



RAPPORT DE Mme LE GALL, CONSEILLÈRE

Arrêt n° 648 du 6 décembre 2023 (B) – Première chambre civile

Pourvoi n° 22-15.558

Décision attaquée : 10 mars 2022 de la cour d'appel de Paris

M. [U] [Z] [P] [S]

C/

le procureur général près la cour d'appel de Paris

1 - Rappel des faits et de la procédure

M. [P] [S], de nationalité béninoise, a obtenu au cours de l'année universitaire 2007-2008 un master en droit de l'entreprise, spécialité droit social, délivré par l'université de Cergy-Pontoise. Il occupe depuis 2008, à titre bénévole, un poste de juriste au sein de l'organisation syndicale CFDT.

Par décision du 4 novembre 2020, le conseil de l'ordre des avocats au barreau de Seine-Saint-Denis a accepté la demande d'inscription de M. [P] [S] au tableau de ce barreau, sur le fondement de l'article 98, 5°, du décret du 27 novembre 1991 permettant aux juristes attachés pendant huit ans au moins à l'activité d'une organisation syndicale de bénéficier d'un accès dérogatoire à la profession d'avocat, sous réserve de satisfaire à l'examen de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle prévu à l'article 98-1 et de disposer d'un domicile professionnel.

Le procureur général près la cour d'appel de Paris a formé un recours contre cette décision.

Par arrêt du 10 mars 2022, la cour d'appel de Paris a infirmé la décision du conseil de l'ordre des avocats au barreau de Seine-Saint-Denis et rejeté la demande d'inscription audit barreau de M. [P] [S].

C'est la décision attaquée.

2 - Analyse succincte des moyens

M. [P] [S] fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande d'inscription au tableau des avocats du barreau de Seine-Saint-Denis, alors, selon le moyen, « *qu'il résulte de l'accord général sur le commerce des services (AGCS), directement applicable dans l'ordre juridique interne nonobstant toute disposition contraire ou incompatible, que les ressortissants des pays signataires ont la faculté d'accéder dans un autre Etat signataire aux activités de commerce de services soumises à des conditions de diplôme ou d'expérience dans les mêmes conditions que celles posées aux nationaux ; qu'entre les Etats signataires de l'AGCS la condition de réciprocité dans l'accès à la profession d'avocat est réputée acquise et n'appelle aucune justification ou vérification particulière, y compris lorsque le candidat n'exerce pas déjà cette profession dans son pays d'origine ; qu'en retenant que, de nationalité béninoise, l'exposant, qui sollicitait son inscription au barreau, ne pouvait bénéficier de la réciprocité prévue par l'AGCS dès lors qu'il n'était pas avocat au Bénin, la cour d'appel a violé l'article VII de l'accord général sur le commerce des services, ensemble l'article 11 1° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971.* »

3 - Identification du ou des points de droit faisant difficulté à juger

Conditions d'accès à la profession d'avocat en France, pour un ressortissant d'un Etat n'appartenant ni à l'Union européenne ni à l'Espace économique européen, mais membre de l'OMC et signataire de l'AGCS (en l'espèce, le Bénin).

4 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

L'article 11 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 détermine les conditions d'accès à la profession d'avocat en France, qui sont pour l'essentiel des conditions tenant à la nationalité, à la compétence et à la moralité.

S'agissant de la nationalité, l'article 11 dispose :

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

1° Etre français, ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou ressortissant d'un Etat ou

*d'une unité territoriale n'appartenant pas à l'Union ou à cet Espace économique qui accorde aux Français la faculté d'exercer sous les mêmes conditions l'activité professionnelle que l'intéressé se propose lui-même d'exercer en France, sous réserve des décisions de conseil de l'Union européenne relatives à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne ou avoir la qualité de réfugié ou d'apatride reconnue par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ;
(...)*

Cette première condition est donc remplie par le candidat s'il se trouve dans l'un des cas suivants :

- il est français ;
- il est ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- il est ressortissant d'un Etat non membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, mais qui accorde aux Français la faculté d'exercer sous les mêmes conditions l'activité professionnelle que l'intéressé se propose lui-même d'exercer en France ;
- il a la qualité de réfugié ou d'apatride reconnue par l'OFPRA.

La troisième catégorie, qui est celle qui fait débat dans la présente espèce, pose la condition de "réciprocité" : le candidat remplira la première condition de l'article 11 s'il démontre qu'un ressortissant français peut accéder à la profession d'avocat dans ce pays et légalement exercer cette profession sous les mêmes conditions.

L'Accord général sur le commerce des services (l'AGCS, ou GATS en anglais) est l'un des accords instituant l'Organisation mondiale du commerce. La France comme le Bénin en sont signataires. En son **article VII, 1°**, il dispose :

"1. S'agissant d'assurer, en totalité ou en partie, le respect de ses normes ou critères concernant la délivrance d'autorisations, de licences ou de certificats pour les fournisseurs de services, et sous réserve des prescriptions du paragraphe 3, un Membre pourra reconnaître l'éducation ou l'expérience acquise, les prescriptions remplies, ou les licences ou certificats accordés dans un pays déterminé. Cette reconnaissance, qui pourra se faire par une harmonisation ou autrement, pourra se fonder sur un accord ou arrangement avec le pays concerné ou être accordée de manière autonome."

Ce texte vise les "fournisseurs de services" et concerne par conséquent les avocats, c'est-à-dire les ressortissants d'un pays qui disposent de ce titre. Une personne qui n'est pas avocat n'est pas un "fournisseur de services" en la matière et ne peut donc utilement invoquer ce texte.

C'est ce qu'a jugé notre chambre dans un arrêt contesté par le pourvoi :

1re Civ., 16 janvier 2007, pourvoi n° 06-12.122, Bull. 2007, I, n° 16 : Attendu que pour déclarer nulle la décision du conseil de l'ordre des avocats et lui enjoindre de procéder à l'inscription de M. X... sur la liste du barreau de Poitiers, l'arrêt retient que la loi burkinabée ne révèle aucune disposition contraire au principe de réciprocité, qu'au contraire, l'unique condition d'accès des étrangers à l'activité d'avocat au Burkina Faso est le respect de la réciprocité par leur pays d'origine, que l'engagement du Burkina Faso, en ratifiant l'accord général sur le commerce des services (AGCS), à accorder aux ressortissants des pays signataires dudit accord, déjà fournisseurs de services, la faculté d'accéder aux professions par eux exercées dans leur pays d'origine reflète une

volonté d'ouverture et une disposition à l'échange international, qu'en l'absence de preuve d'un refus opposé à des avocats français ayant sollicité leur inscription dans un barreau burkinabé, il convient de présumer que le Burkina Faso n'applique pas de mesures restrictives contraires à la condition de réciprocité, et que ces circonstances établissent suffisamment le respect, en droit et en fait, de la condition exigée par la loi française ;

Attendu qu'en se déterminant ainsi, après avoir relevé qu'il n'était pas prouvé que M. X... fut inscrit au barreau du Burkina Faso et qu'en conséquence celui-ci ne pouvait invoquer à son profit l'accord général sur le commerce des services, ce dont il résultait que cet accord était inapplicable et ne pouvait donc fonder la condition de réciprocité, quand la loi burkinabée réservait l'exercice de la profession d'avocat aux seuls nationaux, de sorte que, en l'absence de convention particulière, la condition de réciprocité posée par la loi française pour un ressortissant d'un Etat n'appartenant pas aux Communautés européennes ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen n'était pas respectée, la cour d'appel a violé le texte susvisé ;

Dans une chronique de jurisprudence (**JCP G, n° 18, 2 mai 2007, I, 151, Jamin**), l'arrêt du 16 janvier 2007 est commenté comme suit :

“En effet, les personnes physiques désirant bénéficier des dispositions de l'AGCS doivent posséder la qualité de « fournisseur de services », qui s'attache à l'avocat inscrit à un barreau dans un État membre de l'OMC différent de celui dans lequel elles veulent exercer en cette qualité. Ainsi, un ressortissant non communautaire titulaire du CAPA, qui n'est pas avocat en dehors de l'Union européenne et n'est donc pas un « fournisseur de services », ne peut se fonder sur l'AGCS pour justifier de la condition de réciprocité lors de sa demande d'inscription à un barreau français (en ce sens, CA Aix-en-Provence, 26 sept. 1997, D. Goba c/ Conseil de l'Ordre d'Aix-en-Provence, inédit : Juris-Data n° 1997-056211. - *a contrario*, CA Paris, 23 févr. 2006, S. Belaïd et S. Ben Abdallah, 2 esp., inédits).”

La doctrine explique la notion de réciprocité en ces termes (**commentaire sous l'article 11, dans le Code de l'avocat 2021 - Dalloz**) :

“Un conseil de l'ordre peut être conduit à apprécier l'existence de la condition de réciprocité avec un État n'appartenant pas à l'Union européenne.

– En premier lieu, un conseil de l'ordre peut être amené à statuer sur la demande d'inscription au tableau formée par un ressortissant d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne titulaire du CAPA français ou remplissant les conditions des articles 97 et 98 du décret précité du 27 novembre 1991 modifié (V. infra Comm. ss. Décr. 27 nov. 1991, art. 97 et 98). Dans ce cas, si l'impétrant ne possède pas la qualité d'avocat inscrit au barreau de l'État pour lequel la condition de réciprocité est exigée et, par conséquent, n'y a pas acquis la qualité de « fournisseur de services » au sens de l'AGCS (V. supra), il ne pourra pas invoquer à son profit cet accord (Civ. 1^{re}, 16 janv. 2007, cité note 4 ss. L. 31 déc. 1971, art. 11). En effet, l'article II intitulé « Traitement de la nation la plus favorisée » de la partie II de l'AGCS pose le principe de la clause de la nation la plus favorisée qui rend inopérante toute condition de réciprocité. Le § 1 de l'annexe de l'AGCS sur le mouvement des personnes physiques prévoit qu'elle « s'applique aux mesures affectant les personnes physiques qui sont des fournisseurs de services d'un Membre et les personnes physiques d'un Membre qui sont employées par un fournisseur de services d'un Membre pour la fourniture d'un service ». Aux termes de cette disposition, les personnes physiques désirant bénéficier des dispositions de cet accord doivent remplir la condition préalable de posséder la qualité de fournisseur de services dans un État membre différent de celui dans lequel elles

veulent exercer en cette qualité. Ainsi, un ressortissant d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne, titulaire du CAPA français, mais qui n'est pas avocat inscrit à un barreau en dehors de l'UE, ne peut se fonder sur l'AGCS pour demander son inscription à un barreau français et justifier de la condition de réciprocité dès lors qu'il ne possède pas, au sens de cet accord, la qualité de « fournisseur de services ». Il en résulte que l'impétrant pourra apporter la preuve de la réciprocité exigée par les dispositions de l'article 11 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée en se référant à un accord bilatéral liant son État d'origine à la France et prévoyant la réciprocité pour l'accès à la profession d'avocat, aux dispositions législatives et réglementaires de son État d'origine relatives à la profession d'avocat en vérifiant si elles prévoient l'accès au barreau des avocats étrangers, à la pratique des autorités ordinales de son État d'origine en recherchant si des étrangers ou des Français ont pu concrètement accéder au barreau de cet État et y exercent la profession dans les mêmes conditions que les avocats possédant la nationalité de cet État. A cet égard, la cour d'appel de Paris a récemment confirmé que la réciprocité ne pouvait pas être retenue avec la Côte d'Ivoire aux motifs, d'une part, que l'article 3 de la loi ivoirienne du 27 juillet 1981 réglementant la profession d'avocat exige la possession de la nationalité ivoirienne pour accéder à la profession d'avocat, ce que confirme l'article 20 de cette loi qui prévoit que « toute personne qui demande son inscription au stage est tenue de fournir au conseil de l'ordre [...] les pièces établissant qu'elle possède la nationalité ivoirienne et n'est pas soumise à l'incapacité prévue par l'article 43, alinéa 3, du code de la nationalité » ; d'autre part, que l'article 34 de l'accord de coopération en matière de justice entre la République française et la République de Côte d'Ivoire du 24 avril 1961 prévoit la réciprocité pour la libre prestation occasionnelle de services des avocats et non pour leur établissement permanent sous le titre de l'État d'accueil ; en outre que le règlement (n° 05/ CM/ UEMO) relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest-africaine ne saurait être invoqué dès lors que n'étant pas signé par la France qui n'est pas membre de l'UEMOA, les avocats français ne peuvent donc prétendre à son bénéfice ; enfin que la réciprocité de fait n'existait pas dès lors que l'impétrant ne versait aux débats « aucune pièce de nature à établir que des avocats français ont été inscrits au barreau de Côte d'Ivoire » (Paris, 26 janv. 2017 : cité note 3 ss. L. 31 déc. 1971, art. 11).”

Voir encore (**J.-Cl. Droit international, fasc. 525-5 : Condition des étrangers en France, n° 180** - nous soulignons) :

“Les ressortissants des États signataires de l'Accord général sur le commerce et les services conclu dans le cadre de l'OMC, qui est directement applicable dans l'ordre interne (Cass. 1^{re} civ., 22 nov. 2007, n° 05-19.128 : JurisData n° 2007-041469 ; JCP G 2008, I, 123, obs. R. Martin), sont considérés comme ayant rempli la condition de réciprocité à condition toutefois d'avoir été préalablement inscrits à un barreau dans leur pays d'origine.”

Le présent pourvoi nous invite à revenir sur la lecture que fait l'arrêt du 16 janvier 2007 de l'article VII de l'AGCS : le moyen énonce que ce texte permet aux “ressortissants” de bénéficier de la faculté d'accéder dans un autre Etat signataire aux activités de commerce de services soumises à des conditions de diplôme ou d'expérience dans les mêmes conditions que celles posées aux nationaux.

Le mémoire ampliatif fait valoir que *la notion d'activité de « commerce des services » renvoie certes aux « fournisseurs de services », mais sans qu'il soit spécifié qu'ils doivent avoir, préalablement à leur installation dans un autre Etat, exercé une*

activité dans leur pays d'origine. Il ajoute que l'AGCS n'exige pas une condition supplémentaire tenant à ce que le fournisseur de services devrait avoir eu une activité de commerce de services dans son pays d'origine préalablement à son établissement dans un autre Etat membre.

Il en déduit que l'interprétation faite par la Cour de cassation dans l'arrêt du 16 janvier 2007 est erronée en ce qu'elle ajoute une condition dès lors qu'elle considère que cette convention internationale était inapplicable lorsqu'il n'était pas établi que le candidat à l'exercice de la profession d'avocat en France, ressortissant d'un Etat non membre de l'Union européenne mais signataire de l'AGCS, avait été inscrit à un barreau de son Etat d'origine avant sa candidature.

Enfin, il cite l'arrêt suivant, qui énonce que l'AGCS est directement applicable dans l'ordre juridique interne, sans justification ou vérification particulière :

1^{re} Civ., 22 novembre 2007, pourvoi n° 05-19.128, Bull. 2007, I, n° 362 : Sur le second moyen, pris en ses deux branches :

Attendu que le CNB fait encore grief à l'arrêt attaqué d'avoir déclaré M. X... admis à subir l'examen de contrôle des connaissances, alors, selon le moyen :

1°/ que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) liant les Etats membres de l'organisation mondiale du commerce n'est pas immédiatement applicable dans les ordres juridiques internes ; qu'en jugeant le contraire, la cour d'appel a violé la loi du 28 novembre 1994 et le décret du 24 novembre 1995 ;

2°/ qu'aucune stipulation de l'AGCS n'est de nature à priver d'effet l'article 1^{er} 2° de l'arrêté du 7 janvier 1993 qui prévoit que le candidat à l'examen de contrôle des connaissances doit établir que l'Etat dont il est le ressortissant accorde aux avocats français le droit d'exercer sous les mêmes conditions ; qu'en se prononçant comme elle l'a fait, sans rechercher s'il était justifié de la condition de réciprocité, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des articles 100 du décret du 27 novembre 1991 modifiée et 1^{er} de l'arrêté du 7 janvier 1993 ;

Mais attendu que la cour d'appel a exactement retenu qu'entre les Etats signataires de l'AGCS, directement applicable dans l'ordre juridique interne nonobstant toute disposition contraire ou incompatible, la condition de réciprocité, réputée acquise, n'appelait aucune justification ou vérification particulière ; que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches ;

Il conviendra de statuer sur le grief du moyen unique à la lueur de ces éléments.