SUR LA RECEVABILITÉ

des requêtes Nos 32497/96 et 39060/97
présentées par Philippe GRASSER
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 1er juillet 1998 en présence de

MM. J.-C. GEUS, Président
M.A. NOWICKI
G. JÖRUNDSSON
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
I. CABRAL BARRETO
D. SVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
A. ARABADJIEV

Mme M.-T. SCHOEPFER, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu les requêtes introduites respectivement les 31 juillet 1996 et 9 décembre 1997 par Philippe GRASSER contre la France et enregistrées respectivement les 5 août 1996 et 19 décembre 1997 sous les Nos de dossiers 32497/96 et 39060/97 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, ressortissant français né en 1953, a exercé la profession d'avocat. Il réside à Paris.

Devant la Commission, il est représenté par Maître Laurent Pettiti, avocat au Barreau de Paris.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été présentés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

A l'issue d'une procédure disciplinaire, le requérant fit l'objet, le 13 avril 1987, d'une mesure de suspension du droit d'exercer la profession d'avocat pour une durée de quinze jours pour des manquements aux règles professionnelles, à la probité, à l'honneur et à la délicatesse.

Le 22 juin 1988, le conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Limoges prononça à l'encontre du requérant une nouvelle mesure de suspension du droit d'exercer la profession d'avocat pour une durée de quinze jours, pour des manquements aux règles professionnelles, à la probité, à l'honneur et à la délicatesse. Sur appel du procureur général, la cour d'appel de Limoges porta la mesure à deux mois de suspension par arrêt du 2 novembre 1988. Un pourvoi en cassation du requérant fut rejeté par arrêt de la Cour de cassation du 21 mai 1990.

Le 20 février 1989, le requérant fut inculpé de recel de chèques volés, faits commis en août 1987. Un non-lieu fut ultérieurement prononcé.

Le 2 juin 1989, le requérant démissionna du barreau de Limoges, avec effet au 31 juillet 1989, alors qu'il était sous le coup d'une interdiction provisoire d'exercer sa profession pour s'être abstenu d'informer le bâtonnier de son inculpation pour recel de chèques volés. L'Ordre des avocats au barreau de Limoges accepta cette démission.

Le 28 juin 1993, le requérant demanda au conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Limoges de statuer d'abord sur les faits pour lesquels il faisait l'objet d'une procédure disciplinaire et ensuite sur sa demande de réinscription au barreau.

Par lettre du 16 août 1993, le requérant fut convoqué à la séance du conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Limoges du 6 septembre 1993.

Par une première décision du 6 septembre 1993 (dont le requérant n'a pas fourni copie), le conseil de l'Ordre, statuant disciplinairement, prononça à l'encontre du requérant une nouvelle suspension de trois mois pour les faits pour lesquels il faisait encore l'objet d'une procédure disciplinaire. Cette décision est devenue définitive à défaut de recours.

Par une seconde décision du 6 septembre 1993 rendue une heure après la première, le conseil de l'Ordre rejeta la demande de réinscription. Le requérant fit appel de cette décision.

Par arrêt du 16 décembre 1993, la cour d'appel de Limoges confirma la décision de refus de réinscription. Elle motiva sa décision en ces termes :

> « Attendu que, dans le cadre de l'article 17-3° de la loi du 31 décembre 1971, il appartenait au conseil de l'ordre de "maintenir les principes de probité, de désintéressement ... et d'exercer la surveillance que l'honneur et l'intérêt de ses membres rendaient nécessaires" ; que cette mission, qui lui incombait pour les avocats inscrits au tableau, l'autorisait également, même si le candidat à la réinscription n'était pas exclu de plein droit, faute de remplir les conditions posées par l'article 11 de la loi, à veiller à ce que ses antécédents ne soient pas incompatibles avec les principes et les intérêts dont l'article 17-3° lui imposait d'assurer le respect et le maintien ;
>
> Attendu qu'il est faussement fait grief au conseil de l'ordre d'avoir déguisé en refus de réinscription une décision de radiation qu'il aurait dû prendre, selon Monsieur Grasser, au lieu d'accepter sa démission en juin 1989 ; qu'en effet, il ne peut lui être reproché de s'être abstenu de prononcer la radiation, alors que Monsieur Grasser quittait volontairement la profession d'avocat et qu'il n'a demandé qu'en 1993, soit 4 ans après sa démission, une réinscription que rien ne pouvait laisser envisager en 1989 ;

Attendu par ailleurs que rien n'interdisait au conseil de l'ordre, pour refuser la réinscription, de prendre en considération des faits, même antérieurs à la démission, dans la mesure où ils caractérisaient un comportement très discutable, dans l'exercice de sa profession d'avocat ; qu'il en va ainsi :

- en ce qui concerne la suspension de 15 jours prononcée par arrêté du conseil de l'ordre du 13 avril 1987, de faits ayant consisté, non seulement à payer des droits de plaidoirie avec un chèque revenu impayé faute de provision, mais aussi en particulier à avoir réclamé des frais et honoraires à des débiteurs auprès desquels il était chargé de recouvrements ; à s'être abstenu d'informer ses clients sur les conséquences de procédures engagées ou les suites à leur donner, ou encore d'avoir omis pendant plusieurs mois d'entreprendre des procédures dont il était chargé ou de restituer à ses clients des dossiers qu'ils lui réclamaient en raison de sa carence ;

- en ce qui concerne la suspension de 2 mois infligée par arrêt de la cour du 2 novembre 1988, de faits ayant consisté à demander le paiement d'un état de frais et cumulativement la taxe au titre de l'aide judiciaire, en attendant pour restituer, d'être l'objet d'une réclamation ;

- en ce qui concerne les faits objet de la suspension de 3 mois prononcée par le conseil de l'ordre du 6 septembre 1993 (décision aujourd'hui définitive et que Maître Grasser ne peut plus discuter dans des motifs), ayant consisté :

- à s'abstenir d'informer le bâtonnier de l'inculpation dont il faisait l'objet pour recel de chèques volés, cette attitude ayant motivé une mesure d'interdiction provisoire en date du 5 juin 1989 et, même si une ordonnance de non-lieu est intervenue (en stigmatisant d'ailleurs dans ses motifs la légèreté de son comportement), à avoir accepté en règlement d'honoraires un chèque qui n'était pas émis par son client, dont l'ordre était laissé en blanc et dont l'origine était inconnue, sans aucune vérification, en demandant à un tiers d'encaisser ce chèque ;

- à avoir été assigné en paiement de cotisations ASSEDIC, dont il avait retenu le montant sur les salaires de son personnel ;

- à n'avoir répondu que tardivement au bâtonnier qui lui demandait de confirmer qu'il ne pouvait assister sans recevoir d'honoraires un inculpé, lequel, sans l'assistance d'un avocat, a été renvoyé en cour d'assises ;

- de s'être abstenu, de 1987 à 1989, de payer ses droits de plaidoirie s'élevant à 14.028 francs ;

Attendu qu'à juste titre le conseil de l'ordre a considéré que la multiplicité et la gravité de ces faits, contraires à la probité, au désintéressement ou aux règles professionnelles commandées par l'honneur et l'intérêt des membres du barreau, interdisait à Monsieur Grasser de prétendre qu'il offrait les garanties nécessaires pour l'exercice de la profession d'avocat ;

Attendu d'ailleurs que Monsieur Grasser s'abstient d'expliquer pour quelles raisons, autres que la conscience qu'il avait lui-même de l'incompatibilité de ses agissements avec l'exercice de la profession d'avocat, il a démissionné en 1989 ; que la cour a tout lieu d'estimer qu'il confessait ainsi son inaptitude à en respecter les obligations ;

Attendu enfin que Monsieur Grasser n'ayant pas été radié, mais ayant démissionné, la question de son amendement postérieur est

normalement hors débat puisqu'elle suppose une sanction préalable l'ayant écarté de la profession d'avocat ; que les attestations de bonne moralité qu'il produit, émanent de personnes l'ayant connu dans sa jeunesse ou dans la vie courante, mais non dans sa vie professionnelle d'avocat, ne sont pas de nature à amoindrir la portée des faits nombreux, précis et graves ayant motivé les 3 sanctions disciplinaires qui lui ont été infligées. »

Le requérant se pourvut en cassation. La troisième branche de son unique moyen se lisait comme suit :

« Alors qu'enfin, la cour d'appel s'est abstenue de répondre aux moyens péremptoires soulevés par M. Grasser dans ses conclusions pris, premièrement (...) et troisièmement de ce que, en adoptant sa décision de refus de réinscription, la juridiction ordinale se trouve en contradiction avec les articles 6 et 8 de la Convention de sauvegarde (p. 7 dernier alinéa); que la cour d'appel a violé de ce chef l'article 455 du nouveau Code de procédure civile. »

Par arrêt du 13 février 1996, la Cour de cassation rejeta le pourvoi en ces termes :

« Sur le moyen unique, pris en ses trois branches, tel qu'il figure au mémoire en demande et est reproduit au présent arrêt :

Attendu, selon les énonciations de l'arrêt attaqué (Limoges, 16 décembre 1993), qu'en février 1989, une instruction pénale pour recel de chèques volés à été ouverte contre M. Grasser, avocat, contre qui avait déjà été prononcée à deux reprises la peine disciplinaire de la suspension temporaire pour des faits contraires à la probité, l'honneur et la délicatesse ; qu'en juin 1989, M. Grasser a donné sa démission du barreau ; que, le 21 juin 1989, une ordonnance de non-lieu a été rendue, mais que des poursuites disciplinaires ont été engagées contre cet avocat pour les mêmes faits, que la peine de trois mois de suspension a été prononcée par décision du conseil de l'Ordre, le 6 septembre 1993 ; que, le même jour, le conseil de l'Ordre a rejeté la demande de réinscription au tableau présentée par M. Grasser ; que, sur recours de celui-ci, la cour d'appel a confirmé cette dernière décision.

Attendu, d'abord, qu'après l'avoir rappelé, à juste titre, qu'il entre dans la mission du conseil de l'Ordre de veiller à ce que les antécédents d'un candidat à la réinscription au tableau ne soient pas incompatibles avec les principes et les intérêts dont l'article 17, 3°, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 lui impose d'assurer le respect, la cour d'appel a estimé, dans l'exercice de son pouvoir souverain d'appréciation qu'en raison de la multiplicité et de la gravité des faits ayant entraîné, à plusieurs reprises, le prononcé de la peine disciplinaire de la suspension contre M. Grasser, celui-ci ne présentait pas les garanties nécessaires pour l'exercice de la profession d'avocat, et a, ainsi, légalement justifié sa décision ;

Attendu, ensuite, que c'est la démission acceptée de M. Grasser et non le refus de sa réinscription au tableau qui a pu avoir une incidence sur l'exécution des sanctions disciplinaires de suspension temporaire prononcées contre celui-ci; que le grief pris de la violation des articles 184 et 186 du décret du 27 novembre 1991 n'est, dès lors, pas fondé ;

Attendu, enfin, que la cour d'appel, qui n'était pas tenue de s'expliquer sur le moyen non explicité de la violation des articles 6 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, a répondu aux conclusions invoquées par la troisième branche du moyen en relevant, d'une part, qu'il était

faussement reproché au conseil de l'Ordre d'avoir déguisé en refus de réinscription une décision de radiation qu'il aurait dû prendre contre M. Grasser, d'autre part, que rien n'interdisait au conseil de l'Ordre, pour refuser la réinscription de M. Grasser, de prendre en considération des faits, même antérieurs à sa démission, caractérisant un comportement incompatible avec l'exercice de la profession d'avocat, dont la portée ne pouvait être amoindrie par les attestations de bonne moralité produites ;

D'où il suit que le moyen ne peut être accueilli en aucune de ses branches ;

Et attendu que le pourvoi revêt un caractère abusif ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne M. Grasser à une amende civile de 10 000 francs envers le Trésor public ; »

Le 27 juillet 1994, le requérant demanda de nouveau sa réinscription, qui fut refusée par décision du conseil de l'Ordre le 5 octobre 1994, au motif que cette nouvelle demande était formulée alors que l'instance concernant la première demande n'était pas terminée, que l'argumentation qui y était développée était identique à celle développée pour la première et qu'aucun élément véritablement nouveau ne figurait au dossier.

Sur appel du requérant, la cour d'appel de Limoges confirma la décision de refus par arrêt du 8 mars 1995, dans les termes suivants :

« En droit, il n'appartient pas à une cour d'appel de statuer à nouveau sur une requête qui a fait déjà l'objet d'une décision de sa part, sauf si des éléments nouveaux sont intervenus depuis sa précédente décision.

En l'espèce, par arrêt du 16 décembre 1993, la cour d'appel de Limoges, statuant sur une première requête en réinscription au tableau de l'Ordre des avocats du barreau de Limoges formée par Monsieur Philippe Grasser a rappelé qu'en vertu des dispositions de l'article 17-3° de la loi du 31 décembre 1971, il appartenait au Conseil de l'Ordre de "maintenir les principes de probité, de désintéressement, de modération et de confraternité sur lesquels repose la profession (d'avocat) et d'exercer la surveillance que l'honneur et l'intérêt de ses membres rendent nécessaires", que cette mission qui lui incombait pour les avocats inscrits au tableau, l'autorisait également, même si le candidat à la réinscription n'était pas exclu de plein droit, faute de remplir les conditions posées par l'article 11 de la loi, à veiller à ce que ses antécédents ne soient pas incompatibles avec les principes et les intérêts dont l'article 17-3° de la loi du 31 décembre 1971 lui imposait d'assurer le respect et le maintien. Dans le même arrêt, la cour d'appel de Limoges a estimé que les faits antérieurs à la démission étaient suffisamment nombreux et graves pour caractériser chez leur auteur un comportement très discutable et contestable dans l'exercice de sa profession d'avocat interdisant à Monsieur Philippe Grasser de prétendre qu'il offrait des garanties nécessaires pour l'exercice de la profession d'avocat.

Les attestations relatives au parcours professionnel de Monsieur Philippe Grasser postérieur à sa démission, produites dans son dossier, même si elles sont parfois très circonstanciées et traduisent un effort certain de la part de Monsieur Philippe Grasser pour faire oublier ses écarts passés ne sont pas

suffisantes en l'état pour exclure dès à présent chez Monsieur Philippe Grasser le renouvellement des écarts constatés dans l'exercice antérieur de sa profession d'avocat.

En outre s'il est exact que l'exécution de la convention de cession de clientèle que Monsieur Philippe Grasser produit dans son dossier, conforte pour lui l'engagement de ne pas rester au barreau de Limoges, il n'en est pas moins vrai que cet acte juridique n'a pas été enregistré malgré une allusion aux formalités d'enregistrement et n'a donc pas acquis date certaine au sens de l'article 1328 du code civil. La date du 5 septembre 1994, qui y figure, n'est donc pas opposable aux tiers.

Enfin, Monsieur Philippe Grasser n'indique pas en quoi il a été porté atteinte à la règle du procès équitable prévu par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales alors que le principe du contradictoire qui garantit les droits des individus dans le déroulement du procès civil a été respecté en la cause, point qui d'ailleurs n'est pas contesté par Monsieur Philippe Grasser. De même, l'article 8 de la même Convention dont Monsieur Philippe Grasser entend se prévaloir, contrairement à ses affirmations, n'envisage pas l'hypothèque d'atteintes à la vie professionnelle d'un individu, mais seulement celles de la violation de la vie privée et familiale. »

Le requérant forma un pourvoi en cassation, en faisant valoir les arguments suivants :

« La cour d'appel s'est abstenue de répondre aux moyens péremptoires soulevés par M. Grasser dans ses conclusions d'appel pris en premier lieu de ce que, "dans le cadre de la réinscription, s'il y a eu seulement des peines de suspension antérieures, le conseil de l'Ordre ne peut donner à celles-ci les effets d'une radiation ... (laquelle) pour un médecin ou un avocat est synonyme de mort civile puisqu'il ne peut retrouver une activité similaire à celle pour laquelle il a consacré plusieurs années universitaires" (conclusions d'appel p. 10, alinéas 4 et 5) ; en second lieu de ce que "la radiation n'est même plus considérée comme une peine perpétuelle, et les Conseils de l'Ordre, comme les cours d'appel admettent des réinscriptions après radiation" (p. 10, dernier alinéa), en troisième lieu de ce que "le Conseil de l'Ordre de Limoges ne peut élaborer pour des raisons locales une doctrine contraire à la doctrine des Barreaux et des Cours" (p. 11, premier alinéa) ; et enfin de ce que "les décisions discriminatoires qui seraient prises sur l'appréciation de la moralité constitueraient aussi une violation de l'article 14 de la Convention (Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme)" (p. 12, premier alinéa) ; que la cour d'appel a violé de ces quatre chefs l'article 455 du nouveau code de procédure civile. »

Le 10 juin 1997, la Cour de cassation rejeta son pourvoi, au motif suivant :

« Attendu, selon les énonciations de l'arrêt attaqué (Limoges, 8 mars 1995) que M. Grasser ayant démissionné le 2 juin 1984 du barreau de Limoges, a présenté, après qu'une première demande en ce sens ait été rejetée par le conseil de l'Ordre et la cour d'appel de Limoges, une nouvelle demande de réinscription au barreau, le 27 juillet 1984; que le 5 octobre 1984, le conseil de l'Ordre, estimant que l'argumentation présentée était la même que lors de la première demande et qu'aucun élément véritablement nouveau n'était invoqué, a rejeté cette demande de réinscription; que, sur recours de M. Grasser, la cour d'appel a confirmé cette décision ;

Attendu que M. Grasser reproche à la cour d'appel d'avoir laissé sans réponse quatre "moyens péremptoires" qu'il avait développés dans ses conclusions ;

Mais attendu que la cour d'appel, qui n'était pas tenue de suivre M. Grasser dans le détail de son argumentation inopérante ou inexplicite, a répondu, pour l'écarter, au quatrième moyen invoqué; que le moyen ne peut être accueilli ;

Et attendu que le pourvoi est abusif ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne M. Grasser aux dépens ;

le condamne également à une amende civile de 20 000 francs envers le Trésor public ; »

B. Eléments de droit interne

L'article 11 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est, dans ses parties pertinentes, rédigé comme suit :

« Nul ne peut accéder à la profession d'avocat s'il ne remplit les conditions suivantes :

1°. (...)

4°. N'avoir pas été l'auteur de faits ayant donné lieu à condamnation pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes moeurs ;

5°. N'avoir pas été l'auteur de faits de même nature ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, radiation, révocation, de retrait d'agrément ou d'autorisation ;

6°. (...) »

Pour sa part, l'article 17 de cette loi se lit comme suit, en ses parties pertinentes :

« Le conseil de l'ordre a pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits. Il a pour tâches, notamment :

1°. (...)

3°. de maintenir les principes de probité, de désintéressement, de modération et de confraternité sur lesquels repose la profession et d'exercer la surveillance que l'honneur et l'intérêt de ses membres rendent nécessaire ;

4°. (...)

5°. De traiter toute question intéressant l'exercice de la profession, la défense des droits des avocats et la stricte observation de leurs devoirs ;

6°. (...) »

Les articles 43 à 47 du décret du 9 juin 1972 organisant la

profession d'avocat, pris en application de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, précisent les modalités d'inscription au tableau d'un barreau. Le conseil de l'Ordre statue sur les demandes d'inscription et de réinscription, avec possibilité d'appel devant la cour d'appel (article 46), après que « l'intéressé ait été entendu ou appelé sous délai de quinzaine par lettre recommandée avec demande d'avis de réception » (article 47).

Enfin, l'article 455 du nouveau Code de procédure civile précise que :

> « Le jugement doit exposer succinctement les prétentions respectives des parties et leurs moyens ; il doit être motivé.
>
> Le jugement énonce la décision sous forme de dispositif. »

GRIEFS

1. Rappelant qu'il avait le droit de démissionner et de demander ensuite sa réinscription au barreau, le requérant fait valoir que, pour refuser sa réinscription, le conseil de l'Ordre et les cours ont procédé à un amalgame des textes applicables en l'espèce et en ont dénaturé la portée. Il rappelle que la première sanction prononcée contre lui avait été purgée et qu'il avait accepté de purger la seconde en cas de réinscription. Il ajoute que le conseil de l'Ordre ne pouvait pas, en 1993, faire revivre des faits antérieurs pour les sanctionner dans le seul but de faire échec à sa demande de réinscription, comme il l'a fait, en prononçant sa sanction du 6 septembre 1993. Rappelant que la Cour européenne admet la réinscription même en cas de radiation (Cour eur. D.H., arrêt H. c. Belgique du 30 novembre 1987, série A n° 127-B), le requérant constate que l'amalgame voulu par le conseil de l'Ordre et non censuré par les juridictions nationales aboutit à ce que les peines disciplinaires prononcées contre lui constituent dans les faits une peine de radiation, ce qui permet de lui refuser, en quelque sorte, sa réinscription à perpétuité. En tout état de cause, les effets des diverses procédures le concernant ont des conséquences disproportionnées avec le but poursuivi par les procédures disciplinaires engagées contre lui, en violation de l'article 6 de la Convention.

2. Le requérant fait aussi valoir qu'en prononçant contre lui des amendes civiles pour pourvoi abusif, la Cour de cassation a adopté des sanctions disproportionnées, puisqu'il défendait son droit à la vie professionnelle. Il ajoute que l'imposition de cette amende l'empêche, en l'espèce, d'avoir accès à un tribunal, au sens de l'article 6 de la Convention.

3. Le requérant soutient également qu'en adoptant en réalité des mesures disproportionnées aux fautes qui lui étaient reprochées, les juridictions françaises ont également violé l'article 8 de la Convention. En effet, elles auraient dû statuer en prenant en compte, avant tout, le droit à l'exercice de la profession, élément majeur de la vie privée et familiale.

4. Sous la rubrique « Exposé de l'objet de la requête » enregistrée sous le N° 39060/97, le requérant évoque également l'existence d'une atteinte à l'article 14 de la Convention, mais sans apporter aucune précision sur ce point.

EN DROIT

1. Le requérant allègue que les refus de réinscription au barreau et le fait que la Cour de cassation a prononcé à son encontre des amendes civiles pour pourvoi abusif ont violé l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi rédigées :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

La Commission est d'avis que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) est applicable en l'espèce (cf. arrêt H. c. Belgique précité, pp. 31-34, par. 37-48 et rapport Comm. 6.10.85, pp. 57-61, par. 74-91 ; N° 28043/95, déc. 21.5.1997, non publiée). Se pose toutefois la question de savoir si le requérant a satisfait sur ce point à l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes prévu à l'article 26 (art. 26) de la Convention. La Commission n'estime cependant pas nécessaire de se prononcer sur ce point, les griefs tirés de cette disposition étant, en tout état de cause, irrecevables pour les motifs exposés ci-après.

Le requérant se plaint d'abord de ce que, d'une part, les juridictions ordinales ont procédé à un amalgame des textes applicables et en ont dénaturé la portée pour refuser sa réinscription au barreau en se fondant sur des critères inadéquats et, d'autre part, que les conséquences qu'ont eues les procédures disciplinaires engagées contre lui avant sa démission sont disproportionnées au but visé par celles-ci.

La Commission rappelle que, dans l'affaire H. c. Belgique précitée, pour arriver à la conclusion que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention avait été violé, la Cour a tenu compte d'un ensemble d'éléments : d'une part, elle a admis que la notion de « circonstances exceptionnelles » permettant de redemander la réinscription après radiation n'était définie ni par les textes, ni par la jurisprudence et appelait en conséquence une motivation adéquate, absente en l'espèce et, d'autre part, que le requérant pouvait craindre un certain risque d'arbitraire, aucun texte ne lui reconnaissant un droit de récusation des membres du conseil de l'Ordre, seule instance appelée à statuer sur sa demande de réinscription.

De l'avis de la Commission, la situation du requérant dans la présente affaire se distingue nettement de celle dans l'affaire H. c. Belgique précitée.

Dans la présente affaire, le requérant a choisi, en toute connaissance de cause, de démissionner du barreau et n'a pas été radié.

En outre, le requérant a pu faire appel et se pourvoir en cassation contre la décision du conseil de l'Ordre, ce qui n'avait pas été le cas dans l'affaire H. c. Belgique précitée où la décision avait été rendue en premier et dernier ressort.

Dans le cadre de ces procédures et en particulier lors de l'appel, le requérant a pu contester les moyens développés par la partie adverse, ainsi que les motifs retenus par le conseil de l'Ordre, et faire valoir toutes les observations et arguments qu'il a estimés nécessaires, y compris à propos de la portée des textes applicables à la réinscription.

Enfin, la Commission relève que tant le conseil de l'Ordre que la cour d'appel ont donné une motivation circonstanciée de leurs décisions, contrairement à la situation dans l'affaire H. c. Belgique précitée, en examinant les différents manquements imputables au requérant qui démontraient son inaptitude à respecter les obligations inhérentes à la profession d'avocat.

Rappelant qu'il appartient au premier chef aux juridictions internes d'apprécier les faits et d'appliquer le droit interne, la Commission ne décèle, en l'espèce, aucun caractère arbitraire et, partant, aucune apparence de violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint de ce que l'amende pour recours abusif qui lui a été infligée était inéquitable et l'a privé de son droit d'accès à un tribunal, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La Commission observe que l'article 6 (art. 6) n'interdit pas aux Etats contractants d'édicter les réglementations régissant l'accès des justiciables à une juridiction de recours, pourvu que ces réglementations aient pour but d'assurer une bonne administration de la justice (N° 6916/75, déc. 8.1O.76, D.R. 6, p. 107 ; N° 8407/78, déc. 6.5.80, D.R. 20, p. 179). La réglementation relative à la saisine d'une juridiction de recours vise assurément la bonne administration de la justice (voir, mutatis mutandis, N° 11122/84,déc. 2.12.85, D.R. 45, p. 246 et N° 10857/84, déc. 15.7.86, D.R. 48, p. 106).

La réglementation contestée en l'occurrence est celle qui, en matière de recours jugé abusif, autorise la juridiction administrative à condamner la partie qui succombe à une amende qui ne saurait excéder 20 000 francs. Il s'agit là d'un système similaire à ceux en vigueur dans d'autres Etats contractants, et dont le but est de se prémunir contre des plaideurs téméraires, assurant ainsi une bonne administration de la justice en évitant de la sorte l'engorgement du rôle des juridictions, source d'allongement des procédures.

Par ailleurs, une autre question pourrait se poser si le montant exigé de l'intéressé était tel qu'il constituerait une réelle entrave à l'accès aux tribunaux, ainsi que cela pourrait se produire en matière de cautio judicatum solvi (voir N° 6659/74, déc. 10.12.75, D.R. 3, p. 155 et N° 7973/77, déc. 28.2.79, D.R. 17, p. 74).

En l'espèce, on ne saurait affirmer que cette réglementation a eu un effet dissuasif sur le requérant puisqu'il a pu saisir le Conseil d'Etat à deux reprises.

La Commission constate encore que c'est après un examen approfondi que le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi et jugé celui-ci abusif, en usant de considérants qui justifient non seulement le rejet au principal, mais aussi le caractère abusif du recours. Rien ne permet donc de conclure qu'en faisant application à la présente affaire de l'article 57-1 du décret de 1963, le Conseil d'Etat a pris une décision arbitraire ou que par ailleurs il y aurait eu entrave à l'accès aux tribunaux. Pour ce qui est de la procédure concernant l'imposition de l'amende, il est vrai que le Conseil d'Etat n'a pas donné au requérant l'occasion de se prononcer d'une manière spécifique sur le caractère abusif ou non du recours. Néanmoins, eu égard à la nature particulière de cette amende et au lien étroit de celle-ci avec l'ensemble du litige soumis à la censure du Conseil d'Etat, la Commission estime que l'on ne saurait considérer la procédure appliquée en l'occurrence comme inéquitable, au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention (N° 12275/86, déc. 2.7.91, D.R. 70, p. 47)

Dès lors, la Commission n'aperçoit aucune apparence de violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Dans la mesure où le requérant invoque l'article 8 (art. 8) de la Convention, la Commission, à supposer même que les décisions contestées puissent être considérées comme des peines et que le requérant a satisfait sur ce point aux exigences de l'article 26 (art. 26) de la Convention, estime que la disposition invoquée ne saurait être interprétée comme garantissant un principe de proportionnalité des peines pénales ou disciplinaires ou la nécessité

de prise en compte de données de la vie privée ou familiale dans l'évaluation de la peine prononcée.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention

4. Pour autant que le requérant semble se plaindre de la violation de l'article 14 (art. 14) de la Convention, la Commission rappelle que cette disposition de la Convention n'interdit la discrimination que dans la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention (N° 10733/84, déc. 11.3.85, D.R. 41, p. 211 ; N° 11278/84, déc. 1.7.85, D.R. 43, p. 216) et qu'elle ne saurait donc être invoquée isolément.

Par ailleurs, dans la mesure où les allégations ont été étayées et à supposer que le requérant ait épuisé sur ce point les voies de recours internes, la Commission n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles.

En conséquence, cet aspect de la requête est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

ORDONNE LA JONCTION DES REQUETES Nos 32497/96 et 39060/97,

à l'unanimité,
DECLARE LES REQUETES IRRECEVABLES.

M.-T. SCHOEPFER	J.-C. GEUS
Secrétaire	Président
de la Deuxième Chambre	de la Deuxième Chambre