

N° 409

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1979.

RAPPORT

FAIT

*Au nom de la commission des Lois Constitutionnelles de Législation du Suffrage Universel du Règlement et d'Administration Générale sur la proposition de la loi, adoptée par l'Assemblée Nationale prorogeant en matière de **postulation** dans la **région parisienne** les délais prévus par l'article premier-III de la loi n° 71-1130 du **31 décembre 1971**.*

Par M. Jacques THYRAUD

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président*, Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Esteve, *vice-présidents*, Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Giro I, *secrétaires*; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Henri Freville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Robert Lacoste, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Navrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schièle, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 851, 1045 et in-8° 169

Sénat : 358 (1978-1979)

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
a) Pas de postulation sans territorialité	3
b) Les règles provisoires de la « multipostulation » en région parisienne	4
I . — Les problèmes résultant de l'institution d'une nouvelle carte judiciaire en région parisienne	5
II . — Les remèdes proposés par l'Assemblée Nationale	6
a) la prorogation des délais de la multipostulation	6
b) le cas particulier des avocats dont le domicile professionnel ne correspond plus au ressort du barreau où ils sont inscrits	6
III. — Les mesures préconisées par la Commission des Lois pour parvenir à un rééquilibrage entre le Barreau de Paris et les barreaux des tribunaux périphériques	7
a) Proroger de façon limitée les délais de la « multipostulation »	7
b) favoriser la concertation entre les barreaux intéressés	7
Tableau comparatif	9
Amendements présentés par la Commission	11

Mesdames, Messieurs,

La nouvelle profession d'avocat issue de la fusion réalisée par la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 a hérité des attributions antérieurement dévolues au ministère obligatoire des avoués près les tribunaux de grande instance. Il en est résulté que l'avocat :

- a conservé son droit de plaider sans limitation territoriale;
- est devenu compétent pour postuler, conformément au principe de la territorialité, devant le Tribunal de grande instance près duquel son barreau est constitué.

La loi du 31 décembre 1971 dispose en effet en son article 5 (alinéas 1 et 2) que :

« Les avocats exercent leur ministère et peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires, sous les réserves prévues à l'article précédent.

Ils exercent exclusivement devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel ils ont établi leur résidence professionnelle les activités antérieurement dévolues au ministère obligatoire de l'avoué auprès de ce tribunal. Toutefois, les avocats exercent ces activités devant tous les tribunaux de grande instance près desquels leur barreau est constitué. »

a) « *Pas de postulation sans territorialité* ».

L'avocat, depuis 1972, ne se contente plus d'assister son client : chargé de la postulation, il est également son mandataire, effectuant pour lui les actes de procédure que nécessite le déroulement de l'instance. Dans l'exercice de cette fonction nouvelle de représentation, l'avocat engage sa responsabilité.

Si l'on admet le caractère indispensable de la postulation du point de vue des garanties de procédure et de l'égalité d'accès des justiciables à la justice, force est de reconnaître qu'il ne peut y avoir de postulation sans territorialité. En effet, le suivi de la procédure - en particulier depuis la généralisation de la mise en état - exige la présence régulière de l'avocat près du tribunal saisi de l'affaire.

Ces considérations liées aux nécessités d'une bonne administration de la justice ont conduit le législateur de 1971 à réaffirmer, sans équivoque, le principe de la territorialité de la postulation.

b) Les règles provisoires de la « multipostulation » en région parisienne.

A la suite du découpage du département de la Seine, le ressort du tribunal de Paris fut morcellé entre les tribunaux de grande instance de Paris, Nanterre, Créteil et Bobigny. Ce démembrement rendait difficile l'application du principe de la territorialité de la postulation, dès l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1971, car à cette époque les barreaux des trois nouveaux tribunaux périphériques n'étaient pas encore constitués.

C'est pour résoudre ce problème particulier né de la réorganisation des juridictions de la région parisienne que furent adoptées en 1971, après de longs débats parlementaires, deux dispositions à caractère transitoire : (ces dispositions figurent au paragraphe III de l'article premier de la loi du 31 décembre 1971 dont le texte qui nous est transmis propose la modification) :

1° Les avocats établis à Paris et dans le ressort des tribunaux de Nanterre, Créteil et Bobigny se sont vu reconnaître le droit de postuler auprès des tribunaux dans le ressort desquels ils ne sont pas domiciliés professionnellement (c'est-à-dire dans l'ancien ressort du tribunal de Paris) pendant une période de *sept ans* suivant l'attribution de la plénitude de compétence en matière civile de chacun des trois tribunaux périphériques.

A l'expiration de ce délai, il a été prévu que seuls les avocats inscrits au barreau du tribunal concerné pourraient y exercer les fonctions de postulation. Or, ce délai prend fin :

- le 15 septembre 1979, pour le tribunal de Bobigny,
- le 17 décembre 1981, pour celui de Nanterre,
- le 27 février 1985, pour celui de Créteil.

2°) Pendant cette période transitoire de sept ans, les avocats du barreau de Versailles ont la possibilité de postuler devant le tribunal de grande instance de Nanterre, ceux de Corbeil-Evry devant le tribunal de grande instance de Créteil et ceux de Pontoise devant le tribunal de Bobigny.

C'est ainsi qu'à partir du 16 septembre 1979, les avocats du barreau de Seine-Saint-Denis auraient dû être seuls à postuler devant le Tribunal de Bobigny, les avocats de Pontoise n'étant quant à eux plus habilités qu'à postuler à Pontoise.

**I — LES PROBLÈMES RÉSULTANT DE L'INSTITUTION
D'UNE NOUVELLE CARTE JUDICIAIRE EN RÉGION
PARISIENNE.**

Au moment même où le tribunal de Paris voyait se restreindre sa compétence territoriale, le barreau de Paris connaissait un accroissement sans précédent de ses effectifs : le nombre des avocats de ce barreau est en effet passé de 3 000 à 5 000 de 1971 à 1979, si bien qu'aujourd'hui plus du tiers des avocats en France sont domiciliés dans la capitale.

Cette situation n'est pas satisfaisante car elle fait obstacle à la réorganisation indispensable des juridictions de la région parisienne. Les nouveaux tribunaux ne peuvent en effet correctement fonctionner que si des barreaux suffisamment étoffés leur sont attachés. Ces barreaux, qui comportent près de cent avocats chacun, s'agrandissent régulièrement comme en témoigne le tableau ci-dessous retraçant l'évolution du nombre des avocats du barreau de Seine-Saint-Denis depuis 1972 :

Année	Admission	Démission	Totaux
1972	35	0	35
1973	8	0	43
1974	10	2	51
1975	11	3	59
1976	11	2	68
1977	11	7	72
1978	12	1	83

Il reste que l'augmentation très importante du nombre des affaires, tant civiles que pénales, portées devant les tribunaux périphériques exige un accroissement correspondant du nombre des avocats exerçant dans leur ressort.

Le nombre des affaires s'est en effet accru en 1978 de la manière suivante :

Tribunaux de grande instance	Affaires civiles	Affaires pénales
Nanterre	7035	16.905
Bobigny	5867	18.575
Marseille	6936	10.977
Lyon	8420	13.015

II — LES REMEDES PROPOSES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

a) *La prorogation des délais de la « multipostulation ».*

Pour permettre aux barreaux concernés de s'organiser en fonction de la nouvelle carte judiciaire de la région parisienne, MM. Jacques Piot et Roger Chinaud ont déposé une proposition de loi tendant à proroger jusqu'au 1^{er} janvier 1984 les délais de la « multipostulation » dans le ressort des tribunaux de Paris, Bobigny et Nanterre (l'expiration de la période transitoire en ce qui concerne le tribunal de Créteil restant fixée à 1985). Dans le rapport très complet qu'il a présenté au nom de la commission des Lois de l'Assemblée Nationale, M. Krieg, tout en admettant la nécessité de tenir compte des difficultés que la fin de la période transitoire posera aux avocats de Paris, a cependant estimé nécessaire de réduire de deux ans la prorogation suggérée par MM. Piot et Chinaud. Il a fort justement souligné qu'une prorogation excessive risquerait d'être « interprétée comme l'amorce d'une pérennisation de la situation actuelle et l'abandon de la volonté du législateur de soumettre au droit commun les tribunaux de la région parisienne ».

Mais l'Assemblée Nationale n'a pas suivi sa commission des Lois et a finalement opté pour un prolongement des délais *jusqu'en 1984*.

b) *Le cas particulier des avocats dont le domicile professionnel ne correspond plus au ressort du barreau où ils sont inscrits.*

A la suite d'une intervention de Mme F. d'Harcourt, l'Assemblée Nationale a également adopté un amendement du Gouvernement visant à régler le sort des avocats, installés avant l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1971, et dont le domicile professionnel ne correspond plus au ressort du barreau où ils sont inscrits. Cet amendement concerne principalement les quelque 200 avocats du barreau de Paris qui sont domiciliés à la périphérie.

Le principe de la territorialité de la postulation, qui a pour base le barreau où est inscrit l'avocat, exigerait que ceux-ci, à l'expiration de la période transitoire, changent soit de résidence professionnelle, soit de barreau.

C'est pour leur éviter un tel changement que l'Assemblée Nationale a ajouté un alinéa nouveau au paragraphe III de l'article premier de la loi de 1971. Cette disposition permet aux intéressés de conserver, à titre personnel, leur domicile professionnel dans l'un quelconque des ressorts des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny, Nanterre et Créteil, dès lors que ce domicile avait été établi antérieurement à la date d'expiration de la période transitoire. Votre commission approuve cette disposition, en tant qu'elle reste limitée aux avocats qui étaient déjà installés avant l'entrée en vigueur de la loi de 1971.

III — LES MESURES PRECONISEES PAR LA COMMISSION DES LOIS POUR PARVENIR A UN REEQUILIBRAGE ENTRE LE BARREAU DE PARIS ET LES BARREAUX DES TRIBUNAUX PERIPHERIQUES.

a) *Proroger de façon limitée les délais de la « multipostulation » (Amendement n° 1).*

La commission des Lois a admis la nécessité d'une légère prorogation de la période transitoire durant laquelle les avocats des barreaux de Paris, Bobigny et Nanterre sont autorisés à postuler indifféremment dans le ressort des trois tribunaux concernés.

Elle a reconnu qu'il était difficile d'assurer un équilibre entre les différents barreaux, en raison du caractère libéral de la profession d'avocat. Toutefois, elle a considéré que toute prorogation excessive du privilège de la « multipostulation » empêcherait ce rééquilibrage qui est indispensable. Elle a, en effet, estimé que pour rendre véritablement attrayante l'installation de cabinets d'avocats dans les départements périphériques, il convenait de mettre au plus tôt ces avocats à même de bénéficier, comme leurs confrères du reste de la France, du monopole de la postulation dans le ressort de leurs tribunaux respectifs.

La date du 1^{er} janvier 1982, qui avait été retenue par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, est trop rapprochée, car elle aboutirait à proroger, pour ce qui concerne le tribunal de Nanterre, d'à peine deux semaines la durée de la période transitoire.

La date du 1^{er} janvier 1984 est en revanche trop éloignée. Il paraît raisonnable de retenir la date du 1^{er} janvier 1983, ce qui laisse le temps nécessaire aux barreaux de prendre toutes mesures utiles pour parvenir à un meilleur équilibre de leurs effectifs.

b) *Favoriser la concertation entre les barreaux intéressés (Amendement n° 2).*

Les traditions d'indépendance et le caractère libéral de la profession d'avocat excluent que les pouvoirs publics s'immiscent dans les rapports entre barreaux.

C'est pourquoi il est indispensable que ces derniers se concertent et s'organisent en fonction du nouveau découpage judiciaire de la région parisienne.

Lors des débats du 30 mai dernier à l'Assemblée Nationale (1), le Garde des Sceaux a fait état d'une note que lui a adressée l'ordre des avocats de Paris, dans laquelle ce dernier, qui offre déjà des services non négligeables aux avocats installés hors de Paris, se déclare prêt à coopérer au rééquilibrage des barreaux des tribunaux périphériques.

(1) J.O. Débats AN du 31 mai, page 4434.

C'est dans cet esprit, que la *Commission des Lois* souhaite qu'un rapport, établi par le *Garde des Sceaux* après concertation avec les barreaux intéressés, soit déposé sur le bureau du *Parlement* avant le 1^{er} janvier 1981. Ce rapport fera le bilan des mesures qui seront prises pour assurer le rééquilibrage des barreaux des départements périphériques de la région d'Ile-de-France. Il y va de l'intérêt des avocats, des justiciables, et du bon fonctionnement de la justice elle-même.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Propositions de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la commission
<p>Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971</p> <p>Article premier</p> <p>...</p> <p>III - Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 5, les avocats établis auprès des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre pourront exercer auprès de ceux de ces tribunaux dans le ressort desquels ils ne sont pas domiciliés l'ensemble des attributions antérieurement dévolues au ministère d'avoue.</p> <p>Toutefois, à l'expiration d'un délai de sept ans suivant l'attribution de la plénitude de compétence en matière civile soit au tribunal de Bobigny, soit à celui de Créteil, soit à celui de Nanterre, seuls les avocats inscrits au barreau du tribunal ayant acquis pleine compétence pourront y exercer ces attributions. Ils perdront en même temps le bénéfice de la dérogation prévue à l'alinéa précédent, sauf en ce qui concerne les procédures en cours.</p> <p>Jusqu'à l'expiration d'un délai de sept ans qui suivra l'acquisition de la plénitude de compétence en matière civile, respectivement par les tribunaux de grande instance de Nanterre, Créteil et Bobigny, les avocats inscrits au barreau de l'un des tribunaux de Paris, Bobigny, Créteil ou Nanterre peuvent être domiciliés dans l'un quelconque des ressorts de ces tribunaux.</p>	<p>Article unique</p> <p>Les alinéas 2 et suivants du paragraphe III de l'article premier de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques sont ainsi modifiés :</p> <p>« Toutefois, à l'expiration d'un délai de sept ans suivant l'attribution de la plénitude de compétence en matière civile au tribunal de grande instance de Créteil et à compter du 1^{er} janvier 1982 en ce qui concerne les tribunaux de Bobigny et de Nanterre, seuls les avocats inscrits au barreau de l'un de ces tribunaux pourront y exercer ces attributions. Ils perdront en même temps le bénéfice de la dérogation prévue à l'alinéa précédent, sauf en ce qui concerne les procédures en cours.</p> <p>Jusqu'à l'expiration de ce délai ou jusqu'à la date fixée à l'alinéa précédent, les avocats respectivement inscrits au barreau de l'un des tribunaux de Paris, Bobigny, Créteil ou Nanterre peuvent être domiciliés dans l'un quelconque des ressorts de ces tribunaux.</p>	<p>Article unique</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Toutefois ...</p> <p>... du 1^{er} janvier 1984 en ce qui concerne ...</p> <p>... les procédures en cours.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Article unique</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« Toutefois ...</p> <p>... du 1^{er} janvier 1983 en ce qui concerne...</p> <p>... les procédures en cours.</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Propositions de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la commission
<p>Pendant le même délai, auront la faculté d'exercer les attributions antérieurement dévolues au ministère d'avoué</p>	<p>Jusqu'à cette date du 1^{er} janvier 1982, auront la faculté d'exercer les attributions antérieurement dévolues au ministère d'avoué :</p>	<p>Jusqu'à cette date du 1^{er} janvier 1984...</p>	<p>Jusqu'à cette date du 1^{er} janvier 1983...</p>
<p>1^o Devant les tribunaux de grande instance de Versailles et de Nanterre, les avocats établis auprès du tribunal de grande instance de Versailles :</p>	<p>1. Alinea sans modification.</p>	<p>... d'avoué : - 1^o Sans modification.</p>	<p>... d'avoué : - 1^o Sans modification.</p>
<p>2^o Devant les tribunaux de grande instance de Corbeil-Evry et de Creteil, les avocats établis auprès du tribunal de grande instance de Corbeil-Evry :</p>	<p>2. Devant les tribunaux de grande instance de Pontoise et de Bobigny, les avocats établis auprès du tribunal de grande instance de Pontoise.</p>	<p>- 2^o Sans modification.</p>	<p>- 2^o Sans modification.</p>
<p>3^o Devant les tribunaux de grande instance de Pontoise et de Bobigny, les avocats établis auprès du tribunal de grande instance de Pontoise.</p>	<p>- Pendant le délai de sept ans prévu à l'alinéa 2 du présent paragraphe, les avocats établis auprès du tribunal de grande instance d'Evry auront la faculté d'exercer devant les tribunaux de grande instance d'Evry et de Créteil les attributions antérieurement dévolues au ministère d'avoué</p>	<p>Alinea sans modification</p>	<p>Alinea sans modification.</p>
			<p><i>- Un rapport, établi par le Gardes des Sceaux après consultation des barreaux intéressés, sera présenté au Parlement avant le 1^{er} janvier 1981. Ce rapport dressera le bilan des mesures prises pour assurer un rééquilibre entre le barreau de Paris et les barreaux des tribunaux périphériques de la région d'Île de France ...</i></p>

AMENDEMENT PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article unique

Amendement: I. — Dans le texte propose pour le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article premier de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, remplacer les mots :

« ... du 1^{er} janvier 1984 »

« ... du 1^{er} janvier 1983 »

II — En conséquence, procéder à la même substitution dans le texte proposé pour le cinquième alinéa du paragraphe III de la loi du 31 décembre 1971 précitée.

Amendement: Compléter cet article in fine par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Un rapport, établi par le Garde des Sceaux après consultation des barreaux intéressés, sera présenté au Parlement avant le 1^{er} janvier 1981. Ce rapport dressera le bilan des mesures prises pour assurer un réequilibrage entre le barreau de Paris et les barreaux des tribunaux périphériques de la région d'Ile-de-France »