ces seules cinq dernières années, soit entre 2019 et 2024, le budget annuel du CNB est ainsi passé de 24 millions à plus de 32 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 33% !

L'influence exercée par les uns et les autres du fait même de la création de l'institution et de son organisation, combinée à cette augmentation budgétaire, a fini par modifier profondément le rôle exercé par le CNB. Durant plus des deux premières décennies de son existence, et jusqu'à la remise des travaux de la commission Darrois en 2008, l'institution avait peu ou prou continué à mettre en œuvre la stratégie

imaginée par certains syndicats et le barreau de Paris durant les années 1960 visant à promouvoir la création d'une grande profession du droit. Mais depuis plusieurs mandatures maintenant, le CNB privilégie d'autres orientations. Il se transforme d'abord en un prestataire de services, spécialement dans le domaine des nouvelles technologies. Il porte ensuite l'essentiel de son attention sur les questions d'accès au droit et de promotion d'une certaine conception de l'État de droit, via la multiplication de motions et d'actions de communication. Il abandonne enfin la dimension proactive de son action pour privilégier des actions réactives et fortement revendicatrices à l'égard des pouvoirs publics, une orientation qui a débuté de manière spectaculaire lors des débats sur le projet de réforme des retraites en 2019. Cette mutation du rôle exercé par le CNB a ainsi fait basculer le centre de gravité des actions qu'il met en œuvre d'une conception libérale de l'exercice de la profession, aujourd'hui largement sacrifiée, au profit d'une conception qu'on pourrait qualifier de sociale. Elle a eu en outre pour effet l'abandon de toute réflexion stratégique d'ensemble au profit d'une multitude d'interventions en tous genres et de réformes de facture pointilliste.

Les solutions

Face à ce constat, une question se pose : les actions menées par le CNB, leur nombre et leur nature, sont-elles à la mesure du budget considérable, et en croissance constante, que la collectivité des avocats lui alloue chaque année ?

À cette question, on peut répondre par la négative et proposer deux solutions. D'une part, la suppression pure et simple du CNB en considérant que sa création a constitué, au moment de la fusion des professions d'avocat et de conseil juridique, le fruit d'un compromis politique qui n'a plus lieu d'être. Après tout, les plus grandes réformes qui ont été voulues et portées par la profession, dont cette fusion, ont eu lieu avant la création d'un CNB dont on peut penser qu'il les aurait refusées compte tenu de son organisation et des orientations qu'il a prises durant ces dernières années. D'autre part, un audit interne du CNB pour s'interroger sur les raisons d'une dérive budgétaire, dont l'origine est possiblement bureaucratique, et proposer le cas échéant d'en revenir à une lecture plus étroite de ses missions afin de rendre l'institution plus agile, voire plus efficace.

Sans aller jusque-là, on peut aussi considérer qu'en raison de la situation faite à la Conférence des bâtonniers et aux syndicats, le CNB n'octroie plus aujourd'hui une place suffisante au barreau de Paris, mais aussi aux grands barreaux, qui ont pourtant su porter et conti-

nent de porter une vision stratégique de l'exercice de la profession qui ne la limite pas à sa dimension sociale, ni à une conception hautement réactive (maintenir l'existant) et revendicatrice (s'opposer) de l'action de ses représentants.

Dans cette mesure, il ne s'agirait pas de proposer le grand soir, mais de procéder à certains ajustements essentiellement techniques susceptibles de modifier quelques équilibres propres à limiter toute dérive bureaucratique, mais surtout à favoriser un plus grand pluralisme au sein de l'institution, et peut-être à rebâtir une stratégie d'ensemble pour la profession : suppression des vice-présidences de droit, sachant qu'il y a peu de chance qu'une règle juridique seule permette à la profession de s'exprimer d'une seule voix, modification de la composition des collèges ordinaires dans les deux circonscriptions territoriales, suppression des avocats honoraires de la liste des électeurs aux élections du CNB, augmentation du seuil à partir duquel une liste peut être élue au sein du collège général, limitation du nombre de mandats au sein des différents collèges, voire limitation à 40 du nombre de membres élus au sein de l'institution, voire limitation du nombre de commissions alors que celui-ci est en augmentation constante.

Plan sommaire

Synthèse (pp. 2-4)

Plan sommaire (p. 5)

Introduction (pp. 8-11)

La mission confiée au soussigné et ses modalités de mise en œuvre (p. 6) / Les difficultés mises en avant par le Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris (pp. 6-8) / Réflexions liminaires sur les difficultés mises en avant par le Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris (p. 8-11)

Titre préliminaire **Quelques remarques sur la représentation des avocats par le CNB** (pp. 11-27)

Titre 1. L'expression unitaire de la profession : **les vice-présidences de droit en question** (pp. 27-31)

Titre 2. **Un mode électoral amplement critiqué** : une réforme nécessaire (pp. 31-40)

Sous-titre 1. Le collège général (pp. 32-33)

Sous-titre 2. Le collège ordinal (pp. 33-40)

Titre 3. **La place minoritaire du barreau de Paris au sein de l'institution** : vers un plus grand équilibre (pp. 41-44)

En guise de conclusion (p. 44)

Annexe 1 : Synthèse des réformes proposées (p. 45)

Annexe 2 : Personnes auditionnées (pp. 45-46)

Annexe 3 : Bibliographie sélective (p. 46)

La mission confiée au soussigné et ses modalités de mise en œuvre :

Dans une délibération du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Paris intervenue le 5 mars 2024, celui-ci a désigné le soussigné aux fins de « *conduire une réflexion approfondie et détaillée sur le fonctionnement du CNB, d'examiner toutes les pistes d'évolution et de proposer, dans un délai de 3 mois consécutif à sa désignation, les solutions juridiques nécessaires à une éventuelle réforme de l'organisation et de la représentation nationale de la profession, en veillant à ce que toutes les sensibilités puissent mieux s'y exprimer.* »

Pour ce faire, le même Conseil a décidé que le soussigné devrait poursuivre ses travaux :

- en restant « *libre d'examiner et de proposer toutes recommandations qui lui sembleraient nécessaires concernant l'ensemble des sujets afférents à l'organisation du CNB et à la représentation nationale de la profession, en s'entourant de deux avocats membres du conseil de l'Ordre du barreau de Paris qui seront désignés par le conseil de l'Ordre sous quinzaine* » ;
- en procédant à l'audition de « *toutes les personnalités qu'il estimera devoir solliciter et dont les contributions pourraient être utiles à la conduite de sa mission, à l'exclusion des pouvoirs publics. En toute hypothèse, il devra solliciter les contributions du conseil de l'Ordre, du ou des représentants que le CNB et la Conférence des bâtonniers pourraient désigner et des représentants des principales organisations syndicales* » ;
- en présentant « *chaque mois, l'avancée de ses travaux au conseil de l'Ordre qui aura la possibilité de l'interroger et de lui faire part de ses observations ou suggestions.* »

Le même Conseil précisait enfin qu'aux termes de ses travaux, le soussigné devra communiquer son rapport et viendra présenter ses conclusions devant le Conseil de l'Ordre sous la forme de propositions.

Les difficultés mises en avant par le Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris :

Quelques éléments de contexte doivent être exposés à titre préalable pour comprendre la raison d'être de la demande du présent rapport sur la gouvernance du Conseil national des barreaux (ci-après le CNB) exprimé par le Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris.

Ces éléments sont exprimés dans le rapport qui précède la délibération du 5 mars. Après avoir résumé les missions et le mode de gouvernance du CNB, les rapporteurs font mention de critiques externes au CNB sur sa représentativité.

Est d'abord pointée une « *représentation tripartite* » composée du président du CNB et de deux vice-présidents, que sont en l'occurrence le président de la Conférence des bâtonniers et le bâtonnier de Paris, « *qui peuvent porter des positions différentes de celles du président du CNB* », ce qui est susceptible de nuire à l'unité de la profession.

Sont alors mis en avant quatre exemples de positions divergentes durant ces quatre dernières années : la durée du mandat du bâtonnier, la notion d'activité accessoire, la mise en place du statut d'avocat en entreprise, la confidentialité des avis internes et des consultations juridiques des juristes d'entreprises.

Est ensuite mise en avant une difficulté de compréhension des scrutins pour l'élection des membres du CNB et des différents collèges au sein du CNB, ainsi que pour le mode de détermination des membres du bureau du CNB et de son président.

Le rapport en veut pour preuve que, lors des États généraux de l'avenir de la profession d'avocat qui se sont tenus en 2019, une majorité d'avocats s'est montrée favorable à un collège unique sur une seule circonscription et pour la suppression des vice-présidences de droit. De même, une identique majorité s'est déclarée favorable à une élection du président du CNB au suffrage universel direct.

Enfin, le rapport insiste sur le fait que la répartition des collèges Paris (40%) et national (60%) au sein des instances représentatives du CNB incite les avocats du barreau de Paris « *à s'interroger alors que ces derniers contribuent financièrement pour 42% du budget de fonctionnement du CNB et représentent, au 1^{er} janvier 2023, 43% des effectifs de la profession* ».

Le rapport conclut de ces différents éléments qu'on peut craindre « *que la baisse de la participation aux élections aux différents collèges, qu'il s'agisse des collèges généraux ou ordinaires et pour l'ensemble des territoires, traduise cette incompréhension des avocats des barreaux français concernant les élections, le fonctionnement du CNB et le désintérêt progressif pour ses travaux et son utilité dans le cadre de la représentation nationale des avocats* ».

Fort de ce triple constat, dont deux seraient partagés par les avocats sur l'ensemble du territoire national (une représentation tripartite nuisant à l'unité de la profession, et une incompréhension tant des modes d'élection que de nomination au sein du CNB) alors que le troisième serait spécifique au barreau de Paris (une distorsion entre la contribution financière dudit barreau au budget du CNB et le nombre de ses membres, avec sa représentation minoritaire au sein des instances du CNB), le rapport prône une « *nécessaire évolution du CNB* ».

Le rapport rappelle d'ailleurs que diverses propositions formulées entre 2011 et 2013 par l'Ordre des avocats du barreau de Paris en vue de créer un Ordre national des avocats avaient été rejetées par le CNB et n'avaient pas été reprises dans

le cadre de ses travaux, ce qui avait entraîné à l'époque la suspension de la participation du barreau de Paris aux travaux du CNB.

Une telle situation manifestant un point de divergence majeure entre barreau de Paris, CNB et Conférence des bâtonniers, alors qu'il y a un « *intérêt pourtant évident d'une réforme de l'institution, de sa gouvernance et de son mode de scrutin* », nécessite de poursuivre, mais de manière plus sereine que par le passé, les réflexions en vue, selon le rapport, de « *rechercher des solutions pratiques et institutionnalisées afin (i) de permettre la prise en considération des opinions divergentes des barreaux membres du CNB et (ii) d'éviter que ces divergences de vues, prises par des organes distincts, ne soient utilisées par les pouvoirs publics à leur profit unique en jouant de l'opposition entre ces différents organes, et in fine au détriment de ces derniers alors que le but escompté en est très éloigné.* »

Le rapport relève d'ailleurs que cette nécessité de poursuivre les réflexions est partagée par l'actuelle présidente du CNB, même si des divergences subsistent entre les parties prenantes quant aux modalités de ces réflexions, à leur rythme et à leur calendrier de mise en œuvre.

Ce sont précisément ces divergences qui sont à l'origine de la saisine du soussigné.

Réflexions liminaires sur les difficultés mises en avant par le Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris

Selon le Conseil de l'Ordre du barreau de Paris, trois éléments incitent à réfléchir à nouveaux frais à la gouvernance du CNB : (1) une représentation tripartite, (2) une incompréhension des divers membres du barreau vis-à-vis des modes de scrutin et de nomination au sein du CNB, (3) une distorsion entre le poids du barreau de Paris (en termes de montant des cotisations et de nombre d'avocats) et sa représentation au sein du CNB.

Que faut-il penser de ces trois arguments ?

- (1) Une représentation tripartite. Cette affirmation exprime plus certainement une vérité sociologique qu'une réalité juridique. En effet, rien dans le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, spécialement aux articles 19 à 41 relatifs au CNB, ne détermine les pouvoirs de représentation du président du CNB et de ses deux vice-présidents de droit. Seul le règlement intérieur du CNB fixe les pouvoirs du président. C'est ainsi que son article 9.2.1 prévoit que « *Le président a qualité et mandat pour agir au nom du Conseil national dans tous les*

actes de la vie civile, ester en justice, et, plus généralement, représenter le Conseil national auprès des pouvoirs publics, des autres professions et des tiers après délibération du bureau ». Sur le plan juridique, il n'existe donc pas de représentation tripartite. Pour autant, les rapporteurs en signalent l'existence, ce qui tendrait à démontrer qu'ils reconnaissent une légitimité tant du bâtonnier de Paris que du président de la Conférence des bâtonniers pour s'exprimer au nom de la profession. Une telle affirmation pourrait attester cette idée que, pour au moins un certain nombre de membres du Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, le président du CNB ne dispose pas d'une pleine légitimité pour agir au nom de la profession. Cette manière de voir les choses, ou cette croyance dans l'existence d'une représentation tripartite, ne ferait en définitive qu'exprimer de manière implicite ce qui est affirmé ailleurs dans le rapport, à savoir qu'il est nécessaire que soient prises en considération les opinions divergentes des membres du CNB. Une représentation tripartite qui serait admise juridiquement pourrait constituer la manière de répondre à cette exigence, mais elle est présentée en termes inverses, puisque cette représentation tripartite est précisément contestée.

- (2) Une incompréhension des modes d'élection et de nomination au sein du CNB. Sans qu'il soit à ce stade nécessaire d'entrer dans le détail des modes d'élection des membres du CNB et des modalités de désignation des membres de son bureau et du président, il semble indéniable que la relative complexité du système, qui s'appuie essentiellement sur deux collèges d'électeurs (général et ordinal) et deux circonscriptions (Paris et le reste de la France), demeure incompréhensible aux yeux du plus grand nombre, au point peut-être d'entraîner une relative désaffection des membres du barreau vis-à-vis des activités du CNB, voire une remise en cause de sa légitimité. On peut donc imaginer de réformer ces modes d'élection et de nomination, sans toutefois aller jusqu'à proposer l'équivalent fonctionnel d'un Ordre national qui semble avoir fait l'objet d'un rejet antérieur du CNB, si du moins l'on veut se montrer pragmatique, ainsi que le suggèrent les rapporteurs.
- (3) Une distorsion entre le poids du barreau de Paris et sa représentation au sein du CNB. Sur ce registre, le rapport fait état d'une distorsion entre le chiffre de la participation du budget du CNB (43%) et le nombre d'avocats (42% du nombre total des avocats exerçant sur le territoire national) avec le pourcentage d'élus parisiens au sein du CNB (40%). Au premier regard, cette distorsion n'apparaît pas avec la plus grande évidence : 40% d'un côté, 42 et 43% de l'autre. Mais il est possible que ce ne soient pas les bons chiffres qui apparaissent ici. Peut-être faudrait-il plutôt raisonner en termes de chiffres d'affaires. C'est ce qu'exprime clairement un article du Figaro publié le 26 février 2024 sous la plume de Mme Paule Gonzalès qui parle de 70% du chiffre d'affaires national pour le barreau parisien, tout en évoquant à tort ou à raison le fait que celui-ci constitue la première place d'arbitrage et de droit dans le monde. Sous réserve que les chiffres avancés dans cet article soient exacts, la distorsion serait ici plus

patente, et elle pourrait justifier que soient modifiées les règles de représentation du barreau de Paris et des autres barreaux du CNB, à la condition toutefois d'admettre que le montant du chiffre d'affaires global réalisé par les différents barreaux, dont le barreau de Paris, puisse constituer un critère pertinent, voire un critère déterminant pour fixer des règles de représentativité au sein des organes de la profession.

Ce premier regard porté par le soussigné sur les raisons qui ont justifié sa saisine laisse apparaître qu'une réflexion sur la réforme de la gouvernance du CNB s'appuie sur deux ordres de considérations différents.

Le premier est assez classique : il tient à la complexité, voire au manque de visibilité, des modes d'élection et de nomination au sein du CNB. Il est possible que ceux-ci puissent faire l'objet d'une réforme dont l'objectif principal pourrait être de se borner à simplifier le système actuel, étant bien entendu précisé qu'aucune réforme n'est vraiment neutre et qu'il faut prendre soin d'en mesurer les effets.

Le second est un peu moins classique : il tend à faire en sorte que les intérêts d'une fraction du barreau, que l'on peut pour l'essentiel assimiler au barreau d'affaires parisien, composé tant de cabinets nationaux qu'internationaux, soient mieux pris en considération. Le fait que la crise actuelle soit issue avant tout du refus du CNB d'admettre la confidentialité des avis internes et des consultations juridiques des juristes d'entreprises, après son refus d'accepter l'introduction des avocats en entreprises, pourtant réclamée de longue date par les organes représentatifs des juristes d'entreprises et au moins un important syndicat d'avocats, en atteste. Néanmoins, la réforme de la gouvernance voulue par le Conseil de l'Ordre de Paris pourrait être difficile à faire accepter par la profession elle-même, non seulement parce que la fraction du barreau qui semble la souhaiter le plus ardemment, si elle réalise un chiffre d'affaires fort important, apparaît minoritaire en nombre d'avocats, mais encore parce qu'il semble difficile de fonder une telle réforme sur la prise en compte de ses seuls intérêts. La réforme de la gouvernance exige, du moins aux yeux du soussigné, une réflexion préalable de plus large ampleur sur l'ensemble des intérêts que porte le barreau. Dit autrement, elle exige de la profession qu'elle réfléchisse à nouveaux frais sur ce qui constitue aujourd'hui son identité, celle-ci apparaissant au fil du temps de plus en plus hétérogène. Une hétérogénéité qui transparait peut-être dans cette réflexion des rapporteurs qui plaident à la fois pour le maintien de l'unité de la profession et la nécessaire prise en compte des opinions divergentes des barreaux appartenant au CNB.

En toute hypothèse, il ressort de la lecture du rapport établi par le Conseil de l'Ordre du barreau de Paris que celui-ci ne remet pas en cause la légitimité du CNB, mais que l'essentiel de ses interrogations porte sur son mode de fonctionnement, et plus spécialement sur sa représentativité : (1) le système des deux vice-présidences ne lui permettrait pas de s'exprimer de manière unitaire, (2) le mode électoral actuel entraînerait une certaine désaffection des électeurs, (3) le barreau de Paris ne trouverait pas en son sein la place qui lui revient.

Avant d'étudier, selon un plan tripartite, ces trois points plus en détail et de formuler le cas échéant des propositions de réforme, le soussigné entend revenir à titre liminaire, et de manière générale, sur la façon dont le CNB représente la profession, ne serait-ce que pour tenter de comprendre les intérêts que porte l'institution, et parce que cette question apparaît essentielle aux yeux des rapporteurs qui lui reprochent de tenir insuffisamment compte de sa diversité.

Titre liminaire. Quelques remarques sur la représentation des avocats par le CNB

Sans qu'il soit nécessaire de procéder à une étude approfondie de l'histoire de la représentation de la profession d'avocat, il convient de revenir sur quelques mouvements majeurs qui l'ont jalonnée, ne serait-ce que de manière stylisée, afin de mieux comprendre le rôle du CNB, et donc les enjeux liés à sa gouvernance.

Si l'on regarde l'histoire d'un peu loin et sur la longue durée, ce sont d'abord les Ordres qui ont eu pour fonction de représenter les avocats. Une représentation d'une nature particulière néanmoins. Primo, elle n'a jamais rien eu de national, mais a toujours été de nature locale, au sein de chaque barreau. Secundo, cette représentation n'a acquis de légitimité démocratique qu'au cours du 19^e siècle, et plus spécialement après 1830, via la désignation des bâtonniers et des membres des conseils au suffrage universel direct des avocats du ressort de leur Ordre. Un élément qu'il faudra garder à l'esprit quand on parlera des modes de nomination des membres du CNB. Tertio, la fonction initiale des Ordres a consisté à garantir l'indépendance desdits avocats vis-à-vis des autorités publiques, spécialement en matière disciplinaire. Autrement dit, les Ordres ont d'abord eu pour fonction de représenter leurs membres afin d'administrer à l'échelon local leur discipline. Et cela avec une autonomie revendiquée, tant à l'égard de ces autorités publiques qu'entre les Ordres eux-mêmes. Certes, les choses ont évolué au cours du temps. Les Ordres ne sont plus les clubs de notables qu'ils pouvaient être encore il y a plusieurs décennies, et leurs fonctions se sont accrues durant la seconde moitié du 20^e siècle avec l'acquisition de nouvelles compétences de la part des avocats, au point de transformer peu ou prou ces Ordres en prestataires de services, même si ceux-ci ont toujours agi dans un même esprit : celui de l'administration ou de la gestion, quotidienne et à l'échelon local, d'une communauté de travail constituée pour l'essentiel de professionnels libéraux.

La spécificité des tâches qui leur sont dévolues a pu expliquer que les Ordres aient abandonné le traitement des questions proprement politiques à d'autres. La création, en 1902 et sous forme associative, celle de la loi du 1^{er} juillet 1901, de la Conférence des bâtonniers pourrait avoir en partie correspondu à cette logique. N'étant ni une fédération de barreaux ni un congrès régulier d'avocats, sa vocation pourrait en effet avoir été de défendre les intérêts corporatistes de la profession. Néanmoins, quinze ans plus tard, cette organisation, qui demeurait peu ou

prou d'essence ordinale, n'a plus satisfait une partie des avocats au regard des enjeux nouveaux de professionnalisation de leur métier, tels que les avait par exemple symbolisés le décret du 20 juin 1920 ayant supprimé le titre nu d'avocat, c'est-à-dire la possibilité de s'en prévaloir sans aucun exercice.

Cette insatisfaction manifestée par certains avocats a donc donné lieu à la création, en 1921, du premier syndicat sur le fondement de la loi du 21 mars 1884, en l'occurrence l'Association Nationale des Avocats (ci-après l'ANA) dont la figure de proue fut l'avocat lyonnais Jean Appleton, mais qui comprenait aussi en son sein des personnalités politiques (un trait symptomatique) ainsi que de grandes figures des barreaux de province. On sait quels furent les principaux combats de l'ANA : l'accès aux juridictions nouvelles, la protection du titre, la création d'une caisse de retraite pour les avocats qui vit le jour grâce à la loi du 31 décembre 1921. Autant de sujets politiques à rebours du travail des Ordres, de nature différente, et en concurrence avec la conférence des bâtonniers, qui ne semblait pas avoir répondu aux attentes d'une fraction du barreau.

Ce premier syndicat ne pouvait que heurter les plus traditionnalistes des avocats qui lui reprochèrent précisément de porter atteinte à l'indépendance des Ordres en promouvant une politique nationale. Il se heurta aussi aux plus jeunes, et fut possiblement à l'origine de la création de l'Union des Jeunes Avocats (ci-après l'UJA) en 1922. L'ANA était en effet le produit d'une génération arrivant à maturité durant les années 1920 et qui entendait étendre le domaine d'intervention des avocats, soit en s'intéressant aux nouveaux champs de conflictualité nés de l'après-guerre, soit en se spécialisant du fait d'une technicité accrue du droit. Or la spécialisation pouvait ne pas satisfaire les plus jeunes, car elle avait pour effet de précariser leur situation en les obligeant à rester plus longtemps stagiaires au sein des cabinets de leurs aînés, afin de pouvoir se spécialiser eux-mêmes avant de s'installer. La création de l'UJA a donc eu partie liée avec l'apparition de collaborateurs d'avocats, au surplus en provenance d'horizons divers : avocats débutants venus de province, jeunes gens issus de la petite bourgeoisie, naturalisés de fraîche date, jeunes femmes souffrant d'une confraternité pour le moins masculine. Ses premiers membres, eux aussi mal vus des plus traditionnalistes des avocats, eurent en particulier pour objectif de réfléchir aux conditions concrètes d'exercice de ce qui était en train de devenir un métier au sens propre du terme.

Les premiers pas du syndicalisme démontrent ainsi que la prise en charge des questions les plus politiques, ou les plus stratégiques, n'a pas été le fait des Ordres dont la mission n'est pas de cette nature.

Le constat doit être néanmoins nuancé s'agissant de l'Ordre des avocats de Paris. Son importance, sa centralité, voire son caractère élitiste, ont pu l'inciter à prendre en charge de telles questions. Moins parce que d'anciens syndicalistes ont été élus au Conseil de l'Ordre qu'en raison du poids pris, à intervalles réguliers, par quelques fortes individualités. Un exemple : celui du regretté Daniel Soulez-Larivière. Ses écrits sur l'avocature ont pu exercer une influence sur la façon dont l'Ordre des avocats de Paris a pris en charge ces questions politiques. C'est en sa qualité de membre du Conseil de l'Ordre qu'il lui a ainsi remis, en juin

1988, un rapport resté fameux sur la réforme des professions juridiques et judiciaires. Après avoir pris acte de l'existence d'un « marché juridique et judiciaire français », le mot « marché » n'ayant jamais été employé auparavant tant il renvoyait au monde marchand honni d'une profession qui revendiquait son caractère libéral, et d'une « O.P.A. des cabinets d'audit anglo-saxons sur le marché juridique international », son auteur y prônait en particulier la fusion des avocats et des conseils juridiques. Un rapport dont il est acquis qu'il a contribué à la réforme des professions judiciaires et juridiques du 31 décembre 1990, laquelle a entériné cette fusion tout en instaurant le CNB à la demande des anciens conseils juridiques qui étaient antérieurement représentés par une instance nationale. Une fusion qui a aussi engendré, en 1992, la création d'un nouveau venu parmi les syndicats : l'ACE, pour « Avocats conseils d'entreprises », plus récemment dénommé « ACE, Avocats, ensemble ».

Il faut néanmoins nuancer la nuance qui vient d'être exprimée sur le rôle possiblement politique de l'Ordre des avocats de Paris : l'idée d'une nouvelle profession réunissant les avocats et les anciens conseils juridiques, plus que cela encore, l'idée d'une grande profession du droit, n'est pas le produit d'un seul auteur ni même de l'Ordre des avocats de Paris, mais encore une fois le résultat du travail d'un syndicat. Cette idée remonte à 1967 et au livre intitulé *Au service de la Justice, la profession juridique de demain*, plus connu sous le nom de *Livre bleu*, qui fut rédigé par un groupe de travail de l'ANA, auquel avait fortement contribué le futur bâtonnier parisien Bernard Bigot du Grandrut, ce qui lui fut d'ailleurs reproché par certains au moment de se présenter au suffrage de ses pairs. Ce livre est important à deux titres. D'une part, il semble avoir fixé la stratégie de la profession d'avocat depuis la loi du 31 décembre 1971, ayant mis fin aux avoués près les tribunaux de grande instance et aux agréés près les tribunaux de commerce, jusqu'à une période récente. Le rapport sur les professions du droit remis en 2008 au président de la République de l'époque par Jean-Michel Darrois, autre grande figure du barreau parisien, est significativement intitulé *Vers une grande profession du droit*. Sa philosophie s'inspire très largement du cap fixé en 1967 : celui d'une intégration du plus grand nombre de professions juridiques et judiciaires dans celle d'avocat. D'autre part, l'existence de ce même livre révèle qu'un syndicat ne travaille pas nécessairement en vase clos. L'idée de la fusion entre avocats et conseils juridiques qu'il exprime a vu le jour, non seulement sous l'influence de membres éminents du barreau d'affaires de l'époque qui entendaient ne pas se voir priver du conseil juridique aux entreprises, mais encore d'un ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats de Paris, en l'occurrence René-William Thorp, à qui l'on doit, lors d'un discours prononcé en 1955 sur « la réforme du barreau », le néologisme d'« avocat d'affaires », au moment même où le concept de « droit des affaires » voyait le jour dans la littérature juridique.

Ces premiers développements montrent ainsi qu'il existe une répartition des tâches entre les Ordres et les syndicats, car ce qui vient d'être écrit à propos de l'ANA et de l'UJA, mais aussi de l'ACE à la suite de la fusion avec les conseils juridiques, aurait pu aussi l'être s'agissant du SAF, créé en 1974, qui a lui-même développé, originellement dans le sillage du parti communiste français, une vi-

sion de la profession d'avocat alternative, voire opposée, à celle promue par l'ANA. Dans le même temps, on ne peut nier l'existence d'une porosité entre le travail effectué par les syndicats et l'Ordre des avocats de Paris, ce dont atteste le discours du bâtonnier René-William Thorp, ou le rapport de Daniel Soulez-Larivière.

En d'autres termes, les Ordres auraient une fonction avant tout administrative et gestionnaire, alors que les syndicats exerceraient une fonction politique et stratégique, avec une réserve notable pour l'Ordre des avocats de Paris, un sort particulier devant en outre être réservé à la Conférence des bâtonniers qui n'est cependant pas à proprement parler un Ordre, mais son émanation. Exprimé en termes de représentativité, on peut alors dire que celle des Ordres se limite pour l'essentiel à leur fonction gestionnaire. Un thème déjà abordé par le président Thierry Wickers dans son important essai *La grande transformation des avocats* publié en 2014.

Ces premiers développements montrent en outre que le barreau d'affaires pourrait avoir joué un rôle déterminant dans la stratégie de la profession d'avocat depuis le milieu des années 1960 jusqu'aux réformes du début des années 2010, et plus spécialement la loi du 28 mars 2011 dite de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées, qui a suivi la remise du rapport rédigé sous l'autorité de Jean-Michel Darrois, lui-même avocat d'affaires. La frustration actuelle de l'Ordre des avocats de Paris pourrait ainsi être en partie liée à la perte d'influence de ce barreau d'affaires, qui s'est en outre largement internationalisé depuis la fusion de 1990, sur la stratégie menée par la profession, plus spécialement à la suite du rejet par le CNB de l'introduction de l'avocat en entreprise, et il y a peu de la confidentialité des avis internes et des consultations juridiques des juristes d'entreprises.

Ces premiers développements permettent enfin de mieux comprendre ce que représente le CNB, dont on peut dire, du moins dans sa composition, qu'il allie à certains égards les fonctions gestionnaires des Ordres et les fonctions politiques des syndicats, en même temps qu'il tente d'établir un compromis entre l'Ordre des avocats de Paris, dont le rôle oscille entre des fonctions gestionnaire et politique, et les Ordres d'avocats de province dont la fonction gestionnaire est plus exclusive, cette exclusivité ayant précisément permis aux syndicats et, dans une certaine mesure, à la Conférence des bâtonniers d'exercer une fonction politique.

C'est dans cet esprit qu'il faut lire l'actuel article 21-2 de la loi du 31 décembre 1971 et la distinction qu'il opère entre un collège ordinal et un collège général. Le scrutin de liste proportionnel, sans panachage ni vote préférentiel, permet en particulier aux syndicats de présenter des candidats dans le collège général, étant précisé que leur seuil de représentativité est fixé à 7% du nombre de suffrages exprimés dans chacune des deux circonscriptions qui ont été instituées par le législateur, l'une nationale et l'autre limitée au ressort du barreau de Paris. À ce titre, l'article 20 du décret du 27 novembre 1991 qui distingue, au sein du collège ordinal et du collège général, ces deux circonscriptions territoriales, a une aussi grande importance politique que l'article 21-2 précité.

Il s'évince de ce double compromis, à la fois fonctionnel et territorial, qu'un certain nombre de personnes, qui exercent ou ont exercé des fonctions électives au sein de la profession, si elles peuvent dans certains cas critiquer la relative complexité du système électoral mis en place pour traduire juridiquement ce compromis, se satisfont plutôt de l'actuel système électoral, en ce qu'elles considèrent qu'il permet au CNB, au vu de l'histoire de la représentation des avocats qui vient d'être résumée à gros traits, de constituer un organe représentatif de la profession dans ses diverses composantes.

Le débat porte plutôt sur le poids respectif de ces composantes. La sollicitation du présent rapport en atteste : il se focalise sur la question des circonscriptions territoriales et la part accordée au barreau de Paris. Sans qu'il soit nécessaire à ce stade de rentrer dans le détail des règles régissant les élections des membres du CNB, il appert que le système de répartition proportionnelle des sièges à pourvoir dans chacun des deux collèges électoraux limite à 16 sièges ce qui revient au barreau de Paris. Et cela invariablement depuis 2005, c'est-à-dire près de vingt ans. Il s'ensuit que, sur les 80 sièges électifs que comprend le CNB, 32 sont attribués au barreau de Paris et 48 à tous les autres barreaux.

La crispation vient alors du fait que cette répartition prive l'Ordre des avocats de Paris, mais aussi le barreau d'affaires qui s'y déploie plus que partout ailleurs sur le territoire national, de l'exercice de la fonction politique ou stratégique que l'un et l'autre jouaient traditionnellement, et cela au moins jusqu'au début des années 2010 avec les suites données au rapport Darrois.

Plus encore, certains considèrent que le CNB a autorisé les Ordres, autres que celui des avocats de Paris, à jouer un rôle politique qu'ils n'avaient jamais exercé, en même temps qu'il a permis à la Conférence des bâtonniers, simple organe associatif ne disposant pas de réels moyens matériels et dont le rôle dans la détermination de la stratégie de la profession n'avait jamais été que mineure, de profiter des moyens financiers, matériels et humains du CNB, qui n'ont cessé d'augmenter au fil du temps, pour accroître inconsidérément leur rôle. En traduisant leurs propos en termes de sociologie des organisations, on pourrait ajouter que certains estiment que la Conférence des bâtonniers, plus encore que les Ordres, se comporte, au sein du CNB, comme un passager clandestin, c'est-à-dire une personne qui profite des ressources et des avantages procurés par une organisation sans en supporter vraiment le coût. Qui plus est : sans apporter de réelle contribution à la détermination de la stratégie de la profession autrement que sur un mode conservateur. Plus encore : en privant l'Ordre des avocats de Paris d'une fonction politique qu'il avait traditionnellement entendu jouer.

De là, le débat dérive parfois des modalités de fonctionnement internes du CNB, et plus spécialement de la part insuffisante laissée à l'Ordre des avocats de Paris et des moyens d'y remédier, à la légitimité même de l'institution. La demande du présent rapport paraît d'ailleurs s'inscrire dans l'exacte continuité de ce débat qui a débuté avec la création même du CNB.

Pour défendre la légitimité de l'institution, Thierry Wickers, dans son essai précité de 2014, avait dressé un bilan de 25 années d'existence qu'il estimait « *non négligeable* ». La première des réussites qu'il mettait à son actif consistait dans l'unification des règles déontologiques de la profession d'avocat, le fameux RIN, après qu'il eut insisté sur le fait que ce chantier n'avait jusque-là pas abouti, alors qu'il était ouvert depuis un demi-siècle. Un échec dans lequel il voyait d'ailleurs l'inadaptation de la structure ordinale pour le pilotage de la profession. Un chantier dont on relèvera qu'il a fini par aboutir en 2005, c'est-à-dire quinze ans après la création du CNB. Une durée qui peut être interprétée de deux manières : soit en retenant que le CNB met lui aussi du temps quand il s'agit de réformes importantes, soit en soutenant qu'il a fini par la faire aboutir, ce qui serait le signe de la capacité de l'institution à mener des politiques sur le long terme. La deuxième des réussites, l'auteur la voit dans le nombre des modifications apportées à la loi du 31 décembre 1971 depuis que le CNB est sorti de sa période de jeunesse. 52 entre 1995 et 2023, si l'on en croit le décomptage de Legifrance. Un nombre qui doit être comparé aux 16 modifications intervenues entre 1970 et 1994. Troisième réussite : la mise en place du RPVA durant quatre mandatures successives à compter de celle du président Michel Bénichou. Une nouvelle expression de la continuité des politiques menées par le CNB. Quatrième réussite : les campagnes nationales de publicité fonctionnelle. Cinquième réussite : l'acte d'avocat, dont l'auteur reconnaît qu'il avait été porté initialement par un ancien bâtonnier de Lyon, Philippe Génin, avant une prise de relais par la seule Conférence des bâtonniers. Sixième et dernière réussite recensée : la création du Centre de Recherches et d'Études des Avocats (le CREA) au sein du CNB, celui-ci ayant montré la capacité du barreau de se doter d'un instrument propre à lui permettre d'élaborer et de promouvoir des projets politiques, plutôt que de réagir face à des projets établis en dehors de la profession et dont il n'aurait pas la maîtrise. Dit autrement : un moyen pour le CNB de se montrer plus proactif que réactif.

Établi en 2014, ce bilan mérite d'être actualisé. L'un des moyens de le faire peut consister dans la consultation des rapports d'activité établi par le CNB. Certes, il faut les apprécier à leur exacte mesure. Ce sont avant tout des instruments d'information ou de communication vis-à-vis des tiers, qu'il s'agisse des avocats eux-mêmes ou d'un public plus large. Néanmoins, ils permettent dans le même temps de se donner une idée des réalisations que le CNB estime avoir accompli. Dit autrement, ils constituent l'une des modalités que l'institution utilise pour se représenter à ses propres yeux. Une forme de mise en récit de soi. En cela, ils peuvent être très instructifs.

Avant de tâcher d'en tirer quelques conclusions, il convient de les résumer en reprenant l'essentiel de ce qu'ils contiennent.

Le rapport établi pour la mandature 2015-2017 sous la présidence de Pascal Eydoux, intitulé *Trois années au service des avocats*, contient une rubrique « Les chantiers de la mandature » qui résume les actions du CNB : de la loi de finances de 2015 à celle de 2017, une revalorisation sans précédent de l'AJ / l'entrée dans le code civil de l'acte d'avocat et la mise en place d'un système d'archivage des actes électroniques d'avocat / le lancement du Centre de médiation national des avocats / la création du médiateur na-

tional de la consommation / la publication du décret et de l'arrêté portant réforme de l'examen d'entrée dans les écoles d'avocats, six ans après son vote en 2012 par le CNB et à l'issue d'une concertation avec tous les acteurs concernés / la réforme des structures d'exercice de l'ensemble des professions judiciaires et juridiques du fait de la loi du 6 août 2015, dite « loi Macron », et de ses textes d'application, le CNB ayant travaillé à la mise en œuvre de ces réformes / l'ouverture d'un chantier sur les mesures à mettre en œuvre en matière pénitentiaire / L'expression des inquiétudes de la profession à l'égard de l'évolution de la procédure pénale / La poursuite des échanges du CNB avec la Cour nationale du droit d'asile / La communication accrue sur les spécialisations et proposition de modification du décret du 27 novembre 1991 sur l'évolution du régime des spécialisations / Les contributions à l'établissement par l'arrêté du 6 juillet 2017 d'un tarif provisoire de postulation en matière immobilière / La consécration du divorce par consentement mutuel par acte d'avocat via la loi du 18 novembre 2016 / L'ouverture d'un chantier sur l'accès aux droits des personnes en situation de handicap / La contribution à une enquête comparative sur les carrières dans les professions juridiques.

D'une grande sobriété, et portant pour l'essentiel sur des questions étroitement liées à la profession et à son exercice, autrement dit de facture corporative, le rapport contient en outre un résumé de l'action internationale du CNB, des campagnes de communication du CNB, de ses différentes publications, des études de l'Observatoire national de la profession d'avocat, des événements réalisés en partenariat avec d'autres institutions, des différents états généraux et des divers colloques et journées de formation organisés par le CNB, des congrès annuels des avocats de 2015 et 2016 et de la convention nationale des avocats de 2017, de la célébration des 25 ans du CNB, de la mise en œuvre des différents services du CNB marquant des avancées technologiques pour la profession, de l'établissement d'un annuaire en ligne du centre national de médiation des avocats, d'un outil d'autodiagnostic sur la responsabilité sociale des cabinets d'avocats, d'une plateforme de consultations juridiques, du référencement par le CNB de deux délégués à la protection des données pour la profession d'avocat, d'un modèle de e-learning sur la vie professionnelle des avocats à chaque étape de leur carrière, de la mise en place d'une plateforme documentaire du CNB, et d'une nouvelle plateforme d'inscription événementielle.

Le rapport d'activité de 2018, réalisé sous la présidence de Christiane Féral-Schuhl et dénué de titre spécifique, insiste fortement sur l'unité de la profession, ainsi que sur les multiples manifestations protestataires auquel a donné lieu le projet de loi Justice, tout en mettant l'accent sur l'extension de l'influence du CNB à l'échelon international, et ses interventions dans les médias. Le rapport consacre en outre plusieurs rubriques aux services offerts aux avocats par le CNB : plateforme documentaire, formations multi-formes, réseau e-barreau, e-procédure participative et portail acte d'avocat. Le rapport donne enfin des informations sur les tâches accomplies par les différentes commissions établies en son sein.

Trois choses frappent immédiatement l'esprit à la lecture de ce rapport : 1. L'insistance mise sur la communication, plus certainement que le rapport établi pour la mandature précédente, dont la présentation était par ailleurs plus austère, le passage d'un rapport tri-annuel à un rapport annuel constituant peut-être le signe d'un basculement de l'information à la communication. 2. Le rapport traite moins de sujets intéressants la profession d'avocat elle-même que de sujets sociétaux liés aux libertés publiques ou portant sur l'institution judiciaire elle-même : engagement en faveur du droit d'asile et des réfugiés, condamnation de la « circulaire Collomb » sur les contrôles des personnes dans les établissements d'hébergement, position qualifiée d'« intransigeante » face aux cages de verre dans les salles d'audience, etc. 3. Le rapport apparaît essentiellement réactif. Les références aux luttes et aux combats menés par la profession y sont en effet nombreuses.

Le rapport d'activité de 2019, réalisé une nouvelle fois sous la présidence de Christiane Féral-Schuhl, et intitulé *L'avenir en questions*, aborde en premier lieu la réforme des retraites et traite une nouvelle fois de la mobilisation de la profession à son encontre, mentionne l'organisation d'un « G 7 des avocats » en amont du sommet des chefs d'États et de gouvernements à Biarritz, et développe une série de rubriques consacrées à la défense des intérêts de la profession vis-à-vis de la réforme des retraites, mais aussi de la loi de programmation de la justice, de l'open data des décisions de justice, ou encore de l'AJ. Le rapport consacre ensuite, et le fait mérite d'être souligné car il s'inscrit dans le prolongement de ce qui avait été mis en avant l'année précédente, une rubrique entière intitulée « Promouvoir une société de droit » où sont abordés la justice des mineurs, le projet de loi bioéthique, les violences conjugales, les questions liées au droit et au handicap, le droit des étrangers et le droit d'asile, etc. Sur la profession d'avocat elle-même, le rapport fait part des états généraux de l'avenir de la profession présenté comme « un projet collaboratif inédit », de nouveaux modules de formation e-learning, ou encore de l'accompagnement des avocats à la suite de la mise en place du RGPD. Présentant enfin le travail des commissions et des organismes internes au CNB, comme l'année précédente, le rapport le fait sous la rubrique « L'unité au travail », une manière de mettre à nouveau l'accent sur ce qui unit les avocats au niveau national.

Le rapport d'activité pour la mandature 2018-2020 récapitule la présidence du Christiane Féral-Schuhl sous la rubrique « Unis, solidaires, engagés », complétée par le slogan « 3 années, 1 seule voix », qui surmonte une photographie d'avocats manifestant en robes contre la réforme des retraites, autant de signes qui résument les trois années écoulées : une unité retrouvée après plusieurs années (2012-2017) dont beaucoup estiment qu'elles furent marquées par des dissensions au sein du CNB, mais une unité retrouvée sous le signe de la contestation. Le rapport commence par l'énumération des douze moments clés de la mandature : le soutien de la profession durant la crise sanitaire / les États généraux de la profession d'avocat qui ont donné lieu à « une consultation unique en son genre » / l'inscription du principe d'égalité dans le RIN / le soutien apportée à une avocate iranienne / la mise en œuvre d'un plan visant à développer de nouveaux services numériques pour les avocats / la pose des jalons d'un manifeste commun autour de trois mots d'ordre : unité, engagement, influence / la mobilisation des avocats face à la loi de programmation de la justice 2018-2022 / leur mobilisation face à la réforme des retraites. Le rapport se poursuit par un décompte des « retombées presse » des actions menées par les avocats, en l'occurrence 7582. Puis il se poursuit par l'énumération d'un certain nombre d'actions menées pour la première fois par le CNB : organisation d'une « journée droit » dans les collèges, présence à la marche des fiertés, participation au salon de l'agriculture, institutionnalisation dans ses murs d'une journée internationale des droits des femmes, visites de différents centres de détention, mobilisation dans la lutte contre les violences faites aux femmes. Vient ensuite ce qu'a obtenu le CNB : création d'une action de groupe incluant les victimes d'une fuite de données personnelles / suppression des mesures d'un article du PLFSS / versement d'indemnités journalières pour la garde des proches durant la crise du Covid 19 / respect du périmètre du droit à l'égard des plateformes numériques dans la loi de programmation de la justice / aménagement de certaines épreuves du CRFPA pour les handicapés / saisine du CSA / condamnation du site Demanderjustice.com / censure par le Conseil constitutionnel de la « loi Avia » / fermeture du site « Démocratie participative » / impossibilité pour les caisses d'allocations familiales de réserver le montant des pensions alimentaires dans la loi de programmation de la justice / censures constitutionnelles de divers dispositifs qui auraient « fracturé les libertés publiques » / censure de la part du même Conseil constitutionnel d'un article du code de procédure pénale. Cette énumération précède une rubrique intitulée « Retour sur 3 ans de mobilisation » déclinée sous des titres divers, dont « Les avocats unis pour une société de droit », « La défense de l'exercice de la profession », « Une influence et un rayonnement croissants », où l'on retrouve sous forme plus détaillée différents thèmes abordés plus haut

dans le rapport, avant que soient abordés les travaux réalisés en commissions, puis mentionnés différents guides pratiques sur « encyclopedie.avocats.fr ».

Le rapport d'activité pour 2021 établi sous la présidence de Jérôme Gavaudan, intitulé *71 000 avocats pour plus de droit*, commence par un éditorial, qui mérite l'attention, car son rédacteur entend résumer la « mission » et la « raison d'être » du CNB à l'approche des élections présidentielles, sous le titre « Manifeste pour une société plus juste ». Son auteur commence par déplorer le fait que « les particuliers comme les entreprises semblent s'être accommodés du renoncement à l'exercice de leurs droits », avant de répondre à cette situation, qui « nous interpelle et nous oblige », en relevant que « nous nous mobilisons contre les injustices », ce qui signifie concrètement trois choses : « préserver la société de droit », « peser dans les débats à venir », « améliorer le fonctionnement de la justice, faire avancer la profession et, par conséquent les droits et libertés de tous ». Ce texte est intéressant en ce qu'il place la lutte contre les injustices sociales au premier plan et la situation de la profession au dernier, ce qui est une manière de situer une question d'intérêt public devant la défense des intérêts corporatistes de la profession. C'est un changement de perspective si on compare ce rapport à celui de la mandature 2015-2017, mais ce n'est pas vraiment nouveau. On sait en effet, au moins depuis le fameux essai *Les avocats* publié en 1995 par le sociologue Lucien Karpik, que ces derniers ont acquis leur légitimité en ne cessant de nouer une alliance avec le public dont ils ont entendu se faire dans l'histoire contemporaine, celle des 19^e et 20^e siècle, les porte-parole. Néanmoins ce texte pourrait traduire à bas bruit une évolution, ou du moins une inflexion dans leur discours, moins en ce qu'il constitue désormais un discours porté non plus par des individus mais par une institution, qu'en ce qu'il met en avant la lutte contre les injustices sociales – le qualificatif « sociales » étant loin d'être neutre – plutôt que la promotion des droits et libertés, celle-ci n'étant pour autant pas absente du rapport.

Les trois thèmes énoncés dans l'éditorial sont ensuite déclinés dans le rapport dont ils constituent la trame, avant que ne soit abordée dans une quatrième partie les thèmes plus directement liés à la profession. Et le président du CNB d'énumérer, sous forme d'encadrés, les « avancées 2021 » qu'il attribue à l'institution, certaines étant liées à la pandémie de la Covid. Des avancées qui sont de nature et de portée très diverses : mise en place de l'AJ garantie / possibilité de visite pour le bâtonnier des lieux de privation de liberté / censure par le Conseil constitutionnel de l'ordonnance sur la prolongation automatique des détentions provisoires sans juge / création de deux mentions de spécialisation « droit des enfants » et « droit de la protection des données personnelles » / suppression de la possibilité de déroger à l'assistance du mineur par un avocat en audition libre / suspension par le Conseil d'État de la possibilité des visioconférences devant les juridictions pénales / diffusion d'une note de la Direction de l'administration pénitentiaire à l'ensemble des établissements, prohibant strictement certains comportements qui rendaient difficile l'exercice des fonctions d'avocats / possibilité pour les clients de consulter leur avocat au sein de son cabinet pendant le couvre-feu après 18 heures / censure par le Conseil constitutionnel de certains éléments de la proposition de loi sécurité globale / éligibilité des avocats aux modalités de prolongation de remboursement de prêt garanti par l'État / obtention d'un accord sur le statut des avocats britanniques en France à la suite du Brexit / remise en cause partielle de l'application GendNotes des gendarmes / adoption de nouveaux tarifs réglementés pour les saisies immobilières, de partage de licitation et de sûreté judiciaire / modifications par le décret du 11 octobre 2021 de diverses dispositions de procédure civile / mise en conformité des commandes en ligne d'actes d'état civil / obtention de la force exécutoire de l'acte d'avocat dans le cadre des MARD / inscription dans le code de procédure pénale du droit pour la victime d'être assistée par un avocat lors des auditions / réservation de la date de première audience et sa communication par le greffe exclusivement par voie électronique, via l'application e-Barreau, dans les procédures écrites ordinaires devant le tribunal judiciaire / obtention du wifi dans les palais de justice / prolongation des indemnités journalières pour les avocats libéraux durant la crise sanitaire / action de soutien aux avocats

en vue du recouvrement des honoraires impayés / aide sur critères sociaux pour les élèves avocats, toutes nationalités confondues / décret permettant la passation de certains marchés de prestations juridiques sans publicité ni mise en concurrence préalable.

Un inventaire qui n'est pas exclusif de toutes les actions entreprises par le CNB, le corps du document faisant apparaître, à titre d'exemple, les actions institutionnelles visant l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des cabinets, le fonctionnement de la justice face au terrorisme, ou encore les rencontres en France et à l'étranger auxquelles a participé le CNB.

Le rapport d'activité pour 2022, établi à nouveau sous la présidence de Jérôme Gavaudan, est intitulé *Pour une société de droit*. L'éditorial que signe celui-ci en est instructif. Il y affirme que « l'année 2022 a été marquée par une mobilisation de la profession pour réhabiliter la justice et faire en sorte qu'aucun citoyen ne puisse éprouver le sentiment d'injustice, qu'aucun citoyen ne renonce à faire valoir ses droits », et qu'« une société démocratique ne peut accepter qu'un justiciable, quel qu'il soit et peu importe ses raisons, renonce à la justice ». Après avoir soutenu qu'il fallait « combattre ce grand renoncement au droit », le président du CNB conclut son propos par ses mots qu'il estime résumer « l'objectif de cette mandature » : « Grâce à une profession forte, grâce à une justice forte, les citoyens peuvent retrouver confiance dans l'institution judiciaire et ainsi réparer la justice ». Même si son auteur prend soin de ne pas donner les raisons du renoncement au droit qu'il entend voir combattu, son discours, dont certains mots – mobilisation ou combat – ont une connotation qui pourrait les apparenter à ceux d'un syndicaliste, renvoie en termes à peine voilé au thème de l'accès au droit et à la justice qui constitue le motif d'intérêt général par lequel une fraction de la profession revendique depuis plusieurs décennies une extension du domaine de l'AJ ainsi qu'une meilleure rémunération des avocats qui la pratiquent. Il n'est donc pas impossible de soutenir que, sous couvert de motifs d'intérêt généraux censés mettre la profession au service du public, selon une stratégie mise en lumière par le travail déjà cité de Lucien Karpik, cet éditorial s'adresse en filigrane à une fraction des avocats, celles et ceux situés au plus près des citoyens qui ont du mal à faire valoir leurs droits. Ce qui serait une manière de prendre acte du fait que le CNB sert en premier lieu les intérêts de cette fraction des avocats, tout en permettant de situer désormais le centre de gravité de la profession.

Le rapport présente ensuite ce qui n'est plus qualifié d'avancées, comme l'année précédente, mais de « réussites de l'année ». Une liste d'ailleurs nettement plus courte : décret du 25 février 2022 favorisant le recours à la médiation autorisant l'apposition de la formule exécutoire sur l'acte d'avocat constatant une transaction ou un accord / jugement du tribunal judiciaire de Paris dans l'affaire de la cotisation ADSPL / obtention de la réintégration du rôle de l'avocat en matière de conseil en ressources humaines / obtention de l'amendement du texte de loi qui prévoyait d'encadrer les activités de conseil dans le cadre des réponses à des commandes de l'État ou des administrations / obtention de l'annulation d'une convention de recherche d'économies sur les charges sociales, permettant de conforter le périmètre de la profession / obtention de la vice-présidence du Conseil national de la médiation.

Le reste du rapport présente différentes rubriques sous l'intitulé (partie 1) « défendre l'État de droit et renforcer la justice », ce qui lui permet de mentionner une étude au titre éloquent : « comment favoriser l'accès au droit pour lutter contre les injustices », puis un tour de France des injustices qui peuvent être de nature géographiques, sociales, économiques, et dont il est précisé qu'elles « ne cessent de se multiplier ». Autre intitulé (partie 2) sur un thème connexe : « défendre l'égalité d'accès au droit pour tous », avant une partie titrée (partie 3) : « Être acteur du dynamisme économique », et une rubrique directement dévolue aux avocats (partie 4) : « mieux vivre la profession d'avocat » qui traite en particulier de l'innovation, de la médiation, des solutions numériques, des luttes contre les discriminations, avant une partie centrée sur le rayonnement

de la profession (partie 5) où sont traités les questions de communication, des relations avec les institutions, et les relations internationales.

Le rapport d'activité pour 2023, établi une dernière fois sous la présidence de Jérôme Gavaudan, est titré de manière générale : *Une année d'engagement pour le droit, pour les droits*. Dans un éditorial où il insiste sur l'unité de la profession, le président y développe le thème de l'écoute afin, en premier lieu, de « permettre de financer par l'aide juridictionnelle la présence systématique de l'avocat auprès des enfants en matière d'assistance éducative, ou encore pour la préservation du régime des retraites ». Les « réussites de l'année » y sont à nouveau déclinées : décision du Conseil d'État ayant admis l'intervention volontaire du CNB au soutien d'un ressortissant bengalais qui contestait le caractère équitable d'une procédure rejetée par ordonnance devant la Cour nationale du droit d'asile / obtention d'avancements s'agissant du projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique / obtention, devant le Sénat, d'une majoration de 10% de la pension de retraite des avocats ayant eu trois enfants ou plus / condamnation d'un « mandataire assuré » devant la Cour d'appel de Nîmes / publication au JO du Code de déontologie des avocats / « après des années d'engagement et de mobilisation du CNB », obtention de la présence systématique de l'avocat auprès des enfants en assistance éducative / obtention auprès de l'assemblée nationale de l'exclusion des avocats du champ de compétence des tribunaux des affaires économiques.

Suivant le plan inauguré l'année passée, la suite du rapport est composée de plusieurs parties, dont une première qui met l'accent sur les engagements du CNB au profit de tous, une deuxième sur l'accompagnement de la profession, par exemple en matière de formation ou s'agissant de la vie du cabinet ou en matière numérique, une troisième consacrée à la vie de l'institution où il est en particulier fait état des activités des différentes commissions.

Même si la consultation de rapports annuels d'activité ne suffit pas pour comprendre l'ensemble des orientations prises par une institution et leur évolution, il donne néanmoins des indications intéressantes en la matière. En l'occurrence, on peut en discerner certaines dont il est possible de tirer quelques enseignements.

Le tournant de la **communication** pourrait d'abord avoir été pris en 2018 avec l'établissement d'un rapport annuel, au lieu d'un rapport de mandature sur une période de trois ans. À compter de cette date, les rapports annuels, leur présentation générale, et leur contenu même, semblent d'ailleurs les faire relever plus certainement de la communication que de l'information.

En outre, l'orientation générale donnée aux rapports tendrait à viser moins des thèmes corporatistes que de **promouvoir l'intérêt général**. Alors que le rapport de la mandature 2015-2017 est intitulé « Trois années au service des avocats », et que ceux publiés entre 2018 et 2020 mettent en avant l'unité de la profession, spécialement au regard de la réforme des retraites, une inflexion se produit à compter de 2019 où l'on voit apparaître l'expression « société de droit » dont il est précisé que les avocats en sont les promoteurs, une expression sans cesse présente entre 2019 et 2023, le rapport de l'année 2022 étant même titré de manière générale « Pour une société de droit », alors que celui de 2023, qui semble donner un contenu à cette expression, vise « Une année d'engagement pour le droit, pour les droits ».

L'inflexion peut paraître secondaire, mais elle confirme les analyses déjà citées de Lucien Karpik qui voit dans l'alliance des avocats et du public le moyen de renforcer la légitimité de la profession. Dit autrement : c'est parce que les avocats dans leur ensemble servent les intérêts du public que leur profession est légitime, ce qui justifie non seulement son existence, mais encore sa promotion au sein de l'État. En l'occurrence, à lire les rapports successifs, il apparaît que les avocats participent pleinement au développement d'une **société de droit**, notion nouvelle et relativement indéterminée, et plus encore de l'État de droit, notion nettement plus connue, mais aussi à la promotion des droits. Par leur action, les avocats se situent donc à l'intersection du public et de l'État. Il s'agit là d'une déclinaison nouvelle d'une stratégie pluriséculaire. À une réserve près néanmoins, et de taille : c'est que ce discours n'est en l'occurrence pas tenu par les avocats dans leur diversité, comme ce fut le cas dans le passé, mais par une organisation représentative de la profession.

Ce qui pourrait avoir aussi changé, ce sont les intérêts du public servis par les avocats. Une nouvelle fois, à lire les rapports, il apparaît que le CNB reprend un thème qui relève de l'idéologie classique du barreau libéral qu'incarnent traditionnellement de grandes figures, dont la dernière en date est celle de Robert Badinter, un avocat d'affaires qui n'a pas hésité à s'engager en faveur de la suppression de la peine de mort. Cette idéologie du barreau libéral, c'est celle d'une profession qui peut exercer de multiples activités, mais sans jamais oublier de promouvoir les libertés publiques. Un discours qu'on ne retrouve dans aucune autre profession juridique réglementée. Le thème apparaît ainsi de manière flagrante quand les rapports traitent des questions pénales et pénitentiaires, ou encore des actions que mène le CNB à l'échelon international.

Mais l'idéologie du barreau libéral semble désormais concurrencée par un autre discours qui tend à faire prévaloir la lutte menée par les avocats contre les injustices sociales. Cette expression, que l'on retrouve à plusieurs reprises dans les différents rapports, n'est pas neutre. Elle tend à démontrer que les avocats prennent en charge les intérêts des personnes qui, pour des motifs divers, sont exclues de l'exercice de leurs droits, et plus largement d'une société que les avocats souhaiteraient qu'elle soit en quelque sorte de droit pour tous. À côté d'un **barreau libéral**, en charge de la promotion des libertés publiques, pointerait donc ce qu'on pourrait être tenté d'appeler un **barreau social**, chargé de lutter contre les injustices sociales, dont le CNB serait aussi le représentant.

C'est peut-être cette orientation qui explique le **ton plus revendicatif** des différents rapports, en même temps que le choix de privilégier certains thèmes, dont la préservation des retraites, celle du périmètre ou de l'accès au droit et à la justice qui constitue le support de la défense de l'AJ. C'est donc à un autre barreau auquel s'adresserait aussi le CNB. Un barreau qui n'a pas grand-chose à voir avec le barreau d'affaires, et qui est certainement plus provincial que parisien.

Les revendications du CNB et le budget de l'AJ :

À certains égards, cette orientation pourrait ne pas avoir été dénuée de succès. En atteste la lecture des observations définitives de la Cour des comptes de juillet 2023 sur l'AJ où celle-ci constate que les dépenses qui lui sont liées ont cru rapidement, passant 342.400.000 € en 2017 à 629.800.000 € en 2022, ce qui représente une hausse moyenne annuelle de 13%. Une hausse qui résulterait de plusieurs facteurs : l'augmentation du périmètre couvert par l'AJ, la modification des critères d'éligibilité des demandeurs, une révision partielle des barèmes déterminant le nombre d'UV permettant de calculer le montant de la rétribution des avocats, l'augmentation du montant de l'UV, ou encore le développement des conventions locales d'AJ. Et des versements aux avocats dont la Cour constate qu'elle est largement pilotée par les Carpa et l'Unca. L'AJ étant au cœur des préoccupations du CNB (concernant en particulier le montant des UV ou la révision des barèmes), il n'est pas tout à fait déraisonnable d'établir un lien de causalité, et non une simple corrélation, entre ces évolutions et les actions menées par l'institution.

Ce constat n'épuise pas les enseignements que l'on peut tirer de la consultation des rapports annuels. Ceux-ci font aussi apparaître un CNB qui tend à devenir un **prestataire de services**. Non seulement en matière de formation, ce qui correspond à la mission que lui confère la loi, mais aussi par les mesures de natures très diverses qu'il prend soin de signaler pour accompagner les avocats dans leur pratique quotidienne faite d'une multitude de spécialités, ce qui correspond à une lecture très extensive de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971. Une manière différente d'assurer la légitimité de l'institution, non plus auprès du public ou de l'État, mais de ses propres membres. Une situation qui bénéficie certes grandement aux plus petits des Ordres d'avocats, mais qui la met en concurrence avec ceux des principaux barreaux qui entendent aussi jouer ce rôle de prestataires de services. À moins qu'il faille parler d'une répartition des tâches. Mais si c'est le cas, on peut imaginer que cette situation conforte les plus petits Ordres, précisément parce qu'ils n'ont pas les moyens de fournir les services proposés par le CNB. Ce qui est peut-être une façon différente de soutenir que l'institution s'adresse en priorité à un certain barreau, celui qualifié un peu plus haut de barreau social, par opposition au barreau libéral qu'on trouve plus largement représenté dans les grands barreaux, au premier rang desquels figure le barreau de Paris.

Dernier constat : cette même lecture des rapports successifs tend à démontrer que les « avancées » ou les « réussites » annuelles que relève le CNB, si elles paraissent nombreuses et dans des domaines très divers, portent pour l'essentiel sur des questions, certes importantes, mais qui relèvent plutôt d'une forme de **pointillisme**, en ce sens qu'elles sont une accumulation de petites choses, sans paraître constituer le produit d'une stratégie globale et cohérente, ni même l'expression d'une stratégie liée à l'avenir de la profession elle-même.

Un exemple tiré de l'actualité (avril 2024) :

À titre d'exemple, et pour s'en tenir à l'actualité la plus récente, si l'on comprend aisément que le CNB se soit prononcé lors de son assemblée générale d'avril 2024 en faveur d'une proposition de la DACS destinée à compléter le décret du 27 novembre 1991 en vue d'instaurer une procédure disciplinaire simplifiée, ou encore en faveur de l'exigence d'un master 2 à la fois pour l'examen d'entrée aux CRFPA et pour l'obtention du CAPA, ces deux questions relevant de questions proprement corpora-

tistes, on comprend moins qu'il ait participé à la consultation publique lancée par le ministère de la Justice sur le premier projet de codification du droit international privé et adopté une résolution réitérant son soutien à ce projet, alors que ce thème dépasse assez largement la profession d'avocat, et qu'il existe de nombreux praticiens de la matière susceptibles d'avoir des avis opposés sur cette question controversée parmi les spécialistes.

À ce compte, toutes les questions juridiques, dès l'instant qu'elles constituent la matière première sur laquelle travaillent les avocats, sont susceptibles d'entrer dans le champ de compétence du CNB au titre de la représentation de la profession, tel qu'énoncé par l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971.

En toute hypothèse, l'extension de ce champ de compétence pourrait trouver son sous-bassement dans les différents rapports qui vont au-delà des questions corporatistes pour insister sur le fait que les avocats doivent pleinement participer à l'édification d'une société de droit ou au renforcement de l'État de droit.

Une stratégie globale et cohérente : ce fut de manière emblématique la stratégie imaginée et mise en œuvre par le barreau visant à promouvoir une grande profession du droit entre le milieu des années 1960 et le début des années 2010, à l'exact rebours du pointillisme actuel. Un pointillisme que ne saurait gommer le renvoi à la promotion d'une très floue société de droit. Un pointillisme qui pourrait en outre expliquer que la plupart des avancées mis en avant dans les rapports les plus récents soient plutôt de nature réactive que proactive.

Notons que cette analyse (pointillisme des actions vs. stratégie globale et cohérente) est confortée par les entretiens menés avec différents animateurs de la profession durant la dernière décennie. À la question de savoir quelles sont les quatre ou cinq réformes majeures portées par celle-ci au cours de cette période, la plupart sont hésitants ou demeurent dubitatifs. Sont pêle-mêle évoqués, de manière assez imprécise, outre de multiples nuances et de nombreuses réserves : les structures d'exercice, les activités commerciales accessoires, la gestion des écoles de formation, le secret professionnel, ou la publicité dans la profession, et de manière plus isolée les états généraux de la profession, ou la création du G7 de la profession. Sont encore évoquées l'action du CNB en matière de retraite et, de façon plus générale, la multiplication de ses interventions auprès des pouvoirs publics. Et certains de s'interroger alors sur **le rapport entre le coût global de fonctionnement du CNB et les actions qu'il a pu mener ces dernières années**. L'idée sous-jacente tenant dans le fait que le CNB ait pu devenir une organisation bureaucratique dont l'efficacité est incertaine, du moins au regard des moyens importants qu'elle déploie.

Le budget du CNB et son évolution :

Pour mémoire, lors de son AG du 13 décembre 2022, le CNB a voté un budget prévisionnel 2023 pour un montant global à financer de 32.418.000 €. Un budget construit sur des projections de trésorerie pour les années 2023 à 2025 qui incluaient de nouvelles lignes de dépenses au nombre desquelles on pouvait en particulier relever, selon les dires mêmes du CNB, un plan d'investissement cybersécurité pour les avocats, la mise en place du vote électronique national pour les prochaines élections du CNB, ainsi

que le renforcement des ressources nécessaires aux actions et aux campagnes de communication institutionnelles, ainsi qu'aux événements de la profession. Des orientations qui confirment les conclusions qui précèdent, à la fois sur l'insistance mise sur les services rendus par le CNB à ses membres (plan cybersécurité) et le rôle dévolu à la communication. Un budget qui a engendré une augmentation de 50 € de la cotisation annuelle pour les avocats ayant plus de deux ans d'exercice, celle-ci passant de 390 € à 440 €.

Par comparaison, le budget prévisionnel 2021 était d'un montant de 26.150.000 €, et celui de 2019 figurait pour un montant de 23.888.000 €, ce qui représente une hausse du budget du CNB de près d'un tiers en cinq ans.

Quant au projet de budget 2024, il est de 32.166.000 € hors investissements (pour un montant de 1.010.000 €), les dépenses pouvant être divisés en trois tiers inégaux : les services généraux, le patrimoine immobilier et mobilier, ainsi que les ressources humaines en constituent le premier (pour 16.000.000 € environ) ; la direction des services informatiques le second (pour 8.000.000 € environ) ; tout ce qui relève de la vie institutionnelle, des travaux et des actions des commissions, de la communication, des affaires publiques, le reste (soit environ 8.000.000 €).

Cette idée – l'apparition d'une institution bureaucratique dont l'efficacité est incertaine au regard de son coût – engendre deux types de discours. Minoritaire, le premier tend à remettre en cause la légitimité même du CNB, et donc son existence. Avec un constat du genre : les grandes réformes de la profession, celle des années 1920 ayant abouti à la création de la caisse de retraite des avocats, ou celles visant à absorber d'autres professions au début des années 1970 ou 1990, ont bien eu lieu alors que le CNB n'existait pas. Et certains de se poser la question : auraient-elles eu même lieu si le CNB avait existé, alors que celui-ci s'est opposé à l'introduction de l'avocat en entreprise qui constituait pourtant le prolongement de la stratégie définie et mise en œuvre par la profession des décennies plus tôt ? Majoritaire, le second ne remet pas en cause cette légitimité et prend acte des actions menées par le CNB, tout en considérant que sa gouvernance pourrait être améliorée, moins d'ailleurs en raison de son caractère bureaucratique, qu'afin de permettre aux différentes sensibilités du barreau d'y être mieux représentées. Ce qui revient implicitement à dire qu'une certaine frange du barreau a pris au CNB le pas sur une autre. Pour le dire autrement, et avec des termes déjà employés : au-delà de l'opposition du barreau de Paris et des barreaux de province, quelque peu réductrice, la conception sociale du barreau pourrait l'avoir emporté sur sa conception libérale.

Des propositions radicales de réforme du CNB :

De ces différents discours s'évincent parfois des propositions de réforme institutionnelle radicales, allant de la suppression pure et simple du CNB, autrement dit l'abrogation de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971, à une réforme drastique de son mode de fonctionnement propre à le réorienter vers un rôle plus directement corporatiste et stratégique, ce qui a pu se traduire par des propositions visant, par exemple, (1) à limiter le nombre de membres élus du CNB à 40 et non plus 80, (2) à revoir le nombre des commissions permanentes que le CNB peut, au début ou en cours de mandature, créer ou supprimer, en application de l'article 10.1 de son règlement intérieur, commissions qui, au total, étaient au nombre de 17 selon le rapport d'activité pour 2023, auquel s'ajoutaient 4 groupes de travail

dont l'existence est elle-même prévue à l'article 11 dudit règlement, motif pris de l'existence de chevauchements de compétence entre les différentes commissions, (3) ou encore à limiter la croissance du nombre de salariés au sein de l'institution afin de réduire le montant de la masse salariale.

Ce qui ne signifie pas pour autant que, pour certains, la modification de la gouvernance du CNB permettrait de déterminer une nouvelle stratégie d'ensemble, l'époque des grandes réformes structurelles de la profession relevant peut-être du passé, au profit d'ajustements permanents, comme c'est le cas pour d'autres professions réglementées qui mènent des stratégies tout aussi pointillistes que celle qui semble émaner des actions actuelles du CNB. Un discours que confortent les échanges que l'on peut avoir avec divers membres du barreau d'affaires qui s'intéressent aux questions de gouvernance de la profession. Ceux-ci se plaignent certes de ne pas voir leurs préoccupations prises en charge par le CNB, et citent la dernière manifestation de ce désintérêt que constitue la question dite du *legal privilege* des juristes d'entreprises. Mais ils ne vont guère au-delà de cette question qui constitue d'ailleurs en soi une remise en cause de la stratégie mise en œuvre par les plus anciens de leurs pairs, ceux-ci s'étant toujours opposé à l'instauration d'un tel privilège dont ils savaient qu'elle aurait mis un terme à l'éventuelle intégration des juristes d'entreprises, ou du moins d'une fraction d'entre eux, au sein d'une grande profession du droit.

En définitive, la question de la gouvernance du CNB demeure centrale. Non pas tant pour réaliser un *aggiornamento* de la profession que pour lui permettre de mener des actions correspondant à ses modes différents d'exercice, étant acquis que le CNB (1) **octroie une place centrale aux questions de justice sociale et d'accès au droit**, ce qui confère une place prépondérante à la promotion des intérêts d'une fraction du barreau qu'on peut qualifier de social, en même temps qu'un caractère majoritairement réactif, voire contestataire à ses actions, (2) **se comporte assez largement comme un prestataire de services** vis-à-vis des membres de la profession, ce qui le met en certains égards en concurrence avec les plus importants parmi les Ordres, (3) **n'a pas défini de stratégie globale de la profession** se substituant à la promotion d'une grande profession du droit qui était promue depuis le milieu des années 1960, mais a plutôt privilégié des interventions ponctuelles de nature très diverses et dans des domaines variés, dont certains relèvent moins de la défense immédiate des intérêts de la profession que d'une certaine conception de l'intérêt général.

Résumé :

Lors de sa création en 1990, le CNB a pris en charge les fonctions, qu'on peut qualifier de politiques, de promotion des intérêts de la profession dans son ensemble, alors que celles-ci n'étaient pas assumées par la plupart des Ordres d'avocats, ceux-ci exerçant plutôt des fonctions gestionnaires en se chargeant d'administrer au quotidien l'exercice de la profession à l'échelon local. Ce faisant, le CNB empiétait sur les fonctions politiques qu'en raison de sa spécificité, l'Ordre des avocats de Paris s'était arrogé de longue date. C'est d'ailleurs à ce titre que celui-ci avait soutenu la stratégie visant à étendre le domaine d'activités des avocats qu'avait imaginé au milieu des années 1960 un syndicat avec le soutien du barreau d'affaires. Une stratégie propre à promouvoir

une grande profession du droit dont les avocats auraient été le centre, ce qui a été mis en œuvre avec succès à la suite des réformes intervenues au début des années 1970, 1990 et 2010. Or, depuis une décennie, les actions menées par le CNB ne s'inscrivent plus dans le sillage de cette stratégie. Quand il n'agit pas en qualité de prestataire de services, ce qui le place en concurrence avec certains Ordres qui peuvent exercer des fonctions identiques, le CNB promeut désormais une politique plus réactive que proactive, ce qui l'inscrit plutôt dans un registre contestataire, et dans des domaines à la fois très ciblés et hétérogènes. Néanmoins, ces actions ont une portée politique, au sens où, mettant l'accent sur l'accès au droit et à la justice pour tous les publics, mais aussi sur la lutte contre les injustices sociales, elles servent peut-être à renouveler les termes de l'alliance nécessaire entre la profession et le public, mais surtout les intérêts d'un barreau dont l'exercice, qui est peut-être devenu majoritaire, s'inscrit dans une tradition qu'on peut qualifier de plus sociale que libérale. Du fait de cette orientation, et malgré les nombreux renvois à l'unité de la profession, le CNB ne représenterait donc plus de manière satisfaisante les intérêts de la fraction du barreau, pour l'essentiel parisien, plus éloignée d'un tel exercice de la profession. Aussi l'Ordre des avocats de Paris tendrait-il à promouvoir une modification des règles de gouvernance de l'institution, aux fins d'autoriser un rééquilibrage, voire une réorientation partielle de ses actions au bénéfice des intérêts de la profession prise dans son ensemble.

Titre 1. L'expression unitaire de la profession : les vice-présidences de droit en question

Il peut paraître curieux de commencer par ce thème. Pour autant, il est apparu important aux yeux du Conseil de l'Ordre qui, dans sa lettre de mission, a insisté sur le caractère dommageable de ce qu'il appelle une représentation tripartite. En outre, plusieurs personnes interrogées ont insisté sur le caractère déterminant de cette question, et sur la nécessité de faire évoluer l'état du droit positif en vue de favoriser un fonctionnement plus équilibré de l'institution.

Pour mieux comprendre le sujet, il convient de revenir sur le passé. Au moment de la création du CNB, rien n'imposait que le barreau de Paris s'efface, puisque la nouvelle institution ne remettait nullement en question les Ordres dans l'exercice de leurs fonctions. Il n'en allait pas de même s'agissant de la Conférence des bâtonniers qui constitue une simple association. On aurait pu imaginer que celle-ci disparaisse au profit du nouveau dispositif, mais c'est plutôt l'inverse qui s'est produit. Elle a fini par accroître sa légitimité en agrégeant, lors des élections successives, la plupart des 24 membres du collège ordinal province. En dépit de la création du CNB, chacun a dès lors continué à jouer sa partition, le barreau de Paris ainsi que la Conférence des bâtonniers considérant qu'ils avaient vocation, dans la mesure qui était la leur auparavant, à représenter la profession, en dépit des termes de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 censés déléguer cette fonction au seul CNB.

Pour permettre une coopération entre les trois organes, et ne pas nuire aux actions de lobbying menées par le barreau en évitant autant que faire se peut des positions divergentes, une solution de nature très pragmatique a vu le jour en 2003. À la suite d'un accord entre le président du CNB (Michel Bénichou), celui

de la Conférence des bâtonniers (Bernard Chambel), et le bâtonnier de l'Ordre des avocats de Paris (Paul-Albert Iweins), un groupement d'intérêt économique (ci-après GIE) a été mis en place afin de permettre (1) une mutualisation des moyens et des coûts, chaque organe étant censé contribuer à son financement, (2) l'organisation de rencontres régulières entre les dirigeants de chacun de ces trois organes, (3) la création de commissions de travail tripartites sur les sujets importants.

L'existence du GIE n'a cependant jamais fait l'unanimité, au motif que ce qui pouvait être considéré comme constituant un mode original de gouvernance tripartite portait atteinte au principe d'unicité de représentation de la profession par le CNB. Néanmoins, la critique n'a pas prospéré en raison de la promulgation de la loi du 12 mai 2009 instituant les deux vice-présidences de droit en son sein. Celle-ci a en effet autorisé la suppression du GIE, car il pouvait sembler ne plus avoir de raison d'être.

À bien y réfléchir, l'effet le plus marquant de cette réforme a peut-être tenu à la modification notable du statut de la Conférence des bâtonniers. Alors qu'elle n'était qu'une simple association, regroupant certes les bâtonniers de 163 barreaux de tailles variables, elle a vu son existence consacrée institutionnellement à la fois par le législateur, via l'article 21-2 de la loi du 31 décembre 1971, qui fait de son président l'un des deux membres de droit du CNB, et le pouvoir réglementaire, par le biais de l'article 34 du décret du 27 novembre 1991, qui lui confère la qualité de vice-président de droit. Le tout en permettant à la Conférence des bâtonniers de réaliser une économie puisque, du fait de la disparition du GIE, elle n'est plus tenue de son obligation financière, et peut s'adosser aux moyens que lui procure indirectement le CNB, pour peu que les membres du collège ordinal province y jouent un rôle actif. C'est d'ailleurs cette double situation (bénéfice institutionnel / absence de coût) qui est susceptible de caractériser l'état, déjà mentionné, de passager clandestin de la Conférence des bâtonniers au sein du CNB. Et cela même s'il peut tout à fait être soutenu qu'en raison de sa stratégie d'agrégation des ordres locaux aux élections successives des membres du collège ordinal province du CNB, elle y représente à certains égards 163 ordres locaux.

Quinze années après la réforme de 2009, quel bilan peut-on alors tirer de l'institution des deux vice-présidences de droit, qui a eu pour objet de créer un lien organique entre l'Ordre des avocats de Paris et la Conférence des bâtonniers, d'un côté, le CNB, de l'autre ? Pour le dire en peu de mots, il apparaît contrasté et l'efficacité du mécanisme, mis en place pour favoriser concrètement l'unité de représentation de la profession, que ne permet pas la mise en œuvre du seul article 21-1 précité, tient peut-être moins à son existence juridique qu'aux comportements des individus.

Le fait que plusieurs bâtonniers de Paris aient ainsi décidé de déléguer les fonctions de vice-président du CNB à leurs vice-bâtonniers, d'abord en 2013 et 2014, puis en 2020 et 2021, n'a pas été dans le sens d'un fonctionnement harmonieux de l'institution. De même, la création en 2014 d'un service « Affaires publiques » au sein de l'Ordre des avocats de Paris, devenu par la suite « Commu-

nication & affaires publiques », dont l'une des missions, selon la page de présentation sur son site, consiste à « *défendre et valoriser les avocats dans l'opinion publique, en communiquant sur la profession et ses multiples enjeux auprès des médias, des élus, des prescripteurs d'opinion et de tous les relais* », apparaît comme participant à la représentation de la profession dans son ensemble. Une situation qui révèle au minimum que l'institution des deux vice-présidences de droit n'a pas donné satisfaction à l'un de ses protagonistes.

Aux dires de plusieurs acteurs, après la période de turbulence ayant débuté à l'issue du mandat du président Thierry Wickers en 2012, le système mis en place trois ans auparavant n'aurait vraiment fonctionné correctement que lorsque présidents et vice-présidents de droit auraient décidé de s'exprimer d'une seule voix au sein même du CNB, en acceptant de discuter des questions en amont lors des réunions du bureau, avant d'obtenir un vote public lors de l'assemblée générale.

Néanmoins, cette pratique prétendument vertueuse ne fait pas l'unanimité. Elle ne produirait pas les effets escomptés, car le mécanisme de la vice-présidence de droit serait en quelque sorte vicié à la base. En mettant même de côté la portée des discussions au sein d'un bureau qui comprend onze membres de sensibilités différentes, la qualité de vice-président de droit priverait en effet les deux vice-présidents de toute légitimité démocratique au sein d'une assemblée générale dont il est acquis à l'unanimité qu'elle détient l'essentiel du pouvoir au sein du CNB dans la mesure où l'institution, au rebours de l'Ordre des avocats de Paris, serait d'essence parlementaire. Il s'ensuivrait qu'au cours de la tenue de ces assemblées, les deux vice-présidents de droit seraient soumis à leur bon-vouloir, peu important les accords intervenus au cours des réunions préparatoires du bureau. L'essentiel tiendrait ainsi dans la possibilité d'obtenir ou non une majorité au sein desdites assemblées, quels que soient les arrangements préalables. Or, en l'état actuel des équilibres institutionnels, le bâtonnier de Paris serait assez rarement en mesure d'obtenir une majorité, et donc d'y faire valoir sa position, au rebours du président de la Conférence des bâtonniers, et cela d'autant plus que le collège ordinal province, plus nombreux (24 sièges contre 16 pour l'Ordre des avocats de Paris), lui est assez souvent acquis.

Aussi les tenants de cette analyse souhaitent plutôt la suppression des deux vice-présidences de droit, afin que le bâtonnier de Paris ne soit pas dépendant de l'assemblée générale et que, redevenu extérieur au CNB, il recouvre en conséquence une plus grande liberté de mouvement. Dit autrement, et de manière plus triviale, la création des vice-présidences de droit aurait constitué un moyen de lier les mains du bâtonnier de Paris, en dépit de sa capacité à négocier en amont au sein du bureau ; les supprimer pourrait constituer pour lui un moyen de peser de l'extérieur sur l'institution, en ne le contraignant plus à acquiescer aux votes intervenus lors des assemblées générales du CNB auxquelles il est contraint de participer, sauf à donner l'impression de les trahir s'il s'y refuse, ou s'il prend ultérieurement une position contraire à celle qu'elles ont fait prévaloir.

En outre, le fait de supprimer le lien organique entre le président du CNB, le bâtonnier de Paris et le président de la conférence des bâtonniers, pourrait ne pas

empêcher ces trois acteurs de dialoguer en organisant, de manière plus ou moins informelle, des réunions régulières entre eux sur les questions les plus stratégiques, le travail technique pouvant être accompli au sein des commissions du CNB où sont présents des membres des collèges ordinaires Paris et province. **Si l'harmonie escomptée tirée de l'existence des deux vice-présidences de droit tient avant tout au comportement des individus, il est en effet loin d'être certain que leur suppression produirait l'effet inverse, celui d'une dysharmonie programmée.** D'autant qu'il apparaît que cette existence n'a pas favorisé ladite harmonie outre mesure. Autrement dit, qu'elle n'a pas joué pleinement son rôle prophylactique. Ce qui est parfois advenu avec un lien organique pourrait donc tout aussi bien intervenir sans un tel lien qui ne semble pas avoir eu de vertu particulière. S'il s'agit de se réunir pour discuter, nul besoin de texte !

Relevons néanmoins, et pour conclure, que si l'Ordre des avocats de Paris se déclarait favorable à la suppression des vice-présidences de droit, et si celle-ci devait ensuite être entérinée par le CNB lui-même, cette suppression se heurterait plus spécialement au fait que la qualité de membre de droit du CNB du bâtonnier de Paris et du président de la Conférence des bâtonniers relève de la compétence du législateur, alors que celle de vice-président de droit appartient au pouvoir réglementaire. Ce qui signifie concrètement qu'une telle réforme exigerait de s'accorder avec un calendrier parlementaire toujours tendu, outre la nécessité de devoir trouver une majorité au Parlement. Saut à considérer que le bâtonnier de Paris et le président de la Conférence soient des membres de droit du CNB, sans en être vice-présidents de droit, ce qui n'aurait à dire vrai pas vraiment de sens.

Textes à modifier :

Art. 21-1, al. 7, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971

« Le président de la conférence des bâtonniers et le bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris en exercice sont membres de droit du Conseil national des barreaux. »

Art. 19 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

« Le Conseil national des barreaux est composé de quatre-vingts membres élus pour trois ans ainsi que du président de la conférence des bâtonniers et du bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris. Les membres élus du Conseil national des barreaux sont immédiatement rééligibles à l'expiration du premier mandat. A l'expiration du deuxième de deux mandats successifs, les membres sortants ne sont rééligibles qu'après un délai de trois ans. »

Art. 34 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

« Le bureau du Conseil national des barreaux est composé d'un président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire, d'un trésorier et de quatre autres membres, élus au scrutin secret uninominal majoritaire à deux tours. Il comprend, en outre, le président de la conférence des bâtonniers et le bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris en exercice qui sont vice-présidents de droit à l'exclusion de toute autre fonction.

Le président est élu pour un mandat de trois ans non renouvelable. Les membres élus du bureau le sont pour un mandat de trois ans renouvelable une fois.

Si un membre élu du bureau vient à cesser ses fonctions avant l'expiration de la durée normale de son mandat, il est pourvu à son remplacement dans le délai de trois mois. En ce cas, les fonctions du nouveau membre expirent à l'époque où auraient cessé celles du membre qu'il a remplacé. »

Art. 35 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

« Le président, les membres élus du bureau, le président de la commission de la formation professionnelle instituée à l'article 39 et les présidents des commissions permanentes instituées, le cas échéant, par le règlement intérieur peuvent recevoir, pour frais de représentation, une indemnité dont le montant est fixé par le Conseil national des barreaux. »

La suppression des vice-présidents de droit exigerait en outre un toilettage des articles 7, 8.3, 8.11, 9.1.1, du règlement intérieur du CNB.

Titre 2. Un mode électoral amplement critiqué : une réforme nécessaire

Le thème est central. Il fait l'objet de toutes les critiques et des propositions de changement les plus variées. Il est reproché pêle-mêle au système actuel, dans le désordre : (1) d'être trop complexe, (2) de ne pas être suffisamment représentatif, (3) de ne pas inciter les avocats à voter. Étant acquis que les personnes interrogées soutiennent que c'est la complexité du système ou son insuffisante représentativité qui incitent les avocats à adopter un tel comportement.

Rappelons en quelques mots ce qu'est le système électoral actuel, tel qu'il est déterminé par l'article 21-2 de la loi du 31 décembre 1971 et les articles 19 et suivants du décret du 27 novembre 1991. Le CNB comprend 80 membres élus pour trois ans au suffrage direct qui se répartissent en deux collèges de tailles égales : un collège général (40 membres) et un collège ordinal (40 membres). Les membres du collège général sont élus au scrutin de liste proportionnel, sans panachage ni vote préférentiel, avec attribution du reste à la plus forte moyenne. Les membres du collège ordinal le sont au scrutin majoritaire uninominal à un tour. Chaque collège se divise à son tour en deux circonscriptions territoriales : la circonscription correspondant au barreau de Paris et la circonscription nationale. Le nombre d'élus dans chacune de ces deux circonscriptions territoriales dépend de la démographie, en l'occurrence des effectifs comparés des barreaux de Paris et des autres barreaux. En application de l'article 21-2, alinéa 6, de la loi du 31 décembre 1971, qui dispose que « *la répartition des sièges à pourvoir entre les circonscriptions est proportionnelle au nombre des avocats inscrits dans chacune d'elle* », complété par l'article 21 du décret du 27 novembre 1991 qui reprend cette règle de proportionnalité, le nombre d'avocats au barreau de Paris dans chacun des collèges (général et ordinal) est aujourd'hui de 16, alors qu'il est de 24 pour les avocats de la circonscription nationale. Pour les deux collèges, le nombre d'avocats parisiens élus au CNB est donc de 32, alors qu'il est de 48 pour les avocats du reste du territoire national.

À ce niveau de généralités, peut-on dire du système électoral, qui distingue deux collèges et deux circonscriptions, qu'il est trop complexe, spécialement pour des juristes ? Selon Thierry Wickers dans son essai précité, l'exposer ou le comprendre ne demande pas « *des efforts démesurés* ». **La complexité prétendue du système n'apparaît donc pas avérée, et il apparaît difficile d'établir avec certitude de lien de causalité entre cette complexité et la désaffection des avocats en matière de vote.**

Ce qui vaut pour la complexité du système vaut-il aussi pour ce qui peut être dit de son absence de caractère représentatif ? Les choses se présentent ici sous un angle différent. Elles nécessitent de distinguer la collège général du collège ordinal.

Sous-titre 1 : Le collège général

L'existence du **collège général**, a spécialement pour effet de permettre aux syndicats de participer aux travaux du CNB. Or il résulte de l'histoire de la représentation des avocats que ceux-ci ont, depuis leur origine, joué un rôle central, incomparable à celui des Ordres aux fonctions plus spécifiquement gestionnaires, dans l'évolution des règles applicables à la profession dans son ensemble. Il apparaît donc difficile de leur faire un procès en représentativité. Et cela d'autant moins qu'ils se présentent au vote des électeurs sur la base de programmes qui autorisent de leur part l'expression d'un choix éclairé.

La critique pourrait en revanche être d'une autre nature et tenir plutôt à la présence de listes ad hoc qui n'ont d'existence que dans l'enceinte du CNB, ce qui ne leur confère qu'une faible représentativité. En l'état de l'article 29 II du décret du 27 novembre 1991, « *seules les listes ayant obtenu au moins 7% des suffrages exprimés dans l'une des circonscriptions sont attributaires de sièges dans cette circonscription* ». **Ce seuil, qui était antérieurement de 4%, pourrait être relevé à nouveau de manière à conférer une représentativité plus grande aux listes qui se présentent au suffrage des électeurs**, ce qui aurait en l'occurrence pour effet de renforcer le poids des syndicats les plus importants, mais aussi les plus aptes à l'action collective, au sein du CNB. C'est d'ailleurs en ce sens que s'exprimait Thierry Wickers dans son essai précité : « *Dans le collège général, des mesures pourraient être prises pour éviter la multiplication des listes ad hoc dont la création n'a pour objet que de faire élire un individu, ou d'assurer la présence de micro-partis dont l'activité se cantonne à l'enceinte du Conseil national des barreaux. Ces pratiques créent incontestablement un déficit de représentativité* ». Pour information, le chiffre retenu est de 15% des suffrages exprimés au sein des Conseils de l'Ordre des experts-comptables. Rien ne semble interdire qu'il puisse être repris par les avocats.

Textes à modifier :

Art. 29 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

« I. - Sont élus dans le collège ordinal les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages, dans la limite des postes à pourvoir, pour chacun des sexes, dans chaque circonscription

II. - Dans le collège général, seules les listes ayant obtenu au moins 7% [15%] des suffrages exprimés dans l'une des circonscriptions sont attributaires des sièges dans cette circonscription.

Il est attribué à chaque liste autant d'élus que le nombre de suffrages obtenus dans les bureaux de vote ci-dessus déterminés contient de fois le quotient électoral.

Le quotient électoral est égal au nombre total des suffrages obtenus par les différentes listes ayant atteint 7% [15%] divisé par le nombre de sièges à pourvoir.

Sous-titre 2. Le collège ordinal

S'agissant de ce collège, la question se pose en des termes différents. On peut d'abord considérer que ce collège n'est pas en soi représentatif pour mener une action de type politique dans la mesure où les Ordres eux-mêmes, dont ce collège constitue l'émanation, se cantonnent à une fonction gestionnaire. Dit autrement, le fait d'administrer localement un Ordre permet certes de présupposer un intérêt pour la profession, mais peut-être pas au point d'en déterminer la stratégie, ni même de la représenter à ce titre au niveau national. Comme on a pu l'écrire, sitôt qu'il n'est plus en fonction, un bâtonnier perd sa légitimité pour s'exprimer au nom des avocats. Et serait-il encore en fonction qu'il n'a pas reçu de mandat pour ce faire hors les questions gestionnaires.

On peut encore considérer que ce même collège n'est pas représentatif par nature dans la mesure où il est uniquement composé, selon l'article 21-2 de la loi du 31 décembre 1971, « *des bâtonniers et des membres des conseils de l'ordre.* » Le corps électoral est ainsi réduit à sa plus simple expression s'agissant de la circonscription parisienne. En l'occurrence, il se limite aux seuls bâtonniers et membres du Conseil de l'Ordre en exercice, ce qui réduit le nombre d'électeurs à 42 (les membres dudit Conseil) plus 1 (le bâtonnier), soit 43 personnes. Aussi nombre de membres du barreau de Paris souhaiteraient qu'il soit mis fin à ce qu'elles considèrent comme constituant une incongruité.

Mais ce qui est dit à propos de la circonscription parisienne peut l'être aussi, quoique dans une moindre mesure, s'agissant de la circonscription nationale. Selon les années, le collège ordinal de cette circonscription oscille entre 2.500 et 2.700 personnes, ce qui représente à ce jour, et si l'on retient le nombre approximatif de 50.000 avocats pour cette circonscription, à peine plus de 5% de ce celui-ci. Il s'agit donc d'une base électorale très limitée.

Qu'il s'agisse donc de la circonscription parisienne ou de la circonscription nationale, il ne paraît pas déraisonnable de considérer que l'une et l'autre ne sont pas représentatives de la profession, alors même que le collège ordinal représente aujourd'hui la moitié des 80 membres du CNB. Même si un tel système électoral a son équivalent en matière politique – la première élection du président de la 5^e République en 1958 ou l'élection des membres du Sénat – on peut légitimement considérer qu'il confère au CNB un aspect moins démocratique qu'oligarchique, étant acquis qu'un système oligarchique a pour spécificité d'octroyer le pouvoir à un petit groupe de personnes.

Un tel système apparaît d'autant moins acceptable qu'en raison des fonctions qu'ils exercent, les bâtonniers et les membres du conseil de l'Ordre n'ont pas de prédisposition particulière pour exercer des fonctions de représentation à l'échelon national. Une fois encore, des fonctions gestionnaires exercées à l'échelon local ne s'identifient pas à des fonctions stratégiques exercées à l'échelon national. À tout le moins, l'exercice de ces dernières nécessite une

nouvelle forme de légitimation qui ne peut se satisfaire une base électorale aussi étroite.

Addendum démocratique :

En marge de ce débat, signalons que plusieurs personnes interrogées ont mentionné que la possibilité de se représenter plus de deux fois aux élections du CNB, si tant est qu'un délai de trois ans se soit écoulé entre deux séries de deux mandats, a permis à certains élus du CNB d'être présents sur une très longue période au sein de l'institution, fut-ce de manière discontinue. Un tel système contribuant à renforcer le caractère oligarchique de l'institution, il pourrait être proposé de limiter le nombre de mandats à deux consécutifs. Néanmoins, cette limitation, qui a certes pour objet de favoriser l'élection des jeunes élus aux responsabilités ou encore de garantir un renouvellement démocratique au sein de l'institution, constitue une dérogation au principe de la liberté de se porter candidat à une élection qui doit, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (déc. N° 67-366/477 AN du 11 mai 1967) et de la Cour EDH (9 avr. 9 avr. 2002, *Podkolzina c. Lettonie* n° 46726/99, ou encore Cour EDH, 11 avr. 2007, *Parti conservateur russe des entrepreneurs, c. Russie*, n° 55066/00 et autre), s'interpréter strictement. Aussi pourrait-on n'autoriser la réélection qu'après une période de latence correspondant à la durée des deux mandats réalisés, soit une période de six ans.

Texte à modifier :

Art. 19 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

« Le Conseil national des barreaux est composé de quatre-vingts membres élus pour trois ans ainsi que du président de la conférence des bâtonniers et du bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris. Les membres élus du Conseil national des barreaux sont immédiatement rééligibles à l'expiration du premier mandat. A l'expiration du deuxième de deux mandats successifs, les membres sortants ne sont rééligibles qu'après un délai correspondant à la durée de ces deux mandats. ~~de trois ans.~~ »

Il peut y avoir deux manières de repenser les choses pour conférer au collège ordinal un caractère démocratique qui lui fait aujourd'hui défaut. La première manière engendrerait **une réforme a minima**. Elle consisterait à faire coïncider les électeurs et les éligibles. Alors que, selon l'article 21-2 de la loi du 31 décembre 1971, les premiers se réduisent aujourd'hui aux bâtonniers et aux membres des Conseils de l'Ordre, les seconds sont plus nombreux puisque, selon l'article 22 du décret du 27 novembre 1991, sont « *éligibles... les bâtonniers, anciens bâtonniers, vice-bâtonniers, anciens vice-bâtonniers et membres et anciens membres des conseils de l'ordre exerçant la profession d'avocat, ainsi que les présidents et membres des anciennes commissions nationale et régionales des conseils juridiques exerçant la profession d'avocat* ». La fusion entre avocats et conseils juridiques remontant à près de 35 ans, la dernière partie de la phrase n'est plus vraiment d'actualité, mais il n'en va pas du même du reste. Il ne serait donc pas absurde de **modifier la composition du collège ordinal afin que le corps des électeurs corresponde à celui des éligibles**, ce qui permettrait d'augmenter la représentativité des élus ordinaires au sein du CNB.

Textes à modifier :

Art. 21-2 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971

« Le Conseil national des barreaux est composé d'avocats élus au suffrage direct par deux collèges :

- le collège ordinal, composé des bâtonniers, des anciens bâtonniers, des vice-bâtonniers, des anciens vice-bâtonniers, et des membres et anciens membres des conseils de l'ordre exerçant la profession d'avocat ;

- (...) »

Art. 22 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

« Le collège ordinal est composé, dans chacune des circonscriptions, du ou des bâtonniers, du ou des anciens vice-bâtonniers, et des membres ou anciens membres du ou des conseils de l'ordre exerçant leurs fonctions dans la circonscription concernée.

Sont éligibles par ce collège, au scrutin uninominal majoritaire à un tour, les bâtonniers, anciens bâtonniers, vice-bâtonniers, anciens vice-bâtonniers et membres et anciens membres des conseils de l'ordre exerçant la profession d'avocat, ~~ainsi que les présidents et membres des anciennes commissions nationale et régionales des conseils juridiques exerçant la profession d'avocat.~~

(...) »

Une telle réforme présente néanmoins deux défauts. D'un côté, elle n'augmente pas dans des proportions considérables la base électorale du collège ordinal. Pour s'en tenir à Paris, le nombre d'anciens membres du conseil en exercice se limite à ce jour à 256, et celui d'anciens bâtonniers au chiffre 13. La démocratie n'y gagne donc qu'assez peu. D'un autre côté, elle nécessite une intervention législative qui demeure toujours aléatoire.

Aussi peut-on imaginer **une autre réforme de plus grande ampleur**, qui nécessiterait certes l'intervention du législateur, mais qui présente l'avantage par rapport à la précédente d'être de facture nettement plus démocratique. **Elle consisterait à maintenir deux collèges, ordinal et général, chacun ayant sa légitimité, mais à faire en sorte, sans toucher aux circonscriptions territoriales, que leurs membres soient élus par l'ensemble des avocats.** Ce qui donnerait une architecture sensiblement différente de l'actuelle, puisque ces deux collèges ne correspondraient plus à des collèges d'avocats électeurs, mais à des collèges d'avocats éligibles. Tous les avocats disposant du droit de vote mentionné au deuxième alinéa de l'article 15 de la loi du 31 décembre 1971, que cet article soit ou non modifié pour y maintenir ou non les avocats honoraires (cf. *infra*, p. 31), disposeraient ainsi de deux bulletins de vote : l'un pour élire les membres du collège ordinal tels qu'ils sont mentionnés à l'actuel article 22, alinéa 2, du décret du 27 novembre 1991 ; l'autre pour élire les membres du collège général tels qu'ils figurent à l'article 23, alinéa 2, du même décret. Ce que nous appellerons l'option 1.

Textes à modifier :

Art. 21-2 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971

Les alinéas 1 à 4 sont supprimés et remplacés comme suit :

« Le Conseil national des barreaux est composé d'avocats élus au suffrage direct par l'ensemble des avocats disposant du droit de vote mentionné au deuxième alinéa de l'article 15.

Les avocats élus mentionnés à l'alinéa précédent se répartissent par moitié dans deux collèges :

- Le collège ordinal, composé des bâtonniers, anciens bâtonniers, vice-bâtonniers, anciens vice-bâtonniers et membres et anciens membres des conseils de l'ordre exerçant la profession d'avocat ;

- Le collège général, composé des avocats inscrits au tableau au 1^{er} janvier de l'année du scrutin.

~~Chaque collège élit la moitié des membres du Conseil national des barreaux. »~~

Les alinéas 5 à 8 sont maintenus.

Option 1 (les articles 22 et 23 demeurent inchangés)

Art. 22 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

Les alinéas 1^{er} et 2 sont supprimés et remplacés comme suit :

« Les membres du collège ordinal mentionnés à l'article 21-2 de la loi du 31 décembre 1971 précitée sont élus, dans chacune des circonscriptions, au scrutin uninominal majoritaire à un tour. »

Les alinéas 3 et 4 sont maintenus.

Art. 23 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

Les alinéas 1^{er} et 2 sont supprimés et remplacés comme suit :

« Les membres du collège général mentionnés à l'article 21-2 de la loi du 31 décembre 1971 précitée sont élus, dans chacune des circonscriptions, au scrutin de liste proportionnel avec attribution du reste à la plus forte moyenne. »

L'alinéa 3 est maintenu.

En réservant, au sein du collège ordinal, la qualité de membres éligibles aux seuls bâtonniers, anciens bâtonniers, membres et anciens membres des conseils de l'Ordre, tout en accordant la qualité d'électeurs à tous les avocats en exercice, voire à tous ceux mentionnés à l'actuel article 15, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1971, qui comprend les avocats honoraires, le système électoral proposé pourrait ne pas porter atteinte au principe d'égalité, dans la mesure où l'on peut comprendre qu'il faille réserver à des avocats disposant d'une expérience dans la gestion et l'administration de la profession le soin de disposer d'un monopole au sein de l'un des deux collèges du CNB. Dans un ordre d'idées voisin, c'est en se fondant sur la situation particulière des anciens bâtonniers et sur l'expérience que leur a conférée l'exercice d'une telle fonction que le Conseil d'État a récemment admis que le fait de leur réserver le droit de se porter immédiatement candidats à un nouveau mandat à l'issue de deux mandats successifs, contrairement aux autres membres sortant des Conseils de l'Ordre, ne porte pas atteinte au principe d'égalité, ni une atteinte illégale à la liberté de l'électeur (CE, 29 mai 2024, n° 472307).

Mais surtout, ce nouveau système électoral aurait le grand avantage de conférer à l'ensemble des membres du Conseil national des barreaux une légitimité démocratique équivalente à celle des membres des Conseils de l'Ordre. Il faut se souvenir en particulier que leur élection au suffrage universel direct par leurs pairs a constitué l'une des grandes conquêtes démocratiques de la profession après 1830.

Le corps électoral correspondant désormais à celui du collège général, le système aurait en revanche l'inconvénient, à l'image de ce qui se passe au sein de ce collège général, d'entraîner possiblement une baisse du taux de participation au sein du collège ordinal, alors que celui-ci est particulièrement élevé aujourd'hui. La comparaison entre les taux de participation au sein des collèges général et ordinal (pour la seule circonscription nationale, celle de Paris étant atypique) est à ce titre particulièrement éloquente.

Collège ordinal, circonscription nationale :

	2011	2014	2017	2020	2023
Nombre d'électeurs	2539	2614	2673	2528	2545
Nombre de votants	1872	2020	2129	2107	1582
Pourcentage	73,73%	77,27%	79,65%	83,34%	62,16%

Collège général, circonscription parisienne :

	2011	2014	2017	2020	2023
Nombre d'électeurs	23.281	26.369	29.305	31.640	34.723
Nombre de votants	7.606	10.447	7.100	11.221	7.708
Pourcentage	32,67%	39,61%	24,22%	35,46%	22,20%

Collège général, circonscription nationale :

	2011	2014	2017	2020	2023
Nombre d'électeurs	34.357	38.465	41.644	45.015	48.319
Nombre de votants	15.025	18.481	16.833	20.448	13.185
Pourcentage	32,67%	48,04%	40,42%	45,42%	27,29%

Néanmoins, le taux élevé de participation au sein du collège ordinal peut ne pas être nécessairement dû à de plus grandes vertus civiques des membres des Conseils de l'Ordre et des bâtonniers en exercice, mais à l'existence, signalée avec plus ou moins d'amertume par certaines personnes, de pratiques qui favorisent un tel taux, tel le fait de voter à l'issue d'une réunion du Conseil de l'Ordre, ou encore dans le bureau même du bâtonnier et en sa présence. La baisse importante du nombre de votants lors des élections de 2023 pourrait attester de l'existence de ces pratiques lors des scrutins précédents. À la suite du décret du 30 juin 2022, qui a modifié l'article 24 du décret du 27 novembre 1991, le vote intervenu en 2023 constitue en effet le premier qui s'est fait par voie électronique. Or il est possible que cette introduction ait modifié les pratiques antérieures, ce qui expli-

querait tout à la fois la baisse du taux de participation et l'existence de ces pratiques.

Outre la baisse du nombre de votants, ce nouveau mode électoral pourrait aussi modifier la sociologie des membres élus au sein du collège ordinal. S'agissant spécialement de la circonscription nationale, la base électorale passerait en effet de moins de 3.000 avocats à près de 50.000, dont la plupart sont concentrés dans les plus grands barreaux, une dizaine seulement comportant plus de 1.000 avocats en exercice (Bordeaux, Hauts-de-Seine, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulouse). Par le simple jeu de l'arithmétique, les membres élus pourraient être pour la plupart issus de ces grands barreaux. On peut certes imaginer que des listes informelles circulent pour rétablir un certain équilibre avec les barreaux de taille inférieure, même si le mode de scrutin demeure uninominal majoritaire à un tour. Ces listes informelles ont d'ailleurs eu un poids certain jusqu'à présent, telle celle proposée par la Conférence des bâtonniers, dont la Cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 16 mai 2024 (Pôle 4, Chambre 13, N° RG 23/12065), n'a pas contesté la validité en dépit de la nature uninominale du scrutin. Cette liste lui a ainsi permis d'obtenir la totalité des sièges réservés au collège ordinal dans la circonscription nationale lors des élections de 2023. Mais ce qui a du poids auprès des seuls bâtonniers et membres des Conseils de l'Ordre, ce qui a autorisé au surplus certaines pratiques en matière de votation, pourrait en avoir beaucoup moins, voire aucune, auprès de plusieurs dizaines de milliers d'avocats.

Pour éviter ce genre d'inconvénient propre à défavoriser les plus petits barreaux, il serait alors possible de passer d'un scrutin uninominal majoritaire à un tour à un scrutin de liste proportionnel, qui est celui pratiqué pour le collège général, mais en sachant qu'un tel scrutin favoriserait cette fois les listes présentées par les organisations professionnelles et les syndicats, tout en amoindrissant la distinction entre collège ordinal et collège général. Aussi, un moyen de limiter cette faveur pourrait consister à ne pas fixer de seuil pour être élu, ou de fixer un seuil très bas, tel le seuil originaire de 4% que l'on a proposé de remonter à 15% pour le collège général. Ce que nous appellerons l'option 2 (par rapport à l'option 1 précitée dans lequel le mode de scrutin au sein du collège ordinal demeurerait inchangé).

Option 2 (les articles 22 et 29 sont modifiés)

Textes à modifier :

Art. 22 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

« (...) »

Les membres du collège ordinal mentionnés à l'article 21-2 de la loi du 31 décembre 1971 précitée sont élus, dans chacune des circonscriptions, au scrutin de liste proportionnel avec attribution du reste à la plus forte moyenne ~~uninominal majoritaire à un tour~~.

(...) »

Art. 29 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991

L'article 29-I est supprimé et remplacé comme suit :

« I. - Dans le collège ordinal, seules les listes ayant obtenu au moins 4 % des suffrages exprimés dans l'une des circonscriptions sont attributaires des sièges dans cette circonscription.
(...) »

Reste que la modification de la composition des collèges, ou l'augmentation du seuil à partir duquel une liste peut être élue au CNB, si elles sont susceptibles d'accroître, dans une mesure tout de même relative, la représentativité des membres élus au CNB, ne sont pas propres à mettre un frein à **la désaffection des électeurs** au sein du collège général.

Il est en effet possible que la faiblesse du nombre de votants ne dépende pas uniquement de la complexité du mode électoral, qui n'est pas avérée, ou d'une absence de représentativité des élus, alors même qu'ils sont issus à la fois des Ordres mais aussi des syndicats et d'organisations professionnelles diverses.

D'autres facteurs sont parfois mis en avant. Même si leur propos n'a pas de valeur scientifique en l'absence d'étude statistique, nombre d'avocats sollicités à titre informel, ainsi que la quasi-totalité des élus interrogés, mettent en avant **le manque de visibilité de l'institution**. Celui-ci peut d'ailleurs tenir à l'hétérogénéité croissante des avocats dont les modes d'exercice, les objectifs ou les pratiques professionnelles sont extrêmement variés. Une situation qui rend d'ailleurs à peu près inopérantes les comparaisons avec les notaires ou les experts-comptables dont la sociologie est beaucoup plus homogène. Certes, cette visibilité a pu s'accroître au moment de la réforme des retraites, grâce à l'action fortement revendicatrice menée par la présidente du CNB. Une visibilité qui a possiblement accru la légitimité même de l'institution, les mouvements sociaux jouant fréquemment ce rôle dans le processus de légitimation des organisations. Néanmoins, cette situation ne s'est pas traduite lors des élections subséquentes. Celles-ci ont en effet été caractérisées par une très forte baisse du nombre de votants entre 2020 et 2023, tout à la fois dans le collège ordinal de la circonscription nationale, avec un taux de votants passé de 83% à 62%, dans le collège général de la circonscription nationale, avec un taux de votants passé de 45% à 27%, et dans le collège général de la circonscription parisienne, avec un taux de votants passé de 35% à 22%.

Selon la quasi-totalité des personnes interrogées, cette chute sévère ne serait pas due aux effets de la crise de la Covid sur les comportements individuels, mais plus certainement au décret n° 2022-965 du 30 juin 2022 qui, en modifiant l'article 24 du décret du 27 novembre 1991, a rendu obligatoire le vote par voie électronique. Et certains de regretter l'introduction de cette réforme au motif que le vote, qui s'effectuait traditionnellement dans les locaux de l'Ordre, constituait l'un des rares mais nécessaires moments de célébration de la communauté constituée par l'ensemble des avocats du ressort. **L'introduction du vote électronique aurait donc ajouté au délitement progressif de la profession dans l'un de ses modes collectifs d'expression.**

Au-delà de cette analyse, cette baisse importante du nombre de votants pourrait aussi marquer l'échec de la stratégie du CNB consistant à se transformer progressivement en un prestataire de services. Une part de la littérature sociologique tend en effet à montrer que la légitimité d'une organisation à l'égard de ses membres tient au nombre et à la qualité des services qu'elle leur rend. Or le fait est que l'orientation prise par le CNB, essentiellement durant les deux dernières mandatures, n'a pas produit l'effet qui en était peut-être escompté, du moins en termes de votes. Ce qui peut d'ailleurs signifier que l'institution n'est pas à proprement parler illégitime aux yeux de ses membres qui pourraient plutôt se montrer indifférents à son égard.

En définitive, il n'y a pas lieu d'attendre beaucoup d'un changement du mode d'élection des membres du CNB sur ce registre. Celui-ci ne devrait pas accroître la légitimité de l'institution, ou encore l'attention que lui portent les avocats dans leur ensemble, car le nombre de votants n'aura pas nécessairement vocation à augmenter du fait de l'augmentation du nombre d'électeurs. En revanche, en revenant sur les modalités de vote assez peu démocratiques au sein du collège ordinal, le changement du mode d'élection pourrait diminuer la part aujourd'hui prépondérante qu'occupe au sein de l'institution la Conférence des bâtonniers, voire à travers elle les plus petits barreaux, étant précisé que si 10 barreaux regroupent plus de 1.000 avocats, 48 en comptent moins de 100. Or un tel avantage, qui peut sembler sympathique au premier regard pour que les plus petits barreaux ne soient pas sacrifiés, ne va pas nécessairement de soi s'il se fait au détriment de la promotion des intérêts du plus grand nombre. En modifiant la mode d'élection dans le sens précité, ce sont donc peut-être à court ou moyen terme les orientations prises par le CNB durant ces dernières années qui pourraient être au moins pour partie infléchies, en l'occurrence l'accroissement de sa fonction de prestataires de services, sa part d'action revendicatrice, et sa tendance à privilégier ce que nous avons appelé les intérêts d'un barreau social au détriment d'une conception plus libérale de la profession.

Titre 3. La place minoritaire du barreau de Paris au sein de l'institution : vers un plus grand équilibre

Rappelons que le nombre de sièges à pourvoir dans les deux collèges n'est pas fixe. Dans chacune des circonscriptions territoriales, il dépend d'une comparaison entre les effectifs du barreau de Paris et ceux de tous les autres barreaux, regroupés au sein d'une circonscription nationale. En application de l'article 21-2, alinéa 6, de la loi du 31 décembre 1971, la répartition se fait alors de manière proportionnelle dans chacun des collèges, la règle de proportionnalité étant au surplus identique pour les deux collèges, par application de l'article 21-II du décret du 27 novembre 1991.

La répartition des sièges aux élections de 2023 :

En l'occurrence, sur le fondement de l'article 15, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1971 qui prévoit que sont électeurs « *tous les avocats inscrits au tableau de ce barreau et (...)* »

les avocats honoraires dudit barreau », le nombre de votants était le suivant pour les élections de 2023 :

Nombre total d'avocats inscrits et honoraires : 81.389

Circonscription du barreau de Paris : 33.890, soit 41,64%

Circonscription nationale : 47.499, soit 58,36%

Ce qui a donné lieu à la répartition suivante par application de l'article 21-II précité, qui prévoit que lorsque la règle de proportionnalité n'aboutit pas à un nombre entier et pair de sièges dans chacune des circonscriptions, il est procédé de la manière suivante : « 1° En cas de nombres non entiers de sièges, chacune des circonscriptions se voit attribuer le nombre entier immédiatement inférieur de sièges et le siège restant est attribué à celle des circonscriptions dont le nombre de sièges est impair ; 2° En cas de nombres entiers impairs, celle des circonscriptions qui obtient le nombre le moins élevé de sièges se voit attribuer un siège supplémentaire retiré à l'autre circonscription » :

Nombre de sièges à pourvoir : 40 dans chacun des collèges

Ratio : 16,66 pour la circonscription du barreau de Paris / 23,34 pour la circonscription nationale

Nombre d'élus : 16 dans chacun des collèges pour la circonscription du barreau de Paris / 24 dans chacun des collèges pour la circonscription nationale.

La règle de proportionnalité n'est pas critiquée en elle-même. En revanche, elle suscite une interrogation majeure sur le champ d'application de l'article 15, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1971 qui permet aussi bien aux avocats inscrits au barreau qu'aux **avocats honoraires** de voter aux élections du CNB. La question porte sur le fait d'autoriser les avocats honoraires à participer à ces élections au sein du collège général, celui-ci étant le seul concerné.

Si le principe du vote n'est pas nécessairement remis en cause, plusieurs personnes avancent principalement deux considérations pour douter de sa pertinence. Première considération : **le nombre d'avocats honoraires est très variable selon les barreaux**. Et parmi les raisons qui font varier ce nombre, il en est une qui tient au fait que les barreaux ont des politiques très différentes s'agissant de l'attribution de l'honorariat. Alors qu'elle n'a rien d'automatique au barreau de Paris, elle le serait beaucoup plus dans d'autres barreaux. Et pour des raisons dont certains estiment, à tort ou à raison, qu'elles pourraient tenir à une volonté délibérée de grossir les chiffres de la circonscription nationale afin de peser sur la mise en œuvre de la règle proportionnelle. De fait, aux élections de 2023, le nombre d'avocats honoraires était de 5.304 pour la circonscription nationale, soit 73% du total des avocats honoraires, et de 1.989 pour la circonscription du barreau de Paris, soit 27% de ce total. Un rapport très différent de celui des avocats inscrits, dont on rappellera qu'il était en 2023 de 58% pour la circonscription nationale, et de 42% pour la circonscription du barreau de Paris.

Deuxième considération : la suspicion déjà relevée vis-à-vis du comportement qui pourrait être adopté par certains barreaux se nourrit en outre du **caractère purement déclaratif de la qualité d'avocat inscrit ou d'avocat honoraire**, l'article 25 du décret 27 novembre 1991 disposant que « *Le bâtonnier communique au président du Conseil national des barreaux, avant le 1^{er} mars de l'année de l'élection, le nombre des membres de son barreau ayant, au 1^{er} janvier de*

l'année du scrutin, la qualité d'électeur dans le collège général, telle que définie à l'article 15, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1971 précitée ». S'il est assez facile de vérifier la qualité d'avocat inscrit, ne serait-ce qu'en raison de l'obligation de verser des cotisations à différents organismes professionnels, celles-ci transiteraient-elle par les barreaux, comme c'est le cas pour la cotisation annuelle due au CNB, il est beaucoup moins aisé de vérifier celle d'avocat honoraire. Ceux-ci ne paient plus de cotisations professionnelles, pas plus qu'ils ne disposent d'un sous-compte Carpa qu'ils doivent précisément clore pour obtenir la qualité d'avocat honoraire, pas plus encore qu'ils ne reçoivent nécessairement de prestations de la CNBF, dans la mesure où la qualité d'avocat honoraire peut être obtenue à la suite d'une démission consécutive à vingt ans d'exercice en qualité d'avocat, ce qui inclut dans cette catégorie des personnes poursuivant une carrière professionnelle.

Troisième et dernière considération : sur un plan pratique, il appert enfin qu'il peut être **difficile de communiquer aux avocats honoraires des informations utiles relatives aux élections**. Si les règlements intérieurs des différents barreaux peuvent enjoindre à ces derniers d'informer l'Ordre de leur adresse et de tout changement ultérieur, ce qui est le cas à Paris au titre de l'article P.13.1, dernier alinéa, du règlement intérieur du barreau, cette obligation ne paraît pas scrupuleusement respectée, ce qui aurait pu aboutir à comptabiliser, parmi les avocats honoraires, des personnes décédées.

Ces différents éléments militent plutôt en faveur de la suppression de la catégorie des avocats honoraires de la liste des électeurs aux élections du CNB. Surgit alors une objection : peut-on justifier que les avocats honoraires puissent élire le bâtonnier et les membres du conseil de leur Ordre, mais pas les membres du CNB, au rebours des avocats en exercice ?

L'objection n'apparaît pas dirimante. Rappelons déjà que traditionnellement les avocats qui n'exerçaient plus la profession perdaient tout lien avec les Ordres. Plusieurs démarches entreprises au cours du 19^e siècle par d'anciens avocats du barreau de Paris pour obtenir un rattachement à leur Ordre via la création d'un tableau supplémentaire n'avaient pas abouti, et il a fallu attendre un décret du 20 juin 1920 pour que les avocats ayant exercé durant trente ans puissent se voir conférer le titre d'avocat honoraire. La revendication de ce titre avait donc pour objet de lier un ancien avocat à son ancien Ordre. Or c'est toujours ce qui ressort de l'état actuel du droit positif : l'honorariat ne se comprend vraiment que dans les rapports de l'ancien avocat avec l'Ordre dont il entend dépendre afin que sa situation personnelle soit administrée au mieux. Cela s'évince de la lecture des différents textes qui régissent le statut d'avocat honoraire. L'obtention du titre d'abord, qui demeure entièrement dans les mains du Conseil de l'Ordre aux termes de l'article 13.1 du RIN. Leurs prérogatives, leurs activités et leurs missions ensuite. L'article 13.2 du RIN, après avoir visé « *les avocats honoraires, membres de l'Ordre* », retient ainsi qu'ils ont accès à la bibliothèque et aux services de l'Ordre, ou qu'ils peuvent se faire délivrer une carte d'avocat honoraire par l'Ordre. De même, l'article 13.3 du même texte retient que « *le bâtonnier ou le conseil de l'Ordre* » peut les investir « *de toute mission ou activité utile à*

l'administration de l'Ordre, à l'intérêt de ses membres ou à l'intérêt général de la profession ». Ce dernier membre de phrase suffit-il à faire des avocats honoraires des parties prenantes aux travaux menés CNB qui œuvre précisément dans l'intérêt général de la profession, ce qui justifierait qu'on ne puisse les priver de leur qualité d'électeurs pour l'élection des membres du CNB ? Il est permis d'en douter, ce qui permet dans le même élan de douter du fait qu'en privant les avocats honoraires du droit de voter aux élections du CNB, le législateur, s'il devait intervenir en cette matière, porterait atteinte au principe d'égalité, dans la mesure où le Conseil constitutionnel retient que des personnes placées dans une situation différente peuvent être traitées différemment. Or, la situation des avocats honoraires, qui les rattachent aux Ordres chargés d'administrer leur situation, n'est précisément plus celle des avocats en exercice.

Textes à modifier :

Art. 21.2 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971

« *Le Conseil national des barreaux est composé d'avocats élus au suffrage direct par deux collèges :*

- *le collège ordinal, composé des bâtonniers, et des membres des conseils de l'ordre ;*
- *le collège général, composé de l'ensemble des avocats en exercice disposant du droit de vote mentionné au deuxième alinéa de l'article 15.*

(...) »

Art. 13.2 du Règlement Intérieur National (RIN)

« (...) »

Ils bénéficient du droit de vote à l'élection du bâtonnier et des membres du conseil de l'Ordre et des membres du ~~Conseil national des barreaux.~~

(...) »

La suppression des avocats honoraires de la liste des électeurs du CNB exigerait une mise en conformité des règlements intérieurs des différents barreaux.

Imaginons donc que les avocats honoraires n'aient pas eu la qualité d'électeurs pour les élections de 2023. Les chiffres auraient été les suivants au sein du collège général : 74.096 avocats en exercice auraient voté, dont 31.901 pour la circonscription de Paris, soit 43,05% du nombre total de votants, et 42.195 pour la circonscription nationale, soit 56,95% de ce même total. En application de la règle de calcul fixée à l'article 21.II du décret du 27 novembre 1991, qui prévoit en particulier qu'elle est la même dans chaque collège, les résultats auraient été les suivants : $(40 \times 43,05) : 100 = 17,22$, pour la circonscription parisienne, et $(40 \times 56,95) : 100 = 22,78$ pour la circonscription nationale, ce qui aurait donné, dans chaque collège, et cela en application de l'article 21.II 1° (nombre entier immédiatement inférieur au nombre non entier obtenu) et 2° (en cas de nombre entier impair, la circonscription obtenant le nombre le moins élevé de sièges se voit attribuer un siège supplémentaire retiré à l'autre circonscription) précité : 18 sièges pour la circonscription parisienne, et 22 sièges pour la circonscription nationale, soit sur la totalité des membres élus du CNB : 36 sièges pour la circonscription parisienne, et 44 sièges pour la circonscription nationale.

En guise de conclusion générale.

Une plongée de plusieurs mois dans les arcanes de la gouvernance du CNB, les discussions approfondies et toujours instructives avec des personnes diverses connaissant bien l'institution et intéressés par l'avenir de la profession d'avocat ont permis au soussigné de tirer trois enseignements majeurs sur la gouvernance de l'institution.

Premier enseignement : Au fil du temps, le CNB a privilégié une conception large des fonctions qui lui sont attribuées par l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971. Il s'est en particulier transformé, au moins pour partie, en un prestataire de services au profit d'une fraction du barreau dont les préoccupations sont avant tout de nature sociale. Son caractère bureaucratique s'est donc accentué, ce que traduit l'évolution de son budget, à la fois dans sa structure et son montant, alors que son action revendicatrice à l'égard des pouvoirs publics s'est faite plus marquante.

Deuxième enseignement : Cette évolution était en quelque sorte gravée dans le marbre des règles qui régissent les élections en son sein. Du fait d'un certain ajustement des principes démocratiques qui régissent la représentation de la profession au sein du collège ordinal, le barreau de Paris a perdu en influence au profit des autres barreaux, et spécialement de la Conférence des bâtonniers dont les intérêts qu'elle représente, qui majorent ceux des plus petits barreaux au sein de la circonscription nationale, poussent à la fois à cette conception plus sociale de l'exercice de la profession et à la transformation du CNB en prestataire de services.

Troisième enseignement : Cette évolution s'est faite au détriment d'une réflexion générale sur la profession et son évolution qui est traditionnellement le fait des syndicats, mais aussi du barreau de Paris. De ce fait, la profession, via le CNB, semble plus réactive que proactive, et elle focalise son action sur des questions qui, si elles ne manquent pas d'importance, apparaissent de nature plutôt pointilliste. Contrairement à un passé encore récent qui pourrait avoir pris fin au début des années 2010, elle ne semble plus animée d'une stratégie globale. Même s'il est possible de se demander si le temps de ce genre de projets n'est pas révolu, permettre un certain rééquilibrage des pouvoirs au sein du CNB en faveur du barreau de Paris, mais aussi des plus grands barreaux au sein du territoire national, pourrait favoriser à nouveau une réflexion de cette nature. Dit autrement, et à la hache : possiblement pour des raisons liées en partie à sa gouvernance, le CNB a privilégié un certain type d'actions, au point de finir par se comporter à certains égards comme ces Ordres dont l'activité est essentiellement gestionnaire, voire comme un syndicat dont la fonction est revendicatrice. La question est alors de savoir si l'institution peut se contenter de ce genre d'orientations, avec les règles de gouvernance qui sont les siennes et alors que son coût annuel de fonctionnement est devenu considérable. Une question cruciale aux yeux du rapporteur, car elle engage l'avenir de la profession.

Fait à Paris, le 31 octobre 2024



Christophe JAMIN

Annexe 1

Synthèse des réformes proposées :

➤ De niveau législatif :

- Suppression des vice-présidences de droit au sein du CNB [art. 21-1, loi du 31 décembre 1971)
- Modification de la composition du collège ordinal dans les deux circonscriptions territoriales :
 - Option 1 : les bâtonniers, membres du conseil de l'Ordre, anciens bâtonniers, et anciens membres du conseil de l'Ordre composent le collège ordinal (art. 21-2, loi du 31 décembre 1971)
 - Option 2 : l'ensemble des avocats inscrits et honoraires élit les membres du collège ordinal du CNB qui sont choisis parmi les bâtonniers et les membres du conseil de l'Ordre, les anciens bâtonniers et anciens membres du conseil de l'Ordre (art. 21-2, loi du 31 décembre 1971)
 - Option 3 : tous les avocats inscrits sont électeurs pour l'élection des membres du collège ordinal du CNB qui sont choisis parmi les bâtonniers et les membres du conseil de l'Ordre, les anciens bâtonniers et anciens membres du conseil de l'Ordre (art. 21-2, loi du 31 décembre 1971)
- Suppression des avocats honoraires de la liste des électeurs aux élections du CNB (art. 21-2, loi du 31 décembre 1991)

➤ De niveau réglementaire :

- Augmentation du seuil à partir duquel une liste peut être élue au sein du collège général du CNB (art. 29, décret du 27 novembre 1991)
- Après deux mandats électifs de trois ans chacun, possibilité de se représenter à l'issue seulement d'une période correspondant à la durée de ces deux mandats (art. 19, décret du 27 novembre 1991)
- Modification du mode de scrutin au sein du collège ordinal consécutivement à la modification de la composition du collège ordinal :
 - Option 1 : les membres du collège ordinal sont élus au scrutin uninominal à un tour (art. 22, décret du 27 novembre 1991)
 - Option 2 : les membres du collège ordinal et les membres du collège général sont élus au scrutin de liste proportionnel (art. 22, décret du 27 novembre 1991)

Annexe 2

Personnes auditionnées :

NB : Ne sont pas indiqués ci-dessous les noms des personnes avec lesquelles le soussigné a pu avoir des entretiens informels et parcellaires sur le sujet traité, ni de celles qui, pour des raisons diverses, n'ont pas donné suite à ses sollicitations. En outre, le rapporteur n'a pas reçu le document écrit que lui avait annoncé les représentants du SAF. De même, le président de la Conférence des bâtonniers n'a pas donné suite à la sollicitation dudit rapporteur.

- Gilles August, cabinet August Debouzy, Paris
- Thomas Baudesson, cabinet Clifford Chance, Paris
- Niels Bernardini, président de la FNUJA
- Jean Castelain, ancien bâtonnier de Paris
- Julie Couturier, ancienne bâtonnière de Paris, présidente du CNB
- Jean-Michel Darrois, cabinet Darrois Villey Maillot Brochier, Paris
- Louis Degos, K & L Gates, Paris
- Christiane Féral-Schuhl, ancienne bâtonnière de Paris, ancienne présidente du CNB

- Jérôme Gavaudan, ancien bâtonnier de Marseille, ancien président du CNB
- Kami Haeri, cabinet White & Case, Paris
- Alexandre Ippolitto, cabinet White & Case, Paris
- Paul-Albert Iweins, ancien bâtonnier de Paris, ancien président du CNB
- Laurent Martinet, ancien vice-bâtonnier de Paris
- Henri Nallet, ancien ministre de la Justice
- Sonia Ouled Cheikh, ancienne présidente de la FNUJA
- Marie-Aimée Peyron, ancienne bâtonnière de Paris
- Caroline de Puysegur, présidente de l'ACE Paris, Avocats, Ensemble
- Emmanuel Raskin, président de l'ACE, Avocats, Ensemble
- Olivia Roche, présidente de l'UJA de Paris
- Pierre-Olivier Sur, ancien bâtonnier de Paris
- Yves Wehrli, cabinet Clifford Chance, Paris
- Thierry Wickers, ancien bâtonnier de Bordeaux, ancien président de la conférence des bâtonniers, ancien président du CNB

Annexe 3

Bibliographie sélective :

- Louis Assier-Andrieu, *Les avocats. Identité, culture et devenir*, Lextenso, 2011
- Vincent Bernaudeau, Jean-Pierre Nandrin, Bénédicte Rochet, Xavier Rousseaux et Axel Thixon (dir.), *La pratique du droit du Moyen Âge*, PU Rennes, 2008
- Stéphane Bortoluzzi, Dominique Piau, Thierry Wickers, *Règles de la profession d'avocat*, Dalloz, 17^e édition, 2022-2023
- André Damien, *Être avocat aujourd'hui*, Apil, 1981
- Jean-Luc Forget et Marie-Anne Frison-Roche (dir.), *Avocats et Ordres aux 21^e siècle*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014
- Lucien Karpik, *Les avocats. Entre l'État, le public et le marché, XIII-XX^e siècle*, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 1995
- Gilles Le Béguec (dir.), *Avocats et barreaux de France, 1910-1930*, PU Nancy, 1994
- Daniel Soulez-Larivière, *L'avocature*, Lextenso, 2019
- Antoine Vauchez, « L'avocat d'affaires : un professionnel de la classe dirigeante ? », *Savoir/Agir*, 2012/1 (n° 19), pp. 39-47
- Thierry Wickers, *La grande transformation des avocats*, Dalloz, coll. Essai, 2014