



AVIS DE Mme MALLET-BRICOUT, AVOCATE GÉNÉRALE

Arrêt n° 652 du 15 octobre 2025 (FS-B) – Première chambre civile

Pourvoi n° 24-15.996

**Décision attaquée : 18 mars 2024 de la Cour nationale de discipline
des commissaires de justice**

**La Présidente de la chambre régionale des commissaires de justice
de la cour d'appel de Douai**

C/

Mme [O] [K]

I. Faits et procédure

Les 26 et 27 janvier 2023, une inspection occasionnelle a été diligentée par la chambre régionale à l'étude de la société [K] et [B], commissaires de justice à [Localité 3]. Diverses anomalies comptables ont été relevées, notamment des encaissements irréguliers et un manque de trésorerie à l'origine d'une représentation insuffisante des fonds-clients pour 84.985 euros.

La présidente de la chambre régionale des commissaires de justice a signalé les faits au procureur de la République, qui a ouvert une enquête préliminaire le 14 avril 2023.

Le 12 mai 2023, la présidente de la chambre régionale a assigné Mme [K] en suspension provisoire sur le fondement de l'article 17 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

Par décision du 27 juillet 2023, la présidente de la chambre de discipline de la cour d'appel de Douai a ordonné la suspension de Mme [K] pour une durée de six mois et a désigné un administrateur provisoire en raison du conflit existant entre les deux associés, ainsi qu'un expert-comptable pour procéder, notamment, à l'arrêté des comptes. Mme [K] a fait appel de cette décision.

Les 20 août et 26 septembre 2023, de nombreux manquements ont été constatés dans l'arrêté de comptes de la SCP [K] et [B].

Le 16 novembre 2023, une poursuite disciplinaire a été engagée à l'encontre de Mme [K] ; celle-ci a été assignée en destitution.

Par arrêt infirmatif du 18 mars 2024, la Cour nationale de discipline des commissaires de justice a débouté la présidente de la chambre régionale de sa demande de suspension provisoire. C'est l'arrêt attaqué.

II. Le pourvoi

Le pourvoi formé par la présidente de la chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Douai se développe en deux branches dans un moyen unique.

Il est fait grief à l'arrêt infirmatif attaqué d'avoir débouté la demanderesse de sa demande de suspension provisoire de Mme [K] :

1) ALORS QUE le juge doit en toutes circonstances respecter et faire respecter le principe du contradictoire ; que la cour nationale des commissaires de justice a relevé que Mme [K] avait soutenu à l'audience sa requête d'appel et les conclusions qu'elle avait préalablement communiquées et déposées à l'audience ; qu'il ne résulte pas de ces écritures que l'appelante ait soutenu qu'elle ne pouvait faire l'objet d'une mesure de suspension provisoire dès lors qu'elle n'avait été l'objet ni d'une enquête fondée sur l'article 10 de l'ordonnance du 13 avril 2022, ni de poursuites disciplinaire ou pénale au moment où la chambre de discipline avait statué ; qu'en se fondant sur un tel motif pour rejeter la demande de la présidente de la chambre régionale des commissaires de justice, sans inviter les parties à s'expliquer sur ce moyen qu'elle relevait d'office, la cour nationale des commissaires de justice a méconnu le principe du contradictoire et violé l'article 16 du code de procédure civile ;

2) ET ALORS QU'en tout état de cause, l'article 17 de l'ordonnance n° 2022 544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels dispose que « lorsque l'urgence ou la protection d'intérêts publics ou privés l'exige, le président de la juridiction disciplinaire de première instance ou son suppléant peut, à la demande d'une des autorités compétentes pour exercer l'action disciplinaire, suspendre provisoirement de ses fonctions le professionnel qui fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite disciplinaire ou pénale » ; qu'il en résulte que l'ouverture d'une enquête, qu'elle soit disciplinaire ou pénale, à l'encontre d'un officier ministériel, permet aux autorités compétentes de suspendre provisoirement ce dernier de ces fonctions, si une telle mesure s'avère urgente ou nécessaire pour protéger des intérêts publics et privés ; qu'il était constant qu'en l'espèce, une enquête préliminaire avait été ouverte le 14 avril

2023 par le procureur de la République d'Arras, soit antérieurement à l'assignation en suspension provisoire délivrée le 12 mai suivant ; qu'en énonçant, pour dire que Mme [K] ne pouvait faire l'objet d'une suspension provisoire, qu'elle n'était l'objet ni de l'enquête prévue par l'article 10 de l'ordonnance du 13 avril 2022, ni d'une poursuite disciplinaire ou pénale, la cour nationale des commissaires de justice a violé l'article 17 susvisé.

La problématique soulevée par le pourvoi concerne donc la nature juridique de l'« enquête » visée à l'article 17 de l'ordonnance du 13 avril 2002 : celle-ci renvoie-t-elle à l'enquête prévue à l'article 10 de l'ordonnance et/ou à d'autres types d'enquête, notamment l'enquête pénale ?

III. Discussion

III.1. Présentation des textes et des travaux préparatoires relatifs à la suspension provisoire des commissaires de justice

III.1.1. Objectifs généraux et traits saillants de la récente réforme de la procédure disciplinaire des officiers ministériels -

L'ordonnance du 13 avril 2022 a réformé en profondeur le régime juridique de la déontologie et de la discipline des notaires, des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, des commissaires de justice et des greffiers des tribunaux de commerce, afin de renforcer la confiance dans l'action de ces professionnels.

Cette réforme s'est inspirée des conclusions d'un **rapport de l'Inspection générale de la justice** remis au garde des Sceaux le 15 décembre 2020¹, qui constatait l'inutile diversité et complexité des régimes disciplinaires de ces professions, le traitement insatisfaisant des réclamations des usagers et certaines insuffisances du contrôle disciplinaire.² Les professions appelaient également à une modernisation de leur régime disciplinaire.

Un auteur³ souligne que « dans son rapport, l'Inspection générale de la justice, en faisant une présentation générale des professions du droit, note l'hétérogénéité de leur organisation, représentation, réglementation et de leurs pratiques, et appelle de ses vœux, un renforcement et une effectivité de la discipline précisément en raison du mouvement de libéralisation que connaissent ces professions⁴ ». (nous soulignons)

¹ *Rapport de la mission sur la discipline des professions du droit et du chiffre*, Inspection générale des services judiciaires, rapport octobre 2020, n° 074-20 et 219/00287.

² Voir « Réforme de la déontologie et de la discipline des officiers ministériels. Ord. n° 2022-544, 13 avr. 2022 : JO, 14 avr. 2022 », Defrénois avril 2022 n° 16, Actualités (DEF20713).

³ D. Coeurjoly, « Le point de vue de l'huissier de justice », in Publication d'une partie des actes du colloque du 7 septembre 2023 à Rennes – Déontologie et procédures disciplinaires à l'encontre des officiers publics et ministériels, Lexbase Contentieux et recouvrement, 2023, n° 3.

⁴ Voir le rapport de l'IGJ, p. 16-17.

Un autre auteur⁵ observe que le rapport de l'IGJ « faisait le constat suivant : les représentants des professions ont dû trouver des réponses aux plaintes et réclamations sans pouvoir reconnu, hors de tout cadre réglementaire, et donc la gestion de la discipline se faisait à l'abri des regards, alimentant la critique de l'entre-soi. Par ailleurs, ce rapport mettait en avant la faiblesse du nombre de sanctions prononcées alors que les professionnels avaient notoirement des pratiques critiquables dans un seul souci de rentabilité, comme l'acceptation d'opérations à fort risque en méconnaissance de l'obligation de conseil par exemple. » (nous soulignons)

La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a fixé les principales orientations de cette réforme (art. 31 à 41), destinée à simplifier le cadre juridique de la discipline des officiers ministériels afin de le rendre plus lisible et plus efficace.

À cette fin, la loi a autorisé le gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, les mesures nécessaires afin d'unifier les différents régimes disciplinaires des officiers ministériels.

L'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels est ainsi applicable à quatre professions (commissaires de justice, notaires, greffiers des tribunaux de commerce, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation)⁶.

La nouvelle procédure s'applique aux procédures disciplinaires engagées et aux réclamations reçues à compter du 1^{er} juillet 2022⁷. Elle est donc applicable à l'espèce.

L'objet des nouveaux textes a pour but de « Renforcer la confiance du public dans l'action des professionnels du Droit », et d'unifier la discipline des officiers publics et ministériels.

Les nouveaux textes ne modifient pas fondamentalement la définition du manquement disciplinaire, mais l'élargissent en faisant désormais référence aux principes déontologiques que chaque profession a dû consigner dans un code de déontologie.

La procédure disciplinaire connaît une évolution radicale, notamment car les nouveaux textes organisent des juridictions disciplinaires à l'échelon inter-régional près les cours d'appel, dont les décisions peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

La circulaire de mise en oeuvre de ce nouveau régime disciplinaire (**Circulaire n° CIV/06/22 du 9 novembre 2022**, BQMJ, 9 nov. 2022), souligne, dans la « Présentation générale » (art. 4.1.) :

« La réforme de la déontologie et de la discipline des officiers ministériels a permis de réformer l'architecture de leurs juridictions disciplinaires. Les nouveaux textes simplifient l'organisation juridictionnelle de la discipline de ces professionnels en tenant compte de leurs spécificités et de leur organisation territoriale.

⁵ J-L. Bourdieu, « la discipline des commissaires de justice », in Publication d'une partie des actes du colloque du 7 septembre 2023 à Rennes – Déontologie et procédures disciplinaires à l'encontre des officiers publics et ministériels, Lexbase Contentieux et recouvrement, 2023, n° 3.

⁶ Sur le champ d'application, voir aussi l'article 1^{er} du décret d'application de l'ordonnance - **Décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels**.

⁷ Article 40 de l'ordonnance n° 2022-900 du 13 avril 2022 et article 96 du décret n° 2022-900 du 17 juin 2022.

Elle met notamment fin à la double compétence entre une formation disciplinaire, émanation des organes professionnels, et le tribunal judiciaire ; et supprime la compétence des cours d'appel.

L'échevinage instauré tend à renforcer la confiance dans le régime disciplinaire des professions du droit et permet de répondre aux critiques de l'entre-soi. » (nous soulignons)

Cette circulaire, ainsi que plusieurs commentateurs de la réforme⁸, insistent sur **l'objectif d'efficacité** qui est visé. La circulaire précise ainsi « les principales orientations de cette réforme » (p.3), parmi lesquelles :

« Simplifier le cadre juridique de la discipline des officiers ministériels et le rendre plus lisible et plus efficace ; L'ordonnance du 13 avril 2022 et le décret du 17 juin 2022 ont pour objectif de simplifier et de clarifier la procédure applicable devant la juridiction disciplinaire.

Désormais, sous réserve de quelques spécificités liées au statut de certaines professions, le régime disciplinaire est unifié. La procédure a été conçue pour être peu formaliste et pragmatique afin de répondre aux enjeux spécifiques des procédures disciplinaires. » (nous soulignons).

L'efficacité de la réforme est souvent présentée comme reposant sur quelques pilliers, en particulier **le nouveau rôle dévolu au procureur général et la création d'un service d'enquête indépendant** pour chaque profession concernée.

Ainsi la professeure Natalie Fricero⁹ souligne-t-elle : « D'abord, le Procureur général devient l'autorité de surveillance des commissaires de justice ; ensuite, les juridictions disciplinaires sont organisées selon un système d'échevinage, ce qui garantit que l'appréciation du comportement sera adaptée aux exigences professionnelles ; enfin, un service d'enquête indépendant peut éclairer la juridiction disciplinaire sur les éléments factuels qu'elle doit juger. »

M. Bourdieu¹⁰ souligne que « la réforme de la procédure disciplinaire présente de nombreux avantages : simplification, transparence et protection du public, efficacité notamment grâce à la création du service d'enquête et proportionnalité des sanctions avec une échelle des peines. »

Le professeur Philippe Pierre¹¹ observe quant à lui qu'il existe de « nouvelles règles de surveillance des officiers publics et ministériels, dorénavant dévolue pour les notaires aux parquets généraux, via le procureur général du ressort de la Cour d'appel où exerce le professionnel poursuivi qui se voit reconnaître un pouvoir de saisine des

⁸ Voir N. Fricero, « **Propos introductif** », in Publication d'une partie des actes du colloque du 7 septembre 2023 à Rennes – Déontologie et procédures disciplinaires à l'encontre des officiers publics et ministériels, Lexbase Contentieux et recouvrement, 2023, n° 3 ; et J-L. Bourdieu, art.cit.

⁹ N. Fricero, « **Propos introductif** », art.cit.

¹⁰ J-L. Bourdieu, « la discipline des commissaires de justice », art.cit.

¹¹ Ph. Pierre, « Ordonnance du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels : un rassemblement, de l'harmonisation et des compléments », JCP.N. avril 2022, Aperçu rapide 492.

services d'enquête de la profession, de demande d'explications aux intéressés, d'exercice de l'action disciplinaire concurremment aux autorités professionnelles habilitées (L., n° 2021-1729, 22. déc. 2021, art. 34 ; rapp. Ord. n° 2022-544, 13 avr. 2022, art. 5 et 8).

(...)

Un service d'enquête, adossé aux chambres de discipline et conçu comme une instance indépendante, instruira les manquements éventuels après saisine de l'autorité de la profession (L. n° 2021-1729, 22. déc. 2021, art. 37, rapp. Ord. n° 2022-544, 13 avr. 2022, art. 10) ».

. Quant au rôle du procureur général, il apparaît essentiel dans le nouveau régime disciplinaire mis en place par le législateur.

Le procureur général exerce en effet « une mission de surveillance de la déontologie et de la discipline des officiers publics et ministériels du ressort de la cour d'appel. Il peut saisir les services d'enquête et demander toute explication à un professionnel ou aux instances représentatives de la profession. »¹²

La circulaire du 9 novembre 2022 (p.3) précise que la réforme met fin à « la dualité antérieure de compétences entre les parquets et parquets généraux pour la discipline des professions [qui] était bien souvent une source de confusion ou d'obstacle au déclenchement de toute action. » Le procureur général figure comme un « acteur judiciaire clef de la discipline des professions »¹³.

Sans doute peut-on voir dans cette nouvelle organisation une réponse à la recommandation faite par l'IGJ en 2020 : « la mise en place d'un mécanisme rendant possible un examen extérieur des plaintes et réclamations, et une information obligatoire du plaignant quant à la suite à donner (article 22 du projet). Le rapport précise : « il est attendu de ces dispositions un double bénéfice : celui de rompre l'isolement du justiciable ou client face à un professionnel et ses représentants et celui de renforcer la qualité du traitement initial. Plus généralement elle est de nature à combattre l'idée d'un entre-soi trop complaisant en encadrant le champ infra-disciplinaire » (rapport IGJ, page 85). »¹⁴

La Circulaire du 9 novembre 2022 consacre un paragraphe 6.3.1 au rôle du procureur général :

« 6.3 Déroulement de l'instance devant les juridictions disciplinaires

6.3.1 Rôle du procureur général

Le procureur général, s'il saisit la juridiction disciplinaire, est une partie, tout comme l'autorité de la profession ou le particulier.

¹² Circulaire du 9 novembre 2022, art. 2.5.1.2.

¹³ Pour la discipline des avocats aux conseils, il est toutefois prévu par les textes des spécificités.

¹⁴ D. Coeurjoly, « Le point de vue de l'huissier de justice », art.cit.

Si le procureur général ou l'autorité de la profession ne sont pas à l'origine de la saisine de la juridiction, ils peuvent intervenir à l'instance, d'où les obligations d'informations réciproques mises en place. S'ils interviennent, ils deviennent alors une partie jointe.

Si le procureur général n'est pas systématiquement qualifié de partie à la procédure, il dispose toutefois, compte tenu de son statut d'autorité de surveillance des officiers publics et ministériels, de pouvoirs spécifiques.

En particulier, il peut se faire communiquer le dossier et tout rapport d'enquête.

Il peut faire toutes observations écrites et intervenir à l'instance. Les observations écrites sont donc possibles pour le procureur général compétent même s'il n'intervient pas à l'instance (articles 37 et 38 du décret n° 2022-900 du 17 juin 2022). Il s'agit d'un pouvoir original par rapport à ce qui est traditionnellement prévu en matière de procédure civile.

Il peut exercer le recours ouvert contre les décisions rendues par la juridiction disciplinaire de première instance, qu'il soit partie ou non en première instance.

Il peut également former un pourvoi en cassation contre les arrêts des cours nationales de discipline des commissaires de justice et des notaires. » (nous soulignons)

Le procureur général exerce aussi depuis récemment une mission de *surveillance des opérations d'inspection* des officiers publics et ministériels que sont les commissaires de justice, les greffiers des tribunaux de commerce et enfin les notaires (décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025). Il peut notamment procéder à toute inspection des notaires de son ressort, accompagné par un membre du conseil régional ou par un inspecteur membre de la profession.¹⁵

. **Quant au nouveau service d'enquête**, il s'agit de services indépendants créés auprès des juridictions disciplinaires de premier ressort pour chaque profession concernée.

La Circulaire du 9 novembre 2022 précise à cet égard (p.23) :

« Des services d'enquête indépendants ont été créés auprès des juridictions disciplinaires de premier ressort afin de mettre à disposition des autorités de poursuite et des juridictions, des professionnels spécialisés susceptibles de les éclairer de manière approfondie sur le comportement d'un professionnel.

Ils sont chargés de réaliser des enquêtes « sur des agissements susceptibles de constituer un manquement disciplinaire ».

Ces services, compétents au niveau interrégional, peuvent être saisis¹⁶ par :

– l'autorité de la profession compétente pour exercer l'action disciplinaire ;

¹⁵ Voir M. Soulié, « Nouveau décret relatif aux inspections des notaires : présentation de la réforme. À propos de D. n° 2024-906, 10 oct. 2024 », Defrénois 2024 n° 39 (DeF223a2).

¹⁶ Cf. art. 10, ordonnance du 13 avril 2022.

- le procureur général du ressort de la cour d'appel dans lequel exerce le professionnel poursuivi pour les commissaires de justice, les greffiers des tribunaux de commerce et les notaires ;
- le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou tout autre détenteur de l'action disciplinaire à l'encontre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;
- la juridiction disciplinaire dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction.

L'enquête doit être réalisée en toute indépendance et des garanties différentes de celles des inspections sont prévues pour le professionnel concerné, comme par exemple la possibilité de consulter son dossier. »¹⁷

La durée de l'enquête¹⁸, ainsi que les pouvoirs des enquêteurs sont définis par les textes applicables.

La circulaire précise notamment que « Les enquêteurs disposent de pouvoirs larges d'investigation. Le professionnel est tenu de répondre aux convocations du service d'enquête et de lui fournir tous renseignements et documents utiles, sans pouvoir opposer le secret professionnel. L'enquête se fait sur place et sur pièces. »

Les enquêteurs « doivent faire l'objet d'un agrément du procureur général du siège de la juridiction disciplinaire. (...). L'article 15 du décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 prévoit que les membres des services d'enquête sont choisis en raison de leur indépendance, de leur honorabilité et de leurs compétences et précise que la fonction d'enquêteur est incompatible avec celle de membre d'une instance nationale ou locale de la profession. Les modalités de vérification des conditions d'agrément sont laissées à l'appréciation du procureur général du siège de la juridiction disciplinaire qui peut prendre attache avec le procureur général du lieu d'exercice du professionnel pour obtenir toute information préalablement à sa décision d'agrément. »¹⁹

Un auteur²⁰ précise, en écho au décret d'application du 17 juin 2022 (art. 13 et 14), que « Le service d'enquête est composé de membres de la profession. Toutefois, des experts-comptables et des commissaires aux comptes peuvent également être désignés comme enquêteurs sans pouvoir être majoritaires. Lorsque le service d'enquête est composé de deux ou plusieurs enquêteurs, il est dirigé par un enquêteur en chef, commissaire de justice. La Chambre nationale des commissaires de justice précise par voie de règlement les modalités de désignation de l'enquêteur en chef, ses attributions et le fonctionnement du service d'enquête. Ce Règlement est soumis à l'approbation du garde des Sceaux, ministre de la Justice. »

Le décret précise également les obligations des enquêteurs, qui ne doivent recevoir ni solliciter d'instruction d'aucune autorité. Ils doivent exercer leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veiller à prévenir ou à faire cesser tout conflit d'intérêt. Ils doivent

¹⁷ Le décret d'application prévoit par ailleurs que toute personne entendue pour les besoins de l'enquête peut se faire assister d'un avocat ou d'un confrère de son choix, et que l'audition donne lieu à la rédaction d'un PV mentionnant le nom du ou des enquêteurs, signé par la personne entendue et annexé au rapport d'enquête.

¹⁸ La circulaire (art. 3.4.) précise notamment que « La durée de l'enquête n'est pas limitée par les textes. Toutefois les autorités ayant saisi un service d'enquête devront vérifier que l'enquête se déroule dans un délai raisonnable au regard de la nature des faits reprochés et de la complexité de l'affaire. »

¹⁹ Circ. 9 novembre 2022.

²⁰ J-L. Bourdieu, art.cit.

conduire les enquêtes de manière impartiale. L'enquêteur ne peut enquêter sur des faits dont il a eu à connaître en qualité d'inspecteur, et il engage sa responsabilité dans le cadre de ces fonctions particulières. Par ailleurs, une information réciproque est mise en place pour permettre à l'ensemble des autorités en charge de l'action disciplinaire de disposer du même niveau d'information sur la situation du professionnel concerné.

Enfin, le décret prévoit (art. 25) qu'à l'issue de l'enquête, le service d'enquête doit remettre son rapport à l'autorité qui l'a saisi. Le rapport d'enquête doit comporter un exposé objectif des faits, des pièces du dossier et des actes d'instruction accomplis. Le cas échéant, les conclusions du rapport doivent mettre en évidence les faits susceptibles d'être qualifiés disciplinairement.

En conclusion sur ces aspects du régime disciplinaire, on peut faire les observations suivantes :

- la réforme de 2022 a clairement eu pour but de placer au centre du nouveau régime disciplinaire le procureur général²¹, qui exerce un rôle essentiel, de surveillance, de saisine de la juridiction disciplinaire, de suivi du dossier et de réception du rapport d'enquête disciplinaire, outre l'agrément donné aux enquêteurs et la possibilité d'exercer un recours contre les décisions rendues par la juridiction disciplinaire de première instance.
- le procureur général ne dirige toutefois pas l'enquête disciplinaire, le service d'enquête étant un organe indépendant, soumis à un *corpus* procédural propre.
- ce service d'enquête est composé d'enquêteurs issus de la profession considérée, agréés par le procureur général et responsables à titre personnel (disciplinairement et pénalement) de la façon dont ils mènent l'enquête. Les règles procédurales mises en oeuvre par le service d'enquête sont assez précises et offrent des garanties classiques à la personne concernée (notamment, consultation du dossier d'enquête, assistance d'un avocat ou d'un confrère, obtention d'une copie du PV en cas d'audition).
- l'impression générale qui se dégage des textes applicables est celle d'un régime disciplinaire largement rénové, unifié, et dont le but est de favoriser l'autonomie des professions concernées pour gérer les manquements disciplinaires de leurs membres, tout en mettant en place un encadrement précis de la procédure applicable ainsi qu'une fonction de contrôle étroit dévolue au procureur général²².

III.1.2. Les dispositions applicables à la suspension provisoire et à « l'enquête » -

L'article 17 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels dispose : (nous soulignons) « Lorsque l'urgence ou la protection d'intérêts publics ou privés l'exige, le président de la juridiction disciplinaire de première instance ou son suppléant peut, à la demande d'une des autorités compétentes pour exercer l'action disciplinaire, suspendre

²¹ Sauf exception pour les avocats aux conseils, pour lesquels la compétence en matière de contrôle est accordée au vice-président du Conseil d'Etat, au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près la Cour de cassation (cf. Décret 17 juin 2022, art. 75).

²² Cf. ord. 13 avril 2022, notamment art. 5 : « Le procureur général exerce une mission de surveillance de la déontologie et de la discipline des officiers publics et ministériels du ressort de la cour d'appel. Il peut saisir les services d'enquête de ces professions et demander toute explication à un professionnel ou aux instances représentatives de la profession. »

provisoirement de ses fonctions le professionnel qui fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite disciplinaire ou pénale, après avoir recueilli ses observations au terme d'un débat contradictoire.

La suspension ne peut excéder une durée de six mois, renouvelable une fois, ou au-delà de cette limite lorsque l'action publique a été engagée contre le professionnel à raison des faits qui fondent la suspension.

Elle peut, à tout moment, être levée par le président de la juridiction disciplinaire si des éléments nouveaux le justifient. Elle cesse de plein droit à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la clôture de l'enquête. Elle cesse également de plein droit lorsque l'action disciplinaire ou l'action pénale s'éteint.

Le président ou son suppléant qui s'est prononcé sur la suspension d'un professionnel ne peut siéger au sein de la juridiction disciplinaire statuant sur sa situation.

La décision de suspension prise à l'égard d'un notaire ou d'un commissaire de justice peut faire l'objet d'un recours devant la cour nationale de discipline de la profession concernée. Lorsqu'elle est prise à l'égard d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, la décision peut faire l'objet d'un recours, selon la nature des faits en cause, devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation. Lorsqu'elle est prise à l'égard d'un greffier des tribunaux de commerce, elle peut faire l'objet d'un recours devant la Cour de cassation.

Le professionnel suspendu provisoirement ne peut participer en aucune manière à l'activité des chambres, ordre et conseils professionnels auxquels il appartient.

Les dispositions du chapitre III, à l'exception du second alinéa de l'article 19, sont applicables en cas de suspension provisoire. »

L'article 17 régit ainsi les conditions et la durée d'une « suspension provisoire de ses fonctions » prononcée à l'encontre du professionnel concerné, cette mesure constituant, selon la jurisprudence, « ***non pas une sanction disciplinaire, mais une mesure de sûreté conservatoire exigée par l'urgence ou la protection d'intérêts publics ou privés*** »²³.

La doctrine y voit « ***une mesure préventive destinée à éviter l'aggravation d'une situation en éloignant le commissaire de justice de l'étude*** »²⁴.

La demande de suspension provisoire (ou de renouvellement) est formée, instruite et jugée selon les règles applicables à la procédure accélérée au fond (cf. article 481-1 du code de procédure civile). La demande est portée devant le président de la juridiction disciplinaire de première instance, par les autorités compétentes pour exercer l'action disciplinaire visées à l'article 24, II de l'ordonnance du 13 avril 2022, ou par le procureur général.²⁵

²³ Cour nationale de discipline des notaires (CNDN), 21 mars 2025, RG n° 24/13. Voir déjà en ce sens, Civ. 1^{re}, 15 juin 2022, n° 21-16.513.

²⁴ M-P. Mourre-Schreiber, Encycl. Dalloz, V° Commissaire de justice, 2023, n° 334.

²⁵ Voir art. 54 et 55 du décret n° 2022-900 d'application de l'ordonnance : lorsque la demande émane du procureur général, celui-ci communique copie de l'assignation à l'autorité de la profession compétente pour exercer l'action disciplinaire et, le cas échéant, à l'auteur de la plainte. Lorsque l'autorité de la profession compétente pour exercer l'action disciplinaire demande la suspension provisoire du commissaire de justice ou le renouvellement de celle-ci au président de la juridiction, elle communique copie de l'assignation au procureur général et, le cas échéant, à l'auteur de la plainte.

Parmi les conditions requises pour prononcer une suspension provisoire, l'article 17 fait référence à une « enquête », sans toutefois préciser le type d'enquête dont il peut s'agir.

Le terme d'enquête renvoie à un grand nombre d'acceptions en droit. On distingue traditionnellement les enquêtes en procédure civile (qui renvoient à l'administration de la preuve testimoniale ainsi qu'à l'enquête sociale), de celles du droit pénal (enquête de personnalité, enquête de police, enquête préliminaire, enquête de flagrance), outre ses acceptions en droit administratif (notamment l'enquête publique préalable) et en droit international public (dans le cadre d'un différend international).²⁶ De manière plus transversale, on observe que l'enquête vise soit à recueillir des renseignements afin d'éclairer une situation personnelle, familiale, matérielle (enquête sociale, enquête de personnalité), soit à recueillir des opinions (en droit administratif), soit enfin à établir la preuve de certains faits (droit civil, droit pénal, droit international public). C'est ce dernier sens qui doit, de toute évidence, être retenu en l'espèce : ***une mesure consistant à recueillir des éléments permettant de parvenir à la manifestation de la vérité.***

Lorsqu'un officier public ou ministériel est soupçonné d'avoir commis des actes répréhensibles, **l'article 10 de l'ordonnance du 13 avril 2022** prévoit la possibilité d'engager une enquête, dans les termes suivants :

« Il est institué, auprès de chaque juridiction disciplinaire de premier ressort mentionnée à l'article 11, un service chargé de réaliser les enquêtes sur les agissements susceptibles de constituer un manquement disciplinaire. Ce service peut être saisi par l'autorité de la profession compétente pour exercer l'action disciplinaire, par les autorités mentionnées aux articles 8 et 9 ou par la juridiction disciplinaire dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction.

L'enquête est conduite en toute indépendance. Le professionnel est tenu de répondre aux convocations du service d'enquête et de lui fournir tous renseignements et documents utiles, sans pouvoir opposer le secret professionnel.

La composition de ces services ainsi que les modalités de leur saisine, de désignation de leurs membres et de déroulement de la procédure sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

Les membres des services d'enquête ne peuvent siéger au sein des juridictions mentionnées à l'article 11. »

Le détail de la réglementation adoptée en 2022 pour les services d'enquête a été précisé plus haut (cf. III.1.1).

Le professionnel concerné peut aussi faire l'objet (notamment) d'une **enquête préliminaire**, diligentée par la police ou par la gendarmerie d'office ou sur ordre du parquet. Celle-ci tend à rassembler les preuves d'une infraction pénale avant l'ouverture de toute information, afin d'éclairer le ministère public sur le bien-fondé d'une poursuite.

Les articles 75 et suivants du code de procédure pénale fixent le régime de l'enquête préliminaire, notamment sa durée maximale²⁷. Ces dispositions ont été modifiées à

²⁶ Voir le *Vocabulaire juridique de l'association H. Capitant*, dir. G. Cornu, éd. PUF, V° « Enquête » ; également le *Lexique des termes juridiques*, éd. Dalloz (plusieurs entrées).

²⁷ Art. 75-3 CPP (dans sa version issue de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023):

« La durée d'une enquête préliminaire ne peut excéder deux ans à compter du premier acte d'audition libre, de garde à vue ou de perquisition d'une personne, y compris si cet acte est intervenu dans le cadre d'une enquête de flagrance. L'enquête préliminaire peut toutefois être prolongée une fois pour une durée maximale d'un an à l'expiration du délai mentionné au premier alinéa, sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République, qui est versée au dossier de la procédure. »

plusieurs reprises ces dernières années, notamment par des lois du 24 janvier 2023 et du 20 novembre 2023.

En conclusion sur ces aspects, on peut relever que le terme générique d'« enquête » est susceptible de renvoyer à de multiples acceptions juridiques. Il doit cependant et nécessairement être interprété dans le contexte auquel renvoie l'ordonnance du 13 avril 2022, c'est-à-dire l'hypothèse d'un *manquement* commis par le professionnel concerné, officier public ou ministériel, à ses obligations légales ou déontologiques. Or, un même manquement peut constituer, le cas échéant, un manquement disciplinaire et une infraction pénale. On peut penser à l'hypothèse de malversations financières ou à celle de faits de harcèlement à l'égard d'un collaborateur. Dans un tel cas, une enquête préliminaire peut être ouverte, tout aussi bien qu'une enquête disciplinaire prévue à l'article 10 de l'ordonnance.

Peut-on tirer de l'évolution des textes relatifs à la suspension provisoire de l'officier public ou ministériel quelque enseignement sur la question soulevée par le pourvoi ?

III.1.3. L'évolution des textes applicables à la suspension provisoire de l'officier public ou ministériel -

L'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels disposait en son article 32 : (nous soulignons)

« Tout officier public ou ministériel qui fait l'objet d'une poursuite pénale ou disciplinaire peut se voir suspendre provisoirement l'exercice de ses fonctions.

En cas d'urgence, la suspension provisoire peut être prononcée, même avant l'exercice des poursuites pénales ou disciplinaires, si des inscriptions ou vérifications ont laissé apparaître des risques pour les fonds, effets ou valeurs qui sont confiés à l'officier public ou ministériel à raison de ses fonctions. »

Ainsi, sous le droit antérieur, la solution était claire : "en cas d'urgence", la suspension provisoire pouvait être ordonnée alors qu'il n'y avait pas encore eu de poursuite pénale ou disciplinaire. Il suffisait, outre l'urgence, qu'aient été constatés certains risques lors d' "inscriptions ou vérifications".

L'ordonnance n° 2002-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels a modifié les conditions du prononcé d'une suspension provisoire, **en reprenant *in extenso* les termes de l'article 40 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.**

On l'a vu, l'ordonnance est applicable aux commissaires de justice, aux notaires, aux greffiers des tribunaux de commerce ainsi qu'aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.²⁸

Il ressort de ce texte un alourdissement et un élargissement des conditions pour le prononcé de la mesure de suspension. Il faut désormais que deux conditions soient remplies : d'une part, l'existence d'une enquête ou d'une poursuite disciplinaire ou pénale et, d'autre part, qu'il y ait urgence ou que la protection des intérêts publics ou privés l'exige. Il est de plus nécessaire de respecter le débat contradictoire.

Concernant le renouvellement de la suspension, le législateur a exprimé la volonté, contrairement au système antérieur, de limiter la durée de la suspension provisoire à 12 mois au maximum (sauf exception, v. art. 17 al. 2), car celle-ci n'a pas vocation à être maintenue durant toute la durée de l'enquête si elle s'éternise.

²⁸ Voir aussi l'article 1^{er} du décret d'application de l'ordonnance, Décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

Désormais, ce n'est plus le juge judiciaire qui est compétent (comp. ord. 28 juin 1945) mais, en première instance, le président de la chambre de discipline des commissaires de justice près la chambre régionale de la cour d'appel compétente, puis en appel la Cour nationale de discipline des commissaires de justice (ci-après CNDCJ). Il peut être observé que cette Cour ne publie pas ses arrêts.

III.1.4. Les travaux préparatoires -

Les quelques lignes consacrées à l'article 17 dans le **Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022** n'offrent aucun élément utile pour la problématique soulevée par le pourvoi :

« L'article 17 reprend l'article 40 de la loi du 22 décembre 2021. Il traite de la suspension provisoire, de sa durée et de ses conséquences ainsi que des voies de recours ouvertes au professionnel suspendu. Il précise également les conditions dans lesquelles le professionnel peut demander l'arrêt de la suspension provisoire. L'article complète ce dispositif en prévoyant que le professionnel suspendu provisoirement ne peut participer en aucune manière à l'activité des chambres, ordre et conseils professionnels auxquels il appartient. Il précise enfin que les dispositions du chapitre III concernant l'effet des peines d'interdiction et de destitution sont applicables en matière de suspension provisoire, à l'exception du second alinéa de l'article 19 relatif à la cession de l'office. »

Pas davantage les quelques lignes du Rapport consacrées à l'article 10 :

« L'article 10 reprend les dispositions de l'article 37 de la loi du 22 décembre 2021. Il prévoit la création de services d'enquête indépendants auprès de chaque juridiction disciplinaire de premier ressort. Il précise les autorités de saisine, les modalités de déroulement de l'enquête, ainsi que les obligations et incompatibilités applicables aux membres de ces services. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir la composition de ces services ainsi que les modalités de leur saisine, de désignation de leurs membres et de déroulement de la procédure. »

L'articulation éventuelle des deux dispositions n'est pas abordée dans le Rapport, ni celle du nouveau régime disciplinaire avec le droit pénal.

Quant aux **débats parlementaires relatifs à la loi du 22 décembre 2021**, ils n'apportent pas de réponse à la question soulevée en l'espèce ; ils sont en effet *principalement axés sur la question sensible du renouvellement de la suspension provisoire*.

Ainsi les parlementaires et le Garde des sceaux ont-il débattu de l'opportunité de pouvoir maintenir la suspension provisoire en cas d'action publique engagée à l'encontre de l'officier ministériel concerné²⁹. Le Gouvernement a en effet proposé un amendement n° 224, qui visait à « permettre le maintien de la mesure de suspension provisoire, au-delà de la limite d'une année, à l'encontre de l'officier ministériel contre lequel une action publique est engagée à raison des faits qui fondent la suspension »³⁰.

²⁹ Voir Sénat, séance du 29 septembre 2021. Tandis que le rapporteur (M. Bonnacarrère) souligne : « les conséquences me paraissent considérables pour le professionnel en question. C'est la raison pour laquelle nous sommes défavorables à cet amendement. Nous devons conserver une proportionnalité dans les mesures qui sont prises. En tout état de cause, il nous semble que la prorogation ne doit pas être automatique. », le Garde des sceaux considère quant à lui que « cet amendement, dont l'adoption n'aggraverait en rien la situation et le droit positif, me semble totalement pertinent. Encore une fois, un notaire peut aujourd'hui être suspendu provisoirement sans limite de temps lorsqu'une procédure pénale est ouverte. »

³⁰ Amendement n° 224 :

" Objet -

L'article 17 de l'ordonnance a finalement consacré cette règle relative à la durée de la suspension provisoire (voir art. 17 al. 2)³¹.

On peut cependant tirer des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 2021 les quelques observations qui suivent :

- tous les travaux préparatoires évoquent « l'enquête » sans plus de précision et sans faire aucun lien exprès avec l'enquête de l'article 10 de l'ordonnance ;
- les parlementaires soulignent que la suspension provisoire est une « mesure conservatoire qui est classique en matière disciplinaire »³² ;
- la gravité des conséquences de la suspension provisoire est soulignée, tant par le Conseil d'Etat³³ que par les parlementaires, qui soulignent qu'il convient d'encadrer cette mesure et de « garantir le caractère équitable de cette procédure qui peut être assimilée à une sanction, eu égard à ses conséquences sur l'activité du professionnel concerné »³⁴ ;
- la référence au régime disciplinaire des avocats est parfois soulignée à titre de comparaison, sur certains aspects de la réglementation de la suspension provisoire.³⁵

Cet amendement vise à permettre le maintien de la mesure de suspension provisoire, au-delà de la limite d'une année, à l'encontre de l'officier ministériel contre lequel une action publique est engagée à raison des faits qui fondent la suspension.

L'alinéa 2 de l'article 26 du projet de loi fixe le délai de suspension provisoire à 6 mois renouvelable une seule fois.

Une telle limitation risque d'affaiblir de manière substantielle l'efficacité de la suspension provisoire.

S'il est essentiel d'encadrer précisément la durée de la suspension d'un officier ministériel et de réviser périodiquement la nécessité de cette mesure, il n'est pas rare qu'une procédure pénale dépasse la durée d'une année, eu égard à la complexité de l'affaire, aux investigations à mener et à l'exercice des voies de recours, qui sont suspensives en matière pénale.

Il est donc nécessaire de pouvoir maintenir les effets de la suspension provisoire, au-delà de la limite d'une année, lorsqu'une procédure pénale est en cours et que la mesure de suspension prise à l'encontre de l'officier ministériel est justifiée par l'infraction reprochée dans le cadre de l'action publique. "

³¹ Cf. le Rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, n° 4604, déposé le 21 octobre 2021 :

« La réforme de la discipline et de la déontologie des officiers publics et ministériels a fait l'objet d'un large consensus entre les deux assemblées. La divergence portait sur le nombre de renouvellements des mesures de suspension provisoire : nous vous proposerons une solution d'équilibre précisant les conditions dans lesquelles cette suspension peut être renouvelée. »

³² Rapport n° 834 (2020-2021) de Mme Agnès Canayer et M. Philippe Bonnacarrère, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 septembre 2021.

[En annexe à la fin de cet avis est reproduit un extrait de ce rapport]

³³ Avis du CE sur la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire :

" Suspension du droit d'exercer.

50. Le projet de loi permet au président de la juridiction disciplinaire de première instance, saisi par une des autorités habilitées à exercer l'action disciplinaire, de suspendre de ses fonctions un professionnel qui fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite disciplinaire ou pénale. La suspension est prononcée pour la durée de l'enquête ou de l'examen de la poursuite. Elle est susceptible de recours. Le Conseil d'État considère que la suspension d'un professionnel peut être justifiée en cas d'urgence et lorsque la protection d'intérêts publics ou privés l'exige. Toutefois, *eu égard aux graves conséquences d'une telle mesure*, il propose d'en limiter la durée à six mois, éventuellement renouvelable, et de préciser qu'elle cesse de plein droit dès la fin de l'enquête ou de la procédure de poursuite, à l'image de ce qui est prévu pour les avocats par l'article 24 de la loi du 31 décembre 1971. " (nous soulignons)

³⁴ Rapport sur le projet de loi n° 4146, après engagement de la procédure accélérée, pour la confiance dans l'institution judiciaire (n° 4091), déposé le 7 mai 2021.

[En annexe à la fin de cet avis est reproduit un extrait de ce rapport]

³⁵ Voir le rapport précité n° 834 de Mme Canayer et M. Bonnacarrère :

III.2. Considérations d'ordre syntaxique

Le mémoire ampliatif observe qu'à l'article 17 de l'ordonnance, les adjectifs 'disciplinaire' et 'pénale' sont au singulier, ce qui pourrait indiquer qu'ils ne visent que le dernier terme de l'alternative, soit la poursuite, et non l'enquête :

« le président de la juridiction disciplinaire de première instance ou son suppléant peut (...) suspendre provisoirement de ses fonctions le professionnel qui fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite disciplinaire ou pénale, (...) ».

Cet argument d'ordre syntaxique ne saurait toutefois emporter la conviction à lui seul, car comme le relève également le mémoire, il arrive que le législateur commette des erreurs formelles lors de la rédaction d'une disposition et, en tout état de cause, l'accord au pluriel des adjectifs 'disciplinaire ou pénale' à l'article 17 ne relève pas de l'évidence, s'agissant d'une enquête *ou* d'une poursuite.

On peut dès lors conclure avec le demandeur que l' *« on ne saurait en conséquence déduire aucune conséquence du singulier utilisé pour les adjectifs 'disciplinaire' et 'pénale'. »*

III.3. Considérations d'ordre légistique

Est-il possible de percevoir dans l'ordonnance du 13 avril 2022 et/ou dans les autres textes applicable **des indices d'une articulation entre les articles 17 et 10 de l'ordonnance ?**

On peut relever que l'article 17 ne renvoie à aucun moment à l'article 10. Le seul renvoi exprès que l'on trouve dans cette disposition se situe à son dernier alinéa et concerne le chapitre III de l'ordonnance, soit les articles 19 et suivants.

Quant au décret d'application de l'ordonnance du 17 juin 2022, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2022 (et modifié depuis déjà à deux reprises), il comporte un chapitre II consacré à « L'enquête » (articles 13 à 26).

Ce chapitre se décline en trois sections, consacrées respectivement à l'organisation des services d'enquête, aux enquêteurs, puis au déroulement de l'enquête. Ni ce chapitre ni le décret plus largement n'évoquent à aucun moment une autre enquête que celle visée à l'article 10 de l'ordonnance ; son objet est justement de préciser la réglementation applicable aux services d'enquête et au déroulement de l'enquête disciplinaire.

On peut faire le même constat pour ce qui concerne la circulaire d'application du 9 novembre 2022, de présentation de la réforme de la déontologie et de la discipline des officiers ministériels, qui focalise son attention sur l'enquête disciplinaire de l'article 10 (voir pages 23 et suiv.).

Ainsi, l'ensemble des textes applicables à la procédure disciplinaire semble ignorer toute référence à l'enquête pénale, qui peut éventuellement être ouverte à l'encontre d'un officier public ou ministériel tel le commissaire de justice.

Pas davantage toutefois ces textes ne font-ils un lien clair entre l'enquête évoquée à l'article 17 et celle visée à l'article 10 de l'ordonnance.

« S'inspirant du régime existant pour les avocats, elle [la commission des lois de l'Assemblée nationale] a par ailleurs introduit une incompatibilité afin d'éviter que le magistrat qui se serait prononcé sur la suspension provisoire se prononce ensuite au fond sur la même affaire au sein de la juridiction disciplinaire. »

Et voir l'avis précité du Conseil d'Etat sur la loi du 22 décembre 2021 :

« Toutefois, eu égard aux graves conséquences d'une telle mesure, il [le projet de loi] propose d'en limiter la durée à six mois, éventuellement renouvelable, et de préciser qu'elle cesse de plein droit dès la fin de l'enquête ou de la procédure de poursuite, à l'image de ce qui est prévu pour les avocats par l'article 24 de la loi du 31 décembre 1971. »

Et les commentateurs de la réforme ne se sont aucunement emparés de la question soulevée par le pourvoi : aucun ne s'interroge sur l'éventualité d'une enquête pénale lorsqu'est évoqué le régime de la suspension provisoire.

Cela dit, **quelques indices textuels** pourraient venir au soutien du pourvoi, ou au contraire interroger l'interprétation que fait la demanderesse de l'article 17 alinéa 1^{er} de l'ordonnance.

. Au soutien de la position retenue par le pourvoi, on peut relever les éléments suivants :

La matière pénale n'est pas complètement absente des textes applicables, qui y font allusion dans certaines dispositions, à différents stades de la procédure.

Par exemple, l'organisation d'une conciliation entre les parties n'aura pas lieu « 2° Lorsque les faits sont d'une gravité telle que la saisine directe du service d'enquête ou de la juridiction disciplinaire s'impose. » (art. 5, décret du 17 juin 2022), la circulaire du 9 novembre 2022 précisant : « (exemple : faits pénaux de type harcèlement sexuel ou moral) ».

L'article 5.3 de la circulaire dispose quant à lui que « Lorsqu'une peine d'amende est susceptible de se cumuler avec une peine d'amende pénale infligée à raison des mêmes faits, le montant cumulé des amendes prononcées ne peut dépasser le maximum légal le plus élevé. Le procureur général compétent devra donc veiller à ce que la juridiction disciplinaire dispose de tous les éléments nécessaires pour connaître le montant de l'amende éventuellement prononcée par le juge pénal. »

De manière plus générale, la circulaire souligne l'unification du rôle des autorités judiciaires en matière disciplinaire, lesquelles disposent « de l'ensemble des éléments d'informations utiles (procédure pénale en cours, rapports des services d'enquête) ».³⁶

La possibilité d'une dualité des procédures disciplinaire/pénale n'est donc aucunement ignorée par les rédacteurs des nouveaux textes applicables en matière disciplinaire.

Simplement, il ressort de la lecture des textes que ceux-ci ont été conçus comme **un corpus juridique entièrement dédié à la seule procédure disciplinaire**, la procédure étant organisée comme un îlot autonome en quelque sorte. L'article 25 du décret d'application est révélateur en ce sens, à propos du rapport final d'enquête. Il n'y est question que des « faits susceptibles d'être qualifiés disciplinairement », indépendamment d'une éventuelle qualification pénale.³⁷

Au contraire, **deux des quatre codes de déontologie** rédigés et adoptés par les professions concernées dans la suite de l'ordonnance³⁸, **font plus clairement**

³⁶ Circulaire, p.3 :

« La dualité antérieure de compétences entre les parquets et parquets généraux pour la discipline des professions était bien souvent une source de confusion ou d'obstacle au déclenchement de toute action. Cette évolution assure une meilleure identification des acteurs judiciaires en charge de ce domaine et une plus grande cohérence dans l'exercice de l'action disciplinaire. Elle favorise une plus grande distanciation et unifie le rôle des autorités judiciaires dans le domaine disciplinaire. Disposant de l'ensemble des éléments d'informations utiles (procédure pénale en cours, rapports des services d'enquête), ils deviennent les acteurs judiciaires clefs de la discipline des professions. »

³⁷ Décret, art. 25 :

« A l'issue de l'enquête, et au plus tard quinze jours après sa clôture, le service d'enquête remet son rapport à l'autorité qui l'a saisi. Le rapport comporte un exposé objectif des faits, des pièces du dossier et des actes d'instruction accomplis. Le cas échéant, les conclusions du rapport mettent en évidence les faits susceptibles d'être qualifiés disciplinairement. »

³⁸ Voir article 2 de l'ordonnance du 13 avril 2022.

référence à l'enquête pénale ou à l'action pénale. Ainsi le *Code de déontologie - Règles professionnelles des greffiers des tribunaux de commerce* (oct. 2023) dispose-t-il dans son article 22 alinéa 1^{er} que « Le greffier se soumet aux inspections et *enquêtes diligentées par les autorités judiciaires et le Conseil national*. ». Quant au Code de déontologie des notaires (décret du 28 déc. 2023), son article 27 alinéa 3 dispose que « Le notaire qui fait l'objet d'une action civile liée à l'exercice de ses fonctions *ou d'une action pénale* pour des faits de toute nature en informe sans délai l'instance dont il dépend. (...) », ce qui suppose alors l'éventualité d'une enquête pénale ouverte à l'encontre du notaire.

. Au soutien de la position contraire à celle du pourvoi, on peut relever que :

Le nouveau « service d'enquête » et l'enquête disciplinaire de l'article 10 constituent de toute évidence **un pilier du nouveau régime disciplinaire** (cf. *supra*, III.1.1) ; le législateur a entendu favoriser ce type d'enquête, même lorsque le procureur général est saisi d'une réclamation par un justiciable. En témoigne notamment l'annexe 2 de la circulaire, « *Modèle de réponse du procureur général à l'auteur de la réclamation* », qui présente la transmission de la réclamation à l'autorité de la profession concernée comme une obligation sur le fondement de l'article 4 de l'ordonnance, sans autre précision sur la possibilité d'agir au pénal.³⁹

Le procureur général peut aussi « se faire communiquer le dossier et tout rapport d'enquête » (art. 37 du décret), et il est informé, le cas échéant, par le service d'enquête, d'une mesure de suspension provisoire prise à l'encontre du professionnel concerné (art. 24 du décret⁴⁰).

On observera aussi que l'un des objectifs de la réforme a été de **mettre fin à la double compétence des autorités disciplinaires et du tribunal judiciaire**⁴¹, afin d'instaurer un échevinage. La circulaire met ainsi en avant la volonté du législateur de « Créer de nouvelles juridictions disciplinaires échevinales et disposant d'un service d'enquête indépendant »⁴². Le service d'enquête est néanmoins très autonome, pour mémoire les enquêteurs « ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité » (décret, art. 16).

En conclusion, il n'est pas surprenant et même très logique que les textes applicables au nouveau régime disciplinaire focalisent sur leur objet même, soit la procédure disciplinaire, mais l'on peut regretter que le lien éventuel avec la matière pénale n'ait pas été clairement abordé par le législateur, en cas de cumul de qualifications et de procédures parallèles - comme en l'espèce.

³⁹ L'annexe 2 de la circulaire du 9 novembre 2022 est reproduite ci-après, dans les annexes de cet avis.

Des auteurs soulignent néanmoins que le procureur général, qui exerce une « *mission de surveillance de la déontologie et de la discipline des officiers publics et ministériels* » (art. 34, Loi du 22 déc. 2021), « peut saisir les services d'enquête de ces professions et demander toute explication à un professionnel ou aux instances représentatives de la profession » (F. Chhum et S. Bousbacher, « Discipline des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation : ce qui change avec la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. », 15 avril 2022).

Il est vrai que l'article 4 de l'ordonnance n'impose pas littéralement au procureur général de transmettre systématiquement la réclamation à l'autorité de la profession.

⁴⁰ Décret, art. 24 :

« Lorsque le service d'enquête estime que l'urgence ou la protection d'intérêts publics ou privés exigent la mise en place d'une mesure de suspension provisoire, il en informe l'autorité qui l'a saisi et, le cas échéant, le procureur général. »

⁴¹ Voir la circulaire, page 28.

⁴² Voir la circulaire, page 4 [extrait reproduit ci-dessous en annexe de cet avis].

En tout état de cause, il apparaît que le législateur a entendu améliorer le traitement des réclamations et favoriser la mise en oeuvre de la procédure disciplinaire, donc de l'enquête prévue à l'article 10, en cas de manquement commis par un officier public ou ministériel, et ce sous la surveillance du procureur général.

Il me paraît découler de l'architecture générale des textes applicables et de l'ensemble de ces observations sur le contenu des dispositions ainsi que sur l'esprit de la réforme, que le législateur n'a pas ignoré la possibilité d'une procédure pénale (donc d'une enquête pénale) en parallèle de celle disciplinaire, mais ne s'est pas soucié des questions juridiques qui pourraient naître d'un tel cumul⁴³. La circulaire d'application de la réforme semble préciser que l'information entre les autorités concernées doit être fluide sur le déroulement des procédures en cours (circulaire, art. 6.2.3 : « Un mécanisme d'informations réciproques a été mis en place pour permettre à l'ensemble des autorités en charge de l'action disciplinaire de disposer du même niveau d'information sur la situation du professionnel concerné. »), mais la suite des dispositions sur ce sujet focalisent, là encore, sur l'information relative ... à la procédure disciplinaire⁴⁴.

Le flou entretenu par le législateur sur la coordination entre droit disciplinaire et droit pénal permet de comprendre que l'application de l'article 17 de l'ordonnance sur la suspension provisoire a pu susciter des positions divergentes quant à l'interprétation du terme « enquête ».

III.4. Observations sur la jurisprudence

Ainsi que le souligne le rapport, la Cour de cassation ne s'est pas déjà prononcée sur l'interprétation de l'article 17 de l'ordonnance. La question soulevée par le pourvoi est donc inédite.

Parmi les Cours nationales de discipline des différentes professions concernées par l'article 17, on peut relever que la CNDN (notaires) a récemment considéré que « l'enquête » visée dans cette disposition peut être une enquête préliminaire au sens du droit pénal⁴⁵. La solution de la CNDN est donc inverse de celle retenue, en l'espèce,

⁴³ Ou de manière très exceptionnelle, cf. *supra* la question du cumul d'amendes.

⁴⁴ Voir la circulaire, art. 6.2.3.1 à 6.2.3.3, notamment :

« 6.2.3.2 Information de l'autorité compétente de la profession

Le procureur général qui saisit la juridiction disciplinaire doit communiquer la copie de l'assignation à l'autorité de la profession compétente pour exercer l'action disciplinaire.

L'auteur de la plainte doit communiquer copie de la requête signifiée à l'autorité de la profession compétente. »

⁴⁵ Voir la décision précitée du CNDN, 21 mars 2025, RG 24/13 (abstract) :

« La condition tenant à l'existence d'une enquête en cours doit être appréciée à la date à laquelle le juge statue. Retient à juste titre que cette condition est remplie, la chambre de discipline qui constate dans sa décision de suspension du professionnel que le procureur de la République a demandé à une autorité de police judiciaire d'investiguer, dans le cadre d'une enquête préliminaire, sur des faits de harcèlement imputés par les salariés de l'étude au notaire à l'encontre duquel la demande de suspension provisoire est demandée

Aussi, se trouve justifiée la décision de la chambre de discipline qui constate en outre qu'est caractérisée l'exigence, aussi bien d'assurer la protection actuelle des salariés de l'étude contre des risques psychosociaux avérés que de garantir la pérennité de cette étude, qui se trouve compromise par une paralysie de son activité, peu important qu'à ce jour aucune juridiction civile ou pénale ne se soit prononcée sur la qualification des faits reprochés par les salariés au notaire concerné par l'enquête et peu important le point de savoir si les salariés ont refusé de retourner dans l'étude dans le respect des conditions légales d'exercice du droit de retrait. »

par la CNDCJ, ce qui justifie d'autant plus que la Cour de cassation prenne position sur cette question.

La jurisprudence de la première chambre civile sous l'empire du droit antérieur (ordonnance du 28 juin 1945) n'est pas d'un grand secours pour éclairer la discussion, car les dispositions antérieures à l'ordonnance du 13 avril 2022 étaient substantiellement différentes de celle contenues à l'article 17 (cf. *supra*, III.1.3).

En application de l'article 32 et de l'article 35 de l'ordonnance de 1945, il ressort essentiellement de la jurisprudence de la Cour de cassation que la suspension provisoire est « *d'une durée limitée à celle des actions pénale ou disciplinaire engagées* », et que si elle a été décidée, en cas d'urgence, « *même avant l'exercice des poursuites pénales ou disciplinaires* », sur le fondement d' « *inscriptions ou vérifications [qui] ont laissé apparaître des risques pour les fonds, effets ou valeurs qui sont confiés à l'officier public ou ministériel à raison de ses fonctions* » (cf. art. 32 al.2), la suspension provisoire doit cesser « *si, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de son prononcé, aucune poursuite pénale ou disciplinaire n'a été engagée* ». ⁴⁶

Cette jurisprudence révèle l'attention particulière portée à la durée de la suspension provisoire, notamment lorsque celle-ci est fondée uniquement sur des « inscriptions ou vérifications » laissant présager certains risques. La Cour de cassation a pu également exercer un contrôle de la motivation de l'arrêt attaqué sur les raisons justifiant le maintien d'une suspension provisoire alors que des poursuites pénales avaient été engagées ; la « gravité des faits » est un élément mis en avant⁴⁷.

L'ordonnance du 13 avril 2022 a assoupli les conditions de durée, disposant désormais sur ce point (art. 17, al. 2 et 3) :

« La suspension ne peut excéder une durée de six mois, renouvelable une fois, ou au-delà de cette limite lorsque l'action publique a été engagée contre le professionnel à raison des faits qui fondent la suspension.

Elle peut, à tout moment, être levée par le président de la juridiction disciplinaire si des éléments nouveaux le justifient. Elle cesse de plein droit à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la clôture de l'enquête. Elle cesse également de plein droit lorsque l'action disciplinaire ou l'action pénale s'éteint. »

Mais elle a renforcé les conditions de mise en oeuvre de la suspension provisoire, en exigeant non plus seulement des inscriptions ou vérifications qui ont laissé apparaître certains risques, mais l'existence d'une « enquête » menée à l'égard du professionnel concerné ou de poursuites à son encontre.

III.5. Conclusions et avis

⁴⁶ Voir Civ. 1^{re}, 15 juin 2022, n° 21-16.513, publié ; Civ. 1^{re}, 1^{er} mars 2023, n° 21-18.271, publié. [Voir extraits des arrêts en annexe à la fin de cet avis]

⁴⁷ Voir Civ. 1^{re}, 18 juin 1996, n° 94-14.324. [Arrêt reproduit en annexe à la fin de cet avis]

III.5.1. Sur la première branche du moyen

Cette branche invoque la violation du principe du contradictoire et de l'article 16 du code de procédure civile, au motif qu'il ne résulte pas des écritures de Mme [K] « que l'appelante ait soutenu qu'elle ne pouvait faire l'objet d'une mesure de suspension provisoire dès lors qu'elle n'avait été l'objet ni d'une enquête fondée sur l'article 10 de l'ordonnance du 13 avril 2022, ni de poursuites disciplinaire ou pénale au moment où la chambre de discipline avait statué ».

Dans le prolongement du rapport, on peut observer que, dans ses conclusions d'appel (p.8), la présidente de la Chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Douai a soutenu :

« « La suspension ne peut excéder une durée de six mois, renouvelable une fois, ou au-delà de cette limite lorsque l'action publique a été engagée contre le professionnel à raison des faits qui fondent la suspension.

Elle peut, à tout moment, être levée par le président de la juridiction disciplinaire si des éléments nouveaux le justifient. Elle cesse de plein droit à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la clôture de l'enquête. Elle cesse également de plein droit lorsque l'action disciplinaire ou l'action pénale s'éteint. »

Maître [O] [K] se prévaut du deuxième alinéa de cet article et soutient que la mesure aurait dû prendre fin automatiquement à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la clôture de l'enquête.

Il n'y a cependant pas eu d'« enquête » au sens disciplinaire du terme, telle que le chapitre 2 du décret n° 2022-900 du 17 juin 2022 l'organise. Il est donc incompréhensible que Maître [K] affirme que l'enquête aurait été clôturée le 6 février 2023 lors du dépôt du rapport d'inspection occasionnelle, ce qui aurait empêché le prononcé de la moindre suspension à son encontre...

Il existe en revanche une enquête pénale, ouverte le 14 avril 2023, et qui est toujours en cours. (Pièce 17)

Rien ne s'opposait donc à ce qu'une mesure de suspension soit prise pour une durée de six mois renouvelable. »

On constate que la présidente de la chambre régionale prend ici position sur les deux acceptions du terme « enquête », la question ayant donc été mise dans le débat entre les parties.

La première branche du moyen unique du pourvoi peut donc être rejetée.

III.5.2. Sur la seconde branche du moyen

Le pourvoi soutient que « l'ouverture d'une enquête, qu'elle soit disciplinaire ou pénale, à l'encontre d'un officier ministériel, permet aux autorités compétentes de suspendre

provisoirement ce dernier de ces fonctions, si une telle mesure s'avère urgente ou nécessaire pour protéger des intérêts publics et privés ».

Au contraire, la décision attaquée de la CNDCJ a clairement considéré dans sa motivation (p.4-5) que l'enquête évoquée à l'article 17 de l'ordonnance était « *celle prévue à l'article 10 du même texte* » et qu'en l'espèce une telle enquête n'avait pas été ordonnée.

A l'issue de cette analyse, qui a nécessité, notamment, de rechercher d'éventuels indices de l'articulation entre l'article 17 et l'article 10 de l'ordonnance, et plus largement des indices de l'articulation entre droit disciplinaire et droit pénal, il faut bien admettre que ces indices sont assez rares et peu explicites dans l'ensemble.

Le législateur, par voie d'ordonnance en 2022, a profondément réformé le régime disciplinaire applicable aux officiers publics ou ministériels, en promouvant le procureur général comme acteur clef de ce changement et en créant des services d'enquêtes indépendants.

Dans ce contexte de promotion d'un nouveau traitement des réclamations formées par les justiciables, la matière pénale ne fut ni l'objet des textes ni la préoccupation du législateur, de toute évidence focalisé sur son objectif de mise en oeuvre d'une procédure disciplinaire complète, efficace, autonome.

On peut regretter un tel silence sur l'articulation des deux domaines, disciplinaire et pénal, mais il convient dès lors de répondre à la question soulevée dans le pourvoi par des arguments, me semble-t-il, de bon sens et déduits de l'évolution de la procédure disciplinaire pour ces professions.

Certes, la lecture des textes applicables pourrait laisser penser que l'« enquête » évoquée à l'article 17 de l'ordonnance est celle réalisée par les services d'enquête indépendants mis en place par le législateur : tant la façon dont est rédigée la disposition (même si ce n'est pas un argument imparable), que surtout le petit nombre d'indices textuels (et aucun dans les travaux préparatoires) permettant de considérer que l'enquête pénale serait incluse sous ce terme générique d'« enquête », poussent à considérer qu'une telle interprétation serait probable.

Mais l'on pourrait tout aussi bien considérer que l'incertitude de l'interprétation de l'article 17 résulte en réalité, soit d'un oubli du législateur (qui a nettement focalisé sur le droit disciplinaire), soit d'une malfaçon formelle (dans la façon dont est rédigé l'article 17, qui laisse subsister un doute sur le ou les noms auxquels se rapportent les adjectifs « disciplinaire ou pénale »).

Dans ce contexte, il ne serait pas logique de considérer, de manière restrictive, que l'enquête dont il est question à l'article 17 de l'ordonnance ne renverrait qu'à celle disciplinaire de l'article 10. En effet, l'ouverture d'une enquête pénale suppose la possible existence de faits graves correspondant à une infraction pénale et non seulement à un manquement déontologique ou professionnel. La suspension provisoire d'exercice, prononcée à l'encontre d'un professionnel, n'apparaît pas moins justifiée dans l'hypothèse de l'ouverture d'une enquête pénale que dans celle d'une enquête

disciplinaire, au contraire. La protection d'intérêts publics ou privés apparaît d'autant plus nécessaire dans le cas où est soupçonnée la réalisation d'une infraction pénale.

On peut relever que le droit antérieur à l'ordonnance du 13 avril 2022 était beaucoup plus souple sur les conditions du prononcé d'une suspension provisoire⁴⁸. La volonté du gouvernement, en 2022, d'encadrer davantage les conditions de la suspension, peut difficilement être interprétée comme excluant les hypothèses dans lesquelles une enquête préliminaire a été ouverte, alors même que celle-ci concerne par nature des faits empreints d'une certaine gravité.

A moins de lire les textes applicables comme constituant un îlot juridique auto-subsistant, ce qui n'a pas de sens alors même que le ministère public conserve toujours la possibilité d'ouvrir une enquête pénale pour éclaircir des faits susceptibles de constituer une infraction, ces arguments de logique juridique permettent sans doute d'inclure dans l'« enquête » de l'article 17 tant l'enquête disciplinaire que l'enquête pénale.

On peut toutefois relever une difficulté à retenir cette interprétation large du terme « enquête » à l'article 17, au regard de la question de la durée de la suspension provisoire.

En effet, l'article 17 dispose sur ce point :

« La suspension ne peut excéder une durée de six mois, renouvelable une fois, ou au-delà de cette limite lorsque l'action publique a été engagée contre le professionnel à raison des faits qui fondent la suspension. Elle peut, à tout moment, être levée par le président de la juridiction disciplinaire si des éléments nouveaux le justifient. Elle cesse de plein droit à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la clôture de l'enquête. Elle cesse également de plein droit lorsque l'action disciplinaire ou l'action pénale s'éteint » (nous soulignons)

Si une enquête disciplinaire et une enquête pénale sont ouvertes en parallèle, quel serait alors le point de départ de ces délais de six et deux mois ?

On peut penser qu'au regard de la volonté du législateur d'encadrer la durée de la suspension, la date d'ouverture de la première enquête ouverte à l'encontre du professionnel concerné devrait être prise en compte. Mais l'absence de toute précision sur ce point dans l'ordonnance, dans le décret ou dans la circulaire, laisse penser, là encore, que le législateur n'a pas envisagé cette hypothèse.

En outre, une mesure d'interdiction d'exercice professionnel peut être ordonnée dans le cadre d'un contrôle judiciaire, dans la suite d'une enquête préliminaire, à l'égard d'une personne qui est dans l'attente de son procès. Selon la chronologie des deux types d'enquête (disciplinaire/pénale), un officier public ou ministériel pourrait voir l'exercice de sa profession suspendu et/ou interdit dans le même temps ou successivement avec chevauchement.

De ce point de vue, la création de services d'enquête disciplinaire indépendants ne facilite pas forcément la mise en oeuvre des procédures exercées à l'encontre de la

⁴⁸ Pour mémoire, art. 32 de l'ordonnance de 1945 :

« (...) En cas d'urgence, la suspension provisoire peut être prononcée, même avant l'exercice des poursuites pénales ou disciplinaires, si des inscriptions ou vérifications ont laissé apparaître des risques pour les fonds, effets ou valeurs qui sont confiés à l'officier public ou ministériel à raison de ses fonctions. »

personne concernée, même si le législateur encourage les autorités concernées à s'informer réciproquement et prévoit notamment que « Lorsque le service d'enquête estime que l'urgence ou la protection d'intérêts publics ou privés exigent la mise en place d'une mesure de suspension provisoire, il en informe l'autorité qui l'a saisi et, le cas échéant, le procureur » (Décret, art. 24).

En conclusion, on l'aura compris, il est permis d'hésiter sur la réponse à apporter à la seconde branche du moyen unique du pourvoi, car aucune interprétation du texte (art. 17 de l'ordonnance) ne l'emporte d'évidence.

Il me semble néanmoins qu'au regard de l'ensemble des éléments et arguments qui ont été exposés, il serait raisonnable de considérer que le terme « enquête » qui figure à l'article 17, est susceptible de renvoyer tant à l'enquête disciplinaire telle que celle-ci est réglementée à l'article 10 de l'ordonnance et dans les décret et circulaire d'application, qu'à l'enquête pénale (préliminaire, de flagrance...). La solution inverse pourrait aboutir, dans l'hypothèse où seule une enquête pénale est ouverte et non une enquête disciplinaire - ce qui n'est pas exclu par le *corpus* de textes applicables -, à ce que l'on ne puisse pas prononcer la suspension provisoire d'exercice professionnel alors même qu'il y aurait urgence à le faire ou que des intérêts privés ou publics mériteraient une telle protection. Le législateur de 2022 n'ayant pas prévu l'exclusivité de l'enquête disciplinaire de l'article 10 lorsque des manquements déontologiques ou professionnels sont susceptibles de constituer par ailleurs une infraction pénale⁴⁹, une telle réponse au pourvoi me paraît légitime.

Avis de cassation de l'arrêt rendu par la CNDPJ le 18 mars 2024, sur le fondement de la seconde branche du moyen unique du pourvoi.

ANNEXES

Rapport sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, pour la confiance dans l'institution judiciaire (n° 4091), n° 4146, déposé le 7 mai 2021:

" 2. Le dispositif proposé

Le présent article confie au président de la chambre de discipline la possibilité de suspendre provisoirement le professionnel pour la durée de l'enquête et des éventuelles poursuites disciplinaires ou pénales. Il peut procéder à cette suspension à la demande d'une autorité compétente pour exercer l'action disciplinaire : le procureur général, l'autorité de la profession ou, pour les avocats aux Conseils, le vice-président

⁴⁹ Ni même l'intervention systématique des services d'enquête - cf. art. 10 de l'ordonnance, pour mémoire : « Il est institué, auprès de chaque juridiction disciplinaire de premier ressort mentionnée à l'article 11, un service chargé de réaliser les enquêtes sur les agissements susceptibles de constituer un manquement disciplinaire. Ce service peut être saisi par l'autorité de la profession compétente pour exercer l'action disciplinaire, par les autorités mentionnées aux articles 8 et 9 ou par la juridiction disciplinaire dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction. »

Voir aussi l'article 5 du décret d'application (relatif à la conciliation préalable) qui vise l'hypothèse où « les faits sont d'une gravité telle que la saisine directe du service d'enquête ou de la juridiction disciplinaire s'impose ».

Et voir enfin la circulaire, p.23 (Fiche technique n° 3) : « Des services d'enquête indépendants ont été créés auprès des juridictions disciplinaires de premier ressort afin de mettre à disposition des autorités de poursuite et des juridictions des professionnels spécialisés susceptibles de les éclairer de manière approfondie sur le comportement d'un professionnel. »

du Conseil d'État, le procureur général près la Cour de cassation ou le premier président de la Cour de cassation.

Cette suspension ne peut excéder six mois mais elle peut être renouvelée pour couvrir la durée de l'enquête ou de l'action pénale ou disciplinaire. Elle cesse au terme de celles-ci.

Cette décision pourra faire l'objet d'un recours devant la cour nationale de discipline pour les notaires et les commissaires de justice, devant la Cour de cassation pour les greffiers des tribunaux de commerce et devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation pour les avocats aux Conseils.

3. La position de votre Commission

La Commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement visant à mieux encadrer la suspension provisoire. Il précise que la suspension provisoire ne pourra être prononcée qu'au terme d'un débat contradictoire afin de garantir le caractère équitable de cette procédure qui peut être assimilée à une sanction, eu égard à ses conséquences sur l'activité du professionnel concerné.

L'amendement adopté donne également la possibilité au président de la juridiction disciplinaire de lever la suspension à tout moment si des éléments nouveaux le justifient, notamment au cours ou au terme de l'enquête si les faits s'avèrent moins graves que supposés.

Enfin, il est instauré un délai supplémentaire de deux mois entre la fin de l'enquête et l'extinction de droit de la mesure de suspension afin de laisser aux autorités de poursuites le temps de prendre connaissance des conclusions de l'enquête et de décider si des poursuites disciplinaires sont justifiées. Dans sa version initiale, le texte aurait conduit à mettre fin à la suspension provisoire dès le terme de l'enquête si des poursuites n'étaient pas engagées immédiatement.

La Commission a également adopté un amendement rédactionnel puis l'article ainsi modifié."

Rapport n° 834 (2020-2021) de Mme Agnès CANAYER et M. Philippe BONNECARRÈRE, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 septembre 2021 :

" 1. La suspension conservatoire des officiers publics et ministériels est possible sur décision de l'autorité judiciaire

Outre les peines disciplinaires, le droit en vigueur permet à l'autorité judiciaire de suspendre temporairement un officier public et ministériel.

Il s'agit d'une mesure conservatoire régie par les articles 32 à 35 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels dont la mise en oeuvre interdit à l'officier public ou ministériel de recevoir des actes ou de donner des consultations. Un administrateur est nommé pour gérer l'office à la place de l'officier, ce dernier continuant de percevoir la moitié des produits nets de l'office (par comparaison, un notaire condamné à une interdiction temporaire ne perçoit plus aucun émolument lié à l'activité de son office).

La suspension provisoire peut être prononcée par l'autorité judiciaire soit à l'occasion d'une poursuite pénale ou disciplinaire, dans l'attente de la condamnation, soit avant même l'exercice des poursuites lorsque l'urgence l'impose et qu'existe un risque de disparition des fonds remis par les clients. Cette mesure est susceptible d'appel.

Dans le premier cas, le tribunal judiciaire se prononce à la requête du procureur de la République ou du président de la chambre de discipline agissant au nom de celle-ci. La suspension cesse de plein droit lorsque la procédure qui est à son origine arrive à son

terme et le tribunal judiciaire peut, à tout moment, mettre fin à la suspension provisoire à la requête du procureur de la République ou du professionnel concerné. Dans le second cas, la suspension est prononcée par le juge des référés saisi par le procureur de la République, agissant à la demande ou après avis de l'instance régionale des professionnels concernés ou du président de la chambre de discipline agissant au nom de celle-ci. La suspension cesse de plein droit au bout d'un mois si aucune poursuite n'a été engagée.

L'article L. 743-7 du code de commerce prévoit une procédure similaire pour les greffiers des tribunaux de commerce, sur la seule requête du procureur de la République et sur décision du tribunal judiciaire et non du juge des référés en cas d'urgence. En revanche, cette possibilité n'existe pas pour les avocats aux conseils, même si elle existe pour les avocats 243 (*).

2. Le projet de loi harmonise la procédure de suspension en la confiant aux juridictions disciplinaires

Le projet de loi permet au président de la juridiction disciplinaire de première instance, magistrat du siège en application de l'article 24 du projet de loi, saisi par l'une des autorités habilitées à exercer l'action disciplinaire, de suspendre provisoirement de ses fonctions un officier ministériel qui fait l'objet d'une enquête ou d'une poursuite disciplinaire ou pénale, " lorsque l'urgence ou la protection d'intérêts publics ou privés l'exige ". La suspension serait susceptible de recours devant les juridictions d'appel de chaque profession.

À l'initiative du rapporteur, la commission de l'Assemblée nationale a renforcé les garanties entourant le prononcé de la suspension, qui n'interviendrait qu'après le recueil des observations du mis en cause au terme d'un débat contradictoire.

Sans pouvoir excéder six mois, éventuellement renouvelable, la suspension cesserait de plein droit à l'extinction de l'action pénale ou disciplinaire et dans les deux mois de la clôture de l'enquête. Introduit par l'Assemblée nationale, ce délai tend à laisser à l'autorité habilitée un temps suffisant pour statuer sur l'opportunité des poursuites.

À l'inverse, l'Assemblée nationale a prévu que la mesure pourrait également être levée à tout moment par le président de la chambre disciplinaire si des éléments nouveaux le justifient, comme le droit en vigueur le prévoit.

3. La position de la commission : souscrire aux évolutions proposées en renforçant les garanties

La commission a souscrit aux évolutions proposées pour cette mesure conservatoire qui est classique en matière disciplinaire.

Elle a approuvé les garanties entourant son prononcé par rapport au droit en vigueur avec l'exigence d'un double critère : l'existence d'une enquête, de poursuites pénales ou disciplinaires ainsi que l'urgence ou la protection d'intérêts publics ou privés, qui devront être définis selon les cas par la jurisprudence.

Par l'adoption d'un amendement COM-106 des rapporteurs, la commission a souhaité encadrer la durée de la suspension en précisant qu'elle était renouvelable une fois - soit douze mois au total - et non " éventuellement renouvelable ", qui lui est apparu imprécis.

S'inspirant du régime existant pour les avocats, elle a par ailleurs introduit une incompatibilité afin d'éviter que le magistrat qui se serait prononcé sur la suspension provisoire se prononce ensuite au fond sur la même affaire au sein de la juridiction disciplinaire. "

Civ. 1^{re}, 15 juin 2022, n° 21-16.513, publié :

« 4. L'article 32 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels dispose :

« Tout officier public ou ministériel qui fait l'objet d'une poursuite pénale ou disciplinaire peut se voir suspendre provisoirement l'exercice de ses fonctions.

En cas d'urgence, la suspension provisoire peut être prononcée, même avant l'exercice des poursuites pénales ou disciplinaires, si des inscriptions ou vérifications ont laissé apparaître des risques pour les fonds, effets ou valeurs qui sont confiés à l'officier public ou ministériel à raison de ses fonctions. »

5. Selon l'article 35 de l'ordonnance précitée, le tribunal judiciaire peut, à tout moment, à la requête soit du procureur de la République, soit de l'officier public ou ministériel, mettre fin à la suspension provisoire. Celle-ci cesse de plein droit dès que les actions pénale et disciplinaire sont éteintes et, dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article 32 précité, si, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de son prononcé, aucune poursuite pénale ou disciplinaire n'a été engagée.

6. Il ressort de ces textes que cette suspension provisoire n'est pas une sanction, mais une mesure de sûreté conservatoire, d'une durée limitée à celle des actions pénale ou disciplinaire engagées.

7. Il s'en déduit que l'exigence d'un procès équitable, issue de l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'implique pas le droit pour la personne contre qui il est demandé le prononcé d'une telle mesure, ou son avocat, d'avoir la parole le dernier avant la clôture des débats. »

Civ. 1^{re}, 1^{er} mars 2023, n° 21-18.271, publié : « 8. Selon l'article 35 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels, le tribunal judiciaire peut, à tout moment, à la requête soit du procureur de la République, soit de l'officier public ou ministériel, mettre fin à la suspension provisoire. Celle-ci cesse de plein droit dès que les actions pénale et disciplinaire sont éteintes et, dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article 32 précité, si, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de son prononcé, aucune poursuite pénale ou disciplinaire n'a été engagée.

9. Il ressort de ce texte que la suspension provisoire est d'une durée limitée à celle des actions pénale ou disciplinaire engagées.

10. La cour d'appel a retenu, à bon droit, que la suspension provisoire ne devait pas être limitée à une durée d'un mois dès lors que des poursuites pénales avaient été engagées, peu important que celles-ci l'aient été avant la délivrance de l'assignation. »

Civ. 1^{re}, 18 juin 1996, n° 94-14.324 :

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

Attendu, selon les énonciations de l'arrêt attaqué (Aix-en-Provence, 23 février 1994), qu'un contrôle de la comptabilité de la SCP [X...]-Vattat, huissiers de justice associés, a fait apparaître de graves irrégularités dans la tenue de cette comptabilité, ainsi qu'un découvert important du compte "fonds clients" ; que le procureur de la République a assigné ces deux officiers ministériels devant le juge des référés pour faire prononcer contre eux, conformément aux dispositions de l'article 32, alinéa 2, de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945, la suspension provisoire ; que cette mesure a été ordonnée le 11 avril 1990 ; que, dans le même temps, M. [X...] a été inculpé d'abus de confiance et d'usage de faux en écriture privée et placé sous contrôle judiciaire avec interdiction de se livrer à son activité professionnelle ; que, le 19 juillet 1990, cet officier ministériel a saisi le tribunal de grande instance d'une demande de suppression de la mesure

provisoire ; que sa demande a été rejetée ; que cette décision a été confirmée par la cour d'appel ;

Attendu, d'abord, que la cour d'appel a, par motifs propres, énoncé que, contrairement à ce que soutenait M. [X...], le remboursement, après recours à un emprunt, des prélèvements indus constatés à l'issue d'une inspection -qui avait également relevé l'absence de tenue régulière de la comptabilité- ne pouvait faire disparaître les risques pour les fonds confiés à cet officier ministériel" ; qu'elle a, ensuite, retenu, écartant ainsi les conclusions invoquées, que la suspension provisoire de M. [X...] demeurait justifiée eu égard aux poursuites pénales engagées contre lui des chefs d'abus de confiance et d'usage de faux en écriture privée, "la gravité des faits qui lui sont reprochés et qu'il a partiellement reconnus" s'opposant à ce qu'il soit, en l'état, autorisé à exercer ses fonctions ; qu'enfin, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de répondre à des conclusions inopérantes, a, sans violer l'article 469 du Code de procédure pénale, justement décidé que M. [X...] était malvenu à invoquer la violation de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où il avait attendu une année pour interjeter appel de la décision refusant de mettre fin à la mesure de suspension provisoire et où il avait, lui-même, retardé l'issue de la procédure pénale en soulevant l'incompétence du tribunal correctionnel ; qu'elle a ainsi légalement justifié sa décision ; 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 »

Circulaire du 9 novembre 2022 - Annexe n° 2 : Modèle de réponse du procureur général à l'auteur de la réclamation

Madame/ Monsieur,

Le procureur général près la cour d'appel de X a reçu votre réclamation en date du X dans laquelle vous vous plaignez de Maître [X...].

Depuis le 1^{er} juillet 2022, les réclamations à l'encontre d'un professionnel doivent être adressées à [l'autorité de la profession] et ce, en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

Je vous informe avoir transmis votre réclamation à [l'autorité de la profession] qui vous tiendra directement informé/e des suites envisagées.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Circulaire du 9 novembre 2022, pages 3-4 :

« La nouvelle procédure s'applique aux procédures disciplinaires engagées et aux réclamations reçues à compter du 1^{er} juillet 2022.

- Confier la surveillance des officiers publics et ministériels au procureur général (...)
- Organiser le traitement des réclamations en assurant une meilleure information et protection du public tout en favorisant la résolution amiable des différends ; (...)
- Investir les instances de chaque profession de pouvoirs destinés à mettre en conformité l'action du professionnel avec ses obligations ; (...)
- Créer de nouvelles juridictions disciplinaires échevinales et disposant d'un service d'enquête indépendant ;

La réforme de la déontologie et de la discipline des officiers ministériels a permis de réformer l'architecture de leurs juridictions disciplinaires. Les nouveaux textes

simplifient l'organisation juridictionnelle de la discipline de ces professionnels en tenant compte de leurs spécificités et de leur organisation territoriale.

Ainsi de nouvelles juridictions disciplinaires sont créées pour chacune des professions. Elles sont présidées par un magistrat. L'échevinage instauré tend à renforcer la confiance dans le régime disciplinaire des professions du droit et permet de répondre aux critiques de l'entre soi.

La réforme ouvre par ailleurs au plaignant la saisine de la juridiction disciplinaire des avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat.

Des services d'enquête indépendants ont été créés auprès des juridictions disciplinaires de premier ressort afin de mettre à disposition des autorités de poursuite et des juridictions, des professionnels spécialisés susceptibles de les éclairer de manière approfondie, avec l'approche technique appropriée, sur le comportement d'un professionnel.

Ils sont chargés de réaliser des enquêtes « sur des agissements susceptibles de constituer un manquement disciplinaire ».

- Moderniser l'échelle des peines disciplinaires. (...)