

[TRADUCTION-EXTRAITS]

(...)

EN FAIT

Les requérants, M. Albrecht Wendenburg et dix-sept autres, sont des ressortissants allemands. (...) Ils sont représentés devant la Cour par M^e W. Peukert, avocat à Karlsruhe, en Allemagne. Le gouvernement défendeur est représenté par M. K. Stoltenberg, *Ministerialdirigent*.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Contexte factuel et juridique

Les requérants jouissaient du monopole de plaidoirie (*Singularzulassung*) devant les cours d'appel allemandes conformément à l'article 25 de la loi fédérale sur les avocats (*Bundesrechtsanwaltsordnung*) du 1^{er} août 1959.

En vertu de cet article, les avocats jouissant du monopole de plaidoirie devant une cour d'appel ne pouvaient bénéficier de ce monopole devant aucun autre tribunal. Cela signifie qu'au civil, ils ne pouvaient plaider devant les juridictions du premier degré, tandis que les avocats bénéficiant du monopole de plaidoirie devant ces juridictions ne pouvaient plaider en cour d'appel.

Par une décision du 13 décembre 2000, la Cour constitutionnelle fédérale déclara l'article 25 inconstitutionnel.

Les requérants, qui ont pour la plupart des familles et enfants à charge, traitaient jusqu'alors entre 100 et 500 appels par an, ce qui leur procurait 90 % ou plus de leur revenus annuels et couvrait de 40 à 50 % de leurs frais professionnels.

2. Décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 13 décembre 2000

Dans sa décision du 13 décembre 2000, la Cour constitutionnelle fédérale, saisie d'une plainte émanant d'un avocat bénéficiant du monopole de plaidoirie devant les juridictions du premier degré, rendit les conclusions suivantes :

« 1. L'article 25 de la loi fédérale sur les avocats est incompatible avec l'article 12 § 1 de la Loi fondamentale. Cette disposition s'applique jusqu'au 30 juin 2002 aux avocats bénéficiant déjà d'un droit de plaider. A compter du 1^{er} janvier 2002, les avocats bénéficiant d'un droit de plaider en cour d'appel peuvent, sur demande, obtenir également un droit de plaider devant les tribunaux de district et tribunaux régionaux dans le ressort duquel se trouve leur étude.

2. Pour autant qu'il est valable pour les *Länder* qui y sont cités, l'article 226 § 2 de la loi fédérale sur les avocats cessera de s'appliquer le 1^{er} juillet 2002.

3. Le recours constitutionnel est rejeté pour le surplus.

4. Les frais du requérant sont à la charge de la République fédérale d'Allemagne.

(...)

(...) Les dispositions pertinentes de la loi fédérale sur les avocats sont les suivantes :

« Article 25

Caractère exclusif de l'inscription au barreau d'une cour d'appel

Un avocat inscrit au barreau d'une cour d'appel n'est pas autorisé à s'inscrire au barreau d'un autre tribunal quel qu'il soit.

Article 226

Inscription en parallèle au barreau d'un tribunal de district
et au barreau d'une cour d'appel

1) (...)

2) Les avocats inscrits au barreau d'un tribunal régional dans les *Länder* de Bade-Wurtemberg, Bavière, Berlin, Brême, Hambourg, Sarre, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe peuvent, sur demande, s'inscrire également au barreau d'une cour d'appel s'ils sont déjà inscrits au barreau d'un tribunal de première instance depuis cinq ans. »

(...) »

(...)

5. Législation ultérieure concernant la représentation devant les cours d'appel

Le 23 juillet 2002, le corps législatif amenda la loi régissant la représentation devant les cours d'appel (*Gesetz zur Änderung des Rechts der Vertretung durch Rechtsanwälte vor dem Oberlandesgericht*), à savoir l'article 78 du code allemand de procédure civile. Tandis qu'auparavant les avocats inscrits au barreau d'une certaine cour d'appel ne pouvaient plaider que devant celle-ci, il leur est devenu possible de plaider devant toute cour d'appel, quel que soit le barreau où ils sont inscrits.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent de ce que l'abolition du monopole de plaidoirie devant les cours d'appel les a privés de leurs moyens d'existence et a donc emporté violation de leur droit de propriété.

(...)

EN DROIT

1. Les requérants allèguent qu'en supprimant le monopole de plaidoirie devant les cours d'appel, la Cour constitutionnelle fédérale les a privés de leurs moyens d'existence, violant ainsi leur droit de propriété. Les requérants invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, dont les passages pertinents disposent :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...) »

(...)

S'appuyant sur sa jurisprudence antérieure, la Cour relève que, pour autant qu'il porte sur un manque à gagner, le grief des requérants tombe en dehors du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1, qui ne vaut pas pour les revenus à venir, mais seulement pour les biens existants, c'est-à-dire les revenus déjà gagnés ou ceux à l'égard desquels il existe une revendication défendable (*Denimark Ltd et autres c. Royaume-Uni* (déc.), n° 37660/97, 26 septembre 2000 ; *Ian Edgar (Liverpool) Ltd c. Royaume-Uni* (déc.), n° 37683/97, CEDH 2000-I ; *Van Marle et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 26 juin 1986, série A n° 101, p. 13, §§ 39-41). Toutefois, l'article 1 s'applique aux études d'avocats et à leur clientèle, car il s'agit d'entités ayant une certaine valeur. Revêtant à beaucoup d'égards le caractère d'un droit privé, elles s'analysent en une valeur patrimoniale, donc en un bien au sens de la première phrase de l'article 1 (*Olbertz c. Allemagne* (déc.), n° 37592/97, CEDH 1999-V ; *Döring c. Allemagne* (déc.), n° 37595/97, CEDH 1999-VIII ; *Van Marle et autres* précité, p. 13, § 41).

A ce propos, il n'importe pas de savoir si les requérants ont acquis leurs biens en tirant parti d'une situation avantageuse ou uniquement grâce à leurs

activités propres. En matière de protection de privilèges accordés par la loi, la Convention s'applique lorsque ces privilèges donnent naissance à un espoir légitime d'acquérir certains biens. Or tel est le cas en l'espèce.

La Cour n'est pas totalement convaincue que la décision de la Cour constitutionnelle fédérale ait porté atteinte aux biens des requérants au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Comme le Gouvernement l'indique dans ses observations, les requérants n'ont apporté aucun élément concret prouvant qu'ils étaient tributaires des recommandations d'autres avocats pour trouver l'essentiel de leur clientèle ; par exemple, ils n'ont pas fourni à la Cour de listes de clients ou d'autres documents de ce genre. Quoi qu'il en soit, la Cour n'est pas tenue de résoudre ce problème car, même à supposer qu'il y ait eu ingérence dans le droit de propriété des requérants, celle-ci était justifiée au titre du second paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1.

En effet, l'ingérence était légale car fondée sur une décision de la Cour constitutionnelle fédérale qui, d'après l'article 31 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale, a force de loi. Statuant sur un recours dont l'avait saisie un avocat bénéficiant d'un droit de plaider devant les tribunaux de district et régionaux, la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que l'ancien système de monopole de plaidoirie devant les cours d'appel était incompatible avec la liberté d'exercer une profession garantie par la Loi fondamentale.

Quant au but de l'ingérence, la Cour observe qu'à l'origine le monopole de plaidoirie devant les divers tribunaux était considéré comme servant l'intérêt général, car il était conforme à la tradition juridique allemande et facilitait l'accès à des avocats qualifiés, améliorant ainsi l'administration de la justice.

Dans la décision concernée, la Cour constitutionnelle fédérale, s'appuyant sur les évolutions technologiques et autres et sur la souplesse des avocats, a déclaré qu'il n'était plus jugé nécessaire que les avocats se spécialisent dans les affaires d'appel. Dans plusieurs *Länder*, notamment ceux qui faisaient partie de la RDA, un système sans monopole de plaidoirie fonctionnait depuis plusieurs années déjà sans entraîner d'inconvénient. Cela a conduit à la mise en place de systèmes distincts dans les différents *Länder* – les avocats ayant un monopole de plaidoirie devant certains tribunaux étant avantagés par rapport à leurs confrères exerçant dans des *Länder* ne connaissant pas le monopole de plaidoirie, puisque ces derniers étaient en concurrence, pour trouver des clients en appel, avec les avocats ayant un droit de plaider devant d'autres tribunaux. A cet égard, le monopole de plaidoirie devant les cours d'appel différait du système limitant le droit de plaider devant la Cour fédérale de justice, identique pour tous les avocats exerçant en Allemagne. Parallèlement, le monopole de plaidoirie devant les cours d'appel était tourné par la création de partenariats mixtes consistant en l'association d'avocats ayant le droit de plaider devant les tribunaux de district et régionaux et d'avocats détenant un tel droit

devant les cours d'appel. Ainsi, dans les sept *Länder* où avait cours le monopole de plaidoirie en appel sauf un, de 85 à 90 % des avocats ayant le droit de plaider devant les cours d'appel exerçaient au sein de tels partenariats.

Dans ces conditions, la décision par laquelle la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré le monopole de plaidoirie devant les cours d'appel inconstitutionnel – c'est-à-dire contraire à la liberté d'exercer une profession – et a fixé une période de transition, servait l'intérêt général.

Pour ce qui est de la proportionnalité de la mesure avec le but visé, la Cour note qu'un juste équilibre doit être maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 29, § 69).

Quant au but visé par la Cour constitutionnelle fédérale en l'espèce, la Cour relève que, comme elle l'a dit dans l'affaire *Denimark Ltd et autres* (décision précitée), les autorités nationales jouissent d'une large marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une mesure de contrôle. En principe, le jugement du législateur en ce domaine est respecté, sauf s'il se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (*Lithgow et autres c. Royaume Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 51, § 122 ; *Chassagnou et autres c. France* [GC], nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 75, CEDH 1999-III).

Selon la Cour, la décision de la Cour constitutionnelle fédérale, aux termes de laquelle la législation en vigueur n'était plus conforme à une interprétation moderne des droits constitutionnels d'autrui, ne saurait passer pour dépourvue de base raisonnable.

Dans sa décision, cette juridiction a tenu compte tant de l'intérêt général qu'il y a à assurer une bonne administration de la justice que de l'intérêt de la profession d'avocat et de celui des requérants.

La Cour constitutionnelle fédérale a fixé une période de transition pour permettre aux avocats de s'adapter à la nouvelle donne. Tenant compte de tous les éléments mis à sa disposition, dont des demandes pour une période de transition longue favorisant les avocats bénéficiant d'un droit de plaider devant les cours d'appel, elle a décidé que le nouveau système entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2002 pour les avocats ayant un droit de plaider devant les cours d'appel et le 1^{er} juillet 2002 pour ceux ayant un tel droit devant les tribunaux de district et régionaux. Selon elle, il convenait d'échelonner ainsi la mise en place du nouveau système car il lui paraissait que les avocats ayant bénéficié d'un droit de plaider devant les cours d'appel auraient plus de difficulté que les autres à s'adapter. En même temps, la Cour constitutionnelle fédérale s'est rendu compte que cela créerait une augmentation considérable de la charge de travail des avocats qui avaient auparavant un droit de plaider devant les cours d'appel, ce qui risquait de porter préjudice à leurs dossiers en appel.

La Cour relève que les requérants ont été favorisés car ils ont bénéficié d'une période de transition plus longue que les avocats qui jouissaient d'un droit de plaider devant les tribunaux de district et régionaux.

De plus, elle a pris note de l'argument du Gouvernement selon lequel les précédents amendements législatifs concernant le droit de plaider devant des cours d'appel n'avaient pas été accompagnés de mesures de transition. Les deux exemples de 1994 et 1997 cités par les requérants correspondaient à d'autres cas de figure qui n'avaient qu'un rapport douteux avec leur affaire.

Comme il ressort des statistiques fournies à la Cour, dans tous les *Länder* sauf un, de 75 à 90 % des avocats détenant auparavant un droit de plaider devant les cours d'appel se sont depuis lancés dans des « partenariats mixtes ». Il apparaît donc que les mesures de transition ont permis à ces avocats de réorienter leurs activités professionnelles.

La Cour accorde en outre de l'importance à l'argument du Gouvernement selon lequel il n'aurait pas été acceptable de fixer une période de transition plus longue car cela aurait fait durer une situation jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle fédérale.

Eu égard à tous ces facteurs et sachant qu'elle ne saurait substituer sa propre appréciation à celle des autorités nationales, la Cour conclut que rien ne prouve que les mesures transitoires n'ont pas ménagé un juste équilibre entre les divers intérêts en présence.

Dès lors, la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 13 décembre 2000, pour autant qu'on la considère comme une ingérence dans les droits des requérants garantis par l'article 1 du Protocole n° 1, était proportionnée et donc justifiée en vertu du second paragraphe de l'article 1.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être déclarée irrecevable conformément à l'article 35 § 4.

(...)

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.