

L'expérience de l'Angleterre et du Pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande dans la libéralisation des services juridiques

Les pays de tradition anglo-saxonne sont souvent considérés comme plus fidèles aux principes de l'économie de marché que les pays de droit civil. Cette appréciation trouve sa justification dans le domaine des services juridiques. Dans les systèmes européens, ceux qui en font profession sont réglementés à des degrés divers. Au Royaume-Uni et en Irlande, la libéralisation a très tôt touché ce marché. Les restrictions concernant l'admission à la profession, la publicité et les honoraires ont été assouplies. Le Parlement britannique examine actuellement un projet de loi libéralisant les structures qui organisent les professions juridiques.

Des origines communes, mais des chemins différents

L'étude en cours dont traite le présent article a été commandée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) pour fournir un éclairage sur la réglementation des services juridiques dans des pays dont la réglementation favorise la concurrence. Elle s'intéresse à l'expérience accumulée ces trente dernières années dans les trois juridictions anglo-saxonnes d'Europe – Angleterre et Pays de Galles, Écosse et Irlande – en matière de libéralisation du marché des services juridiques. Le choix s'est porté sur ces trois pays et régions parce qu'en dépit du fait que leurs systèmes judiciaires ont des origines similaires, ils ont évolué diversement devant les réalités économiques, sociales et politiques ainsi qu'en raison des différents régimes de concurrence.

Le trait commun à ces trois juridictions est la réglementation du marché des services juridiques, qui réserve le droit de fournir certains services à des membres de corps professionnels reconnus. Ces derniers bénéficient d'un régime d'autorégulation, qui leur permet de définir les règles d'admission à la profession et les conditions d'exercice. L'État ne réglemente donc pas directement la pratique professionnelle. Tout au long de ces trente dernières années, les associations professionnelles ont, toutefois, assoupli les conditions d'exercice, répondant ainsi aux pressions du gouvernement et des autorités de la concurrence.

Deux types de juristes

Dans les trois juridictions, la tradition a établi une nette distinction entre les professions d'avoué («solicitor») et d'avocat («bar-



P' Frank H. Stephen
Professeur de normative, co-directeur à l'Institute for Law, Economy and Global Governance, School of Law, université de Manchester

ristes» ou, en Écosse, «advocate»). Les différences sont clairement expliquées dans l'*encadré 1*). Les avoués sont autorisés par les règles de leur corporation à pratiquer leur métier dans le cadre d'associations ou d'autres formes de société. Les avocats sont tenus d'exercer le leur de manière individuelle et indépendante; ils peuvent cependant conclure des arrangements visant à partager leurs frais avec d'autres confrères. Les règles de leurs associations professionnelles leur interdisent de traiter directement avec des clients profanes; ils doivent passer par l'intermédiaire de leurs avoués. C'est la raison pour laquelle on dit souvent qu'ils fonctionnent «par recommandation».

Cette bipartition est un thème récurrent du débat sur la libéralisation dans les trois juridictions. Elle a été considérée par différentes autorités de la concurrence comme une pratique restrictive contraire aux intérêts des justiciables, en raison notamment de l'obligation qu'elle impose au client profane de louer les services d'un avoué et d'un avocat pour les actions portées devant les tribunaux supérieurs. Les porte-parole des avocats ont, toutefois, fait valoir que c'était dans l'intérêt du public, car les professions en question sont poussées à un niveau de maîtrise assurant une meilleure qualité de la défense du fait de leur forte spécialisation. En tout état de cause, cette bipartition a eu un effet sur la nature et l'impact de la libéralisation d'autres pratiques juridiques.

La libéralisation du marché des services juridiques

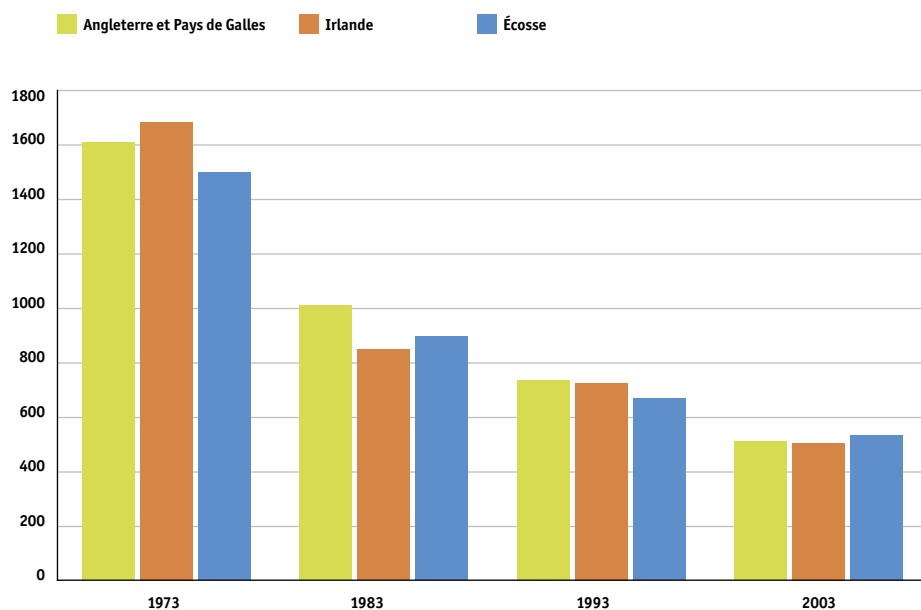
Cette libéralisation a pris deux aspects:

- un accroissement du nombre d'organisations professionnelles dont les membres sont autorisés à fournir des prestations reconnues;
- l'assouplissement des règles de conduite des professions réservées, en particulier pour ce qui concerne la liberté d'aménagement des honoraires et la publicité.

Vu depuis la Suisse, l'assouplissement des règles professionnelles est d'un intérêt certain tout comme la publicité pour les services réservés aux notaires. Dans les trois juridictions, l'admission à l'exercice de chacune des deux

Graphique 1

Nombre d'habitants par juriste, 1973–2003



Remarque: un recul du taux signifie un accroissement du nombre de juristes par rapport à l'ensemble de la population.

Source: Stephen / La Vie économique

professions sanctionne des études universitaires suivies d'un enseignement professionnel à plein temps et d'un stage pratique. Sur les 30 dernières années, l'offre de cours universitaires s'est enrichie dans chacune des juridictions. Le principal obstacle à l'expansion du nombre de professionnels a été le manque de places de stage. Le nombre total d'avoués et d'avocats a néanmoins augmenté de manière très sensible (voir *graphique 1*). La croissance la plus forte a été enregistrée au début du processus de libéralisation, dans la décennie

1973–83. On est tenté d'en conclure que cette évolution a probablement été favorisée par le développement de l'enseignement universitaire dans les années septante. Bien sûr, il se peut que les besoins en juristes aient progressé davantage encore, mais les chiffres ne permettent pas de conclure que le nombre de nouveaux venus dans chaque profession ait été étroitement contrôlé (ou limité) par les organisations professionnelles.

Le Parlement britannique débat actuellement d'un projet de loi qui pourrait changer radicalement le régime des prestations juridiques en Angleterre et au Pays de Galles. Ce texte autoriserait non seulement les partenariats multidisciplinaires entre juristes et membres d'autres professions, mais aussi l'offre de services juridiques par des juristes au service d'organisations commerciales propriétés de tiers non juristes. Une telle ouverture serait également nouvelle pour la Suisse.

L'accès au marché des services juridiques

Dans chacune des trois juridictions, certains services ne peuvent être fournis que par les membres des professions reconnues. Il s'agit du droit de plaider devant des tribunaux, l'ouverture d'actions ou la préparation d'actes de procédure, la rédaction d'actes de propriété de biens immobiliers ainsi que les services d'homologation. L'accès au marché des services juridiques est demeuré réservé aux membres reconnus d'organisations professionnelles tout au long de la période considérée. Le nombre des associations professionnelles dont les membres sont autorisés à fournir certains services a, toutefois, augmenté.

La représentation légale devant les tribunaux

Bien que dans des circonstances spéciales, les profanes du droit soient admis à se représenter eux-mêmes devant une cour assistés d'un «ami», leur représentation rémunérée ne peut être assurée que par des membres de professions reconnues. En Angleterre et au Pays de Galles aussi bien qu'en Écosse, le droit de plaider devant des tribunaux de plus haut rang a été accordé aux avoués. En Irlande, ceux-ci sont autorisés à plaider devant tous les tribunaux depuis 1971.

Les membres des deux ordres sont, ainsi, autorisés à plaider devant les tribunaux du pays, ce qui les met, d'une certaine façon, en concurrence. En Angleterre et au Pays de Galles, des droits de plaidoirie – encore que très limités – ont aussi été accordés aux «Fellows of the Institute of Legal Executives» (membres attachés aux études d'avoués).

Encadré 1

Les professions juridiques en Angleterre et au Pays de Galles, en Écosse et en Irlande

L'Angleterre et le Pays de Galles (53 millions d'habitants) d'un côté, et l'Écosse de l'autre (5 millions) sont certes des régions constitutives du Royaume-Uni, mais elles ont des systèmes judiciaires distincts. Cette situation remonte au Traité d'Union de 1707, qui a réuni les parlements d'Écosse et d'Angleterre, mais consacré entre autres un système juridique séparé pour l'Écosse. Depuis lors, la profession d'homme de loi continue d'y obéir à d'autres réglementations et modes d'organisation qu'en Angleterre et au Pays de Galles. Cela dit, la législation et la politique de la concurrence relèvent du Parlement du Royaume-Uni. Par conséquent, l'Écosse comme l'Angleterre et le Pays de Galles sont soumis aux mêmes autorités de la concurrence.

L'Irlande (4,2 millions d'habitants) est un État membre de l'Union européenne. Bien qu'indépendante de l'Angleterre et du Pays de Galles, son organisation juridique, notamment pour la profession de juriste, présente de nombreux points communs avec le système en vigueur dans

ces deux dernières régions. Ces trois juridictions possèdent un trait commun: la division historique des juristes praticiens en deux professions distinctes. L'une s'occupe essentiellement de plaider devant les tribunaux, l'autre offre des conseils juridiques à des clients profanes et prépare les dossiers de procédure.

L'exacte démarcation des domaines d'exercice et le système organisationnel de ces deux groupes professionnels diffèrent selon les juridictions. La tradition et les règles professionnelles ont, en principe, limité aux avocats le droit de plaider auprès des tribunaux supérieurs. En Écosse, les avoués ont, cependant, obtenu ce droit pour des instances plus élevées que leurs homologues des deux autres juridictions. Cette distinction s'est traduite par une différence des rapports numériques entre avoués et avocats: en Écosse, moins de 5% des juristes sont des avocats, alors que ce nombre atteint 11% en Angleterre et au Pays de Galles, et 18% en Irlande.

Bibliographie

- RWG, *Report of the Research Working Group on the Legal Services Market in Scotland*, Edinburgh, Scottish Executive, 2006.
- Shinnick E., Bruinsma F. et Parker C., «Aspects of regulatory reform in the legal profession: Australia, Ireland and the Netherlands», *International Journal of the Legal Profession*, vol. 10, n° 3, 2003.
- Stephen F. H., «The Market Failure Justification for the Regulation of Professional Service Markets and the Characteristics of Consumers», dans C.-D. Ehlermann et I. Atanasiu (éd.), *European Competition Law Annual 2004: The Relationship between Competition Law and (Liberal) Professions*, Hart Publishing, Oxford et Portland (Oregon), 2006.
- Stephen F. H. et Love J. H., «Regulation of Legal Profession», dans B. Bouckaerts et G. De Geest (éd.), *Encyclopaedia of Law and Economics*, vol. III, Regulation of Contracts, Aldershot, Edward Elgar, 2000, pp. 987–1017.

Les actes de propriété

La rédaction des actes de propriété constituait un monopole des avoués dans les trois juridictions et assurait une proportion significative du revenu de bon nombre de petites et moyennes études. Ce monopole a été supprimé en Angleterre et au Pays de Galles avec la création, à la fin des années quatre-vingt, d'une «paraprofession» de rédacteurs agréés de titres translatifs de propriété. Une législation similaire a été passée en Écosse, bien qu'elle n'y ait finalement pas été appliquée.

Dans un premier temps, la perspective de l'irruption sur la scène professionnelle de rédacteurs agréés d'actes de propriété semble avoir entraîné une baisse des honoraires d'avoués pour les affaires immobilières. Les différences tarifaires se sont, ensuite, amenuisées sur de nombreux marchés. Comparé au nombre d'avoués, celui des nouveaux rédacteurs agréés est très faible. Certains d'entre eux sont employés par des avoués, d'autres par des chaînes d'agences immobilières fournissant les services courants liés aux titres de propriété. Au total, la concurrence de ces nouveaux rédacteurs de titres agréés semble limitée, ce qui engendre des appels à franchir une nouvelle étape dans la libéralisation, afin qu'on autorise les banques et autres fournisseurs de services financiers à rédiger des actes de propriété.

Il est intéressant de souligner que dans aucune des trois juridictions étudiées, le processus de libéralisation ne s'est traduit par une disparition complète des restrictions touchant les personnes susceptibles de fournir les services juridiques reconnus. Pour certains d'entre eux, le nombre de professions autorisées à les dispenser a seulement été augmenté. On peut y voir l'apparition d'une forme de concurrence réglementée.

Un assouplissement des règles d'exercice

La libéralisation a également modifié, dans les trois juridictions, la manière dont les juristes peuvent entrer en concurrence commerciale les uns avec les autres. Ce sont les organisations professionnelles qui ont, en grande partie, assoupli les règles d'exercice de leur profession pour leurs membres. Dans la plupart des cas, ce tournant a eu lieu sous l'influence d'une (possible) intervention des autorités de la concurrence. Les honoraires imposés ou recommandés et l'interdiction de la publicité ont notamment été considérés comme des obstacles à la concurrence.

Les honoraires imposés pour les avoués ont été abolis en 1973 en Angleterre et au Pays de Galles, en 1984 en Écosse et en 1991 en Irlande. L'Angleterre et le Pays de Galles ont, toutefois,

continué de publier des honoraires recommandés jusqu'en 1984 et l'Écosse a fait de même jusqu'en 2005. Les autorités de la concurrence ont jugé que ceux-ci équivalaient à des honoraires imposés. Les recherches concernant l'Irlande et l'Écosse semblent, cependant, indiquer qu'en dépit de ces recommandations, les honoraires présentent des différences significatives.

En Écosse comme en Angleterre et au Pays de Galles, les avoués sont autorisés à faire de la publicité depuis la moitié des années quatre-vingt. Les règles se sont assouplies beaucoup plus tard pour les avocats. En Irlande, jusqu'en 1988, les avoués n'étaient pas autorisés à faire de la publicité pour leurs services et n'ont pu vanter publiquement leurs honoraires qu'à partir de 1994. Dans ce pays, toutefois, la publicité liée aux litiges portant sur des dommages corporels est restée limitée¹.

Les enquêtes font apparaître qu'environ 60% des sociétés d'avoués en Écosse ainsi qu'en Angleterre et au Pays de Galles et un peu plus de 50% d'entre elles en Irlande font de la publicité pour leurs services. On notera que son niveau varie de lieu en lieu. Un nombre relativement faible d'études – moins de 4% – font de la publicité pour leurs tarifs. On a constaté que plus il y en avait sur un marché local, moins les honoraires demandés pour des services juridiques courants, comme la rédaction d'actes de propriété, sont élevés. Dans le cas de l'Écosse, le doublement de la proportion d'entreprises qui font de la publicité sur un marché donné, a entraîné une diminution de 7% des honoraires. Des effets comparables ont été observés en Angleterre et au Pays de Galles.

Les expériences faites dans ces trois juridictions prouvent que la libéralisation des règles de la pratique professionnelle concernant la publicité se traduit par des différences d'honoraires lorsque ceux-ci ne sont plus imposés. Par ailleurs, l'introduction d'une concurrence régulatrice en Angleterre et au Pays de Galles a, certes, eu un impact sur les honoraires des transactions immobilières, mais pas autant qu'escompté par les responsables politiques. ■

1 Cela provient du fait que le gouvernement a dû affronter de nombreuses actions en justice pour des dommages corporels émanant d'anciens membres de l'armée irlandaise.