

Réguler les professions juridiques pour améliorer l'accès au droit

par Jean-Pierre Sueur

L'histoire récente de la régulation et des réformes touchant les professions juridiques et judiciaires réglementées peut se décliner en trois mouvements.

• **Le premier trouve son inspiration dans le rapport Darrois** qui proposait l'instauration d'une profession unique du droit.

Le but ultime aurait été une fusion des professions entre elles, mais le groupe de travail pluriprofessionnel regroupé autour de Jean-Michel Darrois a privilégié une position de compromis, insistant sur l'opportunité de favoriser la possibilité d'un rapprochement capitalistique des structures d'exercice libérales entre elles. Il s'agissait de faciliter la réunion au sein d'une même entité juridique de plusieurs professions du droit.

Parallèlement à cette approche, les lois qui ont été adoptées de 2009 jusqu'à aujourd'hui ont étendu les



Jean-Pierre Sueur

attributions de plusieurs professions, notamment les notaires, les avocats et les huissiers de justice de quatre manières différentes.

Ces lois ont tout d'abord, confié des compétences dévolues jusqu'alors aux juridictions. Il s'agit

d'un mouvement de déjudiciarisation, justifié par le souci de concentrer les Juges sur le travail proprement juridictionnel (on peut par exemple penser au recueil du consentement à l'adoption, confié aux notaires).

• En second lieu, ces lois ont ouvert à certaines de ces professions l'accès aux compétences d'autres professions. Ce fut ainsi le cas pour les avocats, qui ont été autorisé à concurrencer les mandataires sportifs.

• En troisième lieu, ces lois ont créé de nouveaux actes ou de nouvelles procédures pour répondre à des besoins identifiés des justiciables. Il s'agit en particulier de l'acte contresigné par un avocat ou de la convention de procédure participative pour régler un différend.

• Enfin, en quatrième lieu, ces lois ont créé de nouveaux monopoles au bénéfice de certaines professions. Il en est ainsi pour la suppression de la possibilité d'obtenir l'enregistrement aux minutes d'un notaire d'un acte rédigé par un autre professionnel du droit (à l'exclusion du procès-verbal de bornage d'un géomètre expert), qui consacre l'exclusivité de compétence des notaires en matière immobilière.

Il en va de même du monopole réservé aux avocats par la loi sur la consommation en matière de démarchage juridique, puisqu'aujourd'hui il n'est plus possible aux professionnels qui pratiquent le droit à titre accessoire (agent immobilier, experts comptables...) de faire valoir cet argument lorsqu'ils démarchent un client pour la prestation qu'ils effectuent au principal ;

Ces lois ont enfin développé l'interprofessionnalité capitalistique. Force est de constater que si ces réformes ont eu des aspects positifs, elles ont aussi soulevé des difficultés :

C'est ainsi que l'acte sous seing privé d'avocat a donné lieu à une opposition forte entre les avocats et les notaires autour de la question de l'authenticité. Plus récemment, les demandes des avocats pour élargir leurs compétences, notamment en matière familiale ou immobilière, ont été vivement contestées par le Conseil Supérieur du Notariat (CSN).

De même, certains projets de fusion entre professions, en particulier, entre les avocats en propriété intellectuelle et les Conseillers en Propriété Industrielle (CPI).

• Le second mouvement trouve son origine dans les exigences communautaires de liberté d'établissement et de libre concurrence. Il a principalement abouti, d'une part, à l'ouverture limitée de l'accès à la profession de notaire et, d'autre part, à la suppression de la profession d'avoué près les Cours d'appel.

La commission des lois du Sénat vient de publier récemment un premier bilan de cette réforme qui a mis l'accent sur ses limites autant que sur certains impacts sociaux et financiers mal maîtrisés.

• Le dernier mouvement est celui qu'engagent les réflexions aujourd'hui portées par le Gouvernement sur la réforme des professions réglementées.

Alimentées par un rapport de l'inspection générale des finances non publié, mais dont les conclusions sont apparues dans la presse, ces réflexions procèdent d'une approche plus économique, qui critique les rentes de situation dont certaines professions bénéficieraient à la faveur de la réglementation qui les protège.

Ce rapport souligne en particulier que ces professions n'auraient ni créé des emplois ni diminué leurs coûts à la hauteur de ce que les gains de productivité engrangés depuis plusieurs décennies auraient permis. Il préconise donc, à la fois, une renégociation des tarifs pour réduire cet écart, et une mise en concurrence plus grande pour certaines prestations que ces professions délivrent.

Le Gouvernement a pour objectif de parvenir une amélioration du pouvoir d'achat des Français, grâce à une baisse des coûts. Il s'emploie toutefois aujourd'hui à rassurer ces professions, soulignant que la réglementation qui les protège, les contraint aussi et qu'elle constitue la contrepartie des missions de service public qui leur sont dévolues. Madame Christiane Taubira, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, a ainsi pris ses distances avec une perspective exclusivement concurrentielle et a marqué sa préférence pour une approche centrée sur l'accès au droit pour les justiciable : « J'ai le souci de m'assurer que partout sur le territoire, il y a à la

portée des citoyens, un notaire, un huissier, un avocat et, bien, entendu, de vérifier la sécurité juridique des actes qui sont élaborés [...] C'est cela mon approche, ce n'est pas celle du revenu ».

Dans la même idée, le ministre de l'Économie, Monsieur Emmanuel Macron, a missionné Monsieur le Député Richard Ferrand, pour « mesurer l'impact territorial de mesures nouvelles d'organisation des professions avec lesquelles une concertation a été engagée ». La commission des lois de l'Assemblée nationale a quant à elle créé une mission d'information sur les professions juridiques réglementées.

Au-delà des débats sur la mise en concurrence de ces professions, la réflexion engagée vise aussi à garantir que les professions juridiques réglementées ne soient pas en retard d'une modernisation par rapport à celle de la société française, alors que les moyens pour communiquer, informer ou authentifier à moindre coût se développent et que les besoins des justiciables évoluent.

Au total, ma conviction est que ce serait une erreur de vouloir faire avancer ces questions en montrant du doigt et en stigmatisant une entité – d'ailleurs très disparate – qu'il est convenu d'appeler : « les professions réglementées ».

Des évolutions et des réformes sont, évidemment nécessaires. Et les professionnels concernés, ainsi que leurs associations représentatives, le savent. Mais je propose une tout autre méthode.

Je préconise de partir des problèmes des Français, des évolutions souhaitables dans notre société, des économies possibles, et qu'il faut donc mettre en œuvre dans le contexte actuel. Et je propose que, sur ces différents points, le dialogue, la concertation se développent, avant que le Parlement soit appelé – c'est son rôle – à prendre les décisions législatives opportunes et que le pouvoir exécutif prenne pour sa part les dispositions réglementaires appropriées. En un mot, la stigmatisation est négative, le dialogue et la concertation peuvent permettre d'avancer utilement. C'est le vœu que je formule pour finir.