

CIV. 1

LM

COUR DE CASSATION

---

Audience publique du 14 décembre 2016

Rejet

Mme BATUT, président

Arrêt n° 1411 FS-P+B+I

Pourvoi n° M 15-26.635

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

---

LA COUR DE CASSATION, PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Statuant sur le pourvoi formé par M. [S] [Z], domicilié [Adresse 2] (Belgique),

contre l'arrêt rendu le 10 septembre 2015 par la cour d'appel de Paris (pôle 2, chambre 1), dans le litige l'opposant à l'ordre des avocats au barreau de Paris, dont le siège est [Adresse 1],

défendeur à la cassation ;

Le demandeur invoque, à l'appui de son pourvoi, le moyen unique de cassation annexé au présent arrêt ;

Vu la communication faite au procureur général ;

LA COUR, composée conformément à l'article R. 431-5 du code de l'organisation judiciaire, en l'audience publique du 15 novembre 2016, où étaient présents : Mme Batut, président, M. Truchot, conseiller rapporteur, Mme Kamara, conseiller doyen, M. Girardet, Mmes Wallon, Verdun, Ladant, Duval-Arnould, Teiller, M. Avel, conseillers, Mme Canas, M. Vitse, Mmes Barel, Le Gall, Kloda, Azar, conseillers référendaires, M. Sudre, avocat général, Mme Randouin, greffier de chambre ;

Sur le rapport de M. Truchot, conseiller, les observations de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin et Coudray, avocat de M. [Z], de la SCP Waquet, Farge et Hazan, avocat de l'ordre des avocats au barreau de Paris, l'avis de M. Sudre, avocat général, à la suite duquel le président a demandé aux avocats s'ils souhaitaient présenter des observations complémentaires, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Sur le moyen unique :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Paris, 10 septembre 2015), que M. [Z], fonctionnaire de la Commission européenne, a sollicité son admission au barreau de Paris sous le bénéfice de la dispense de formation et de diplôme prévue à l'article 98, 4°, du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, pour les fonctionnaires et anciens fonctionnaires de catégorie A, ou les personnes assimilées aux fonctionnaires de cette catégorie, ayant exercé en cette qualité des activités juridiques pendant huit ans au moins, dans une administration ou un service public ou une organisation internationale ;

Attendu que M. [Z] fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande, alors, selon le moyen :

1°/ que l'accès direct à la profession d'avocat prévu par l'article 98, 4°, du décret du 27 novembre 1991 bénéficie aux personnes assimilées à des fonctionnaires de catégorie A ayant exercé des activités juridiques pendant huit ans au moins, dans une organisation internationale ; que répond à cette exigence l'administrateur de la Commission européenne ayant pratiqué durant plus de huit ans le droit de l'Union européenne qui fait partie intégrante du droit français ; qu'en considérant que M. [Z], qui exerçait depuis 2005 en qualité d'administrateur de la Commission européenne, ne pouvait bénéficier d'un accès direct à la profession d'avocat en France dès lors qu'il avait exercé une activité en droit de l'Union européenne, non en droit français, la cour d'appel a violé le principe de primauté du droit de l'Union européenne et le principe de l'effet direct, ensemble l'article 11, 3°, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991 ;

2°/ que l'article 98 du décret du 27 novembre 1991 ne dispose pas que la dispense de formation théorique et pratique et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat serait réservée aux fonctionnaires de la fonction publique française ; qu'en retenant que M. [Z], en ce qu'il était administrateur de la Commission européenne, ne pouvait pas bénéficier de cette dispense, la cour d'appel a ajouté à la loi une condition qui n'y figurait pas et partant a violé l'article 11, 3°, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991 ;

3°/ que les articles 45 et 49 TFUE prohibent non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat ; qu'en réservant aux seuls fonctionnaires relevant de la fonction publique française le bénéfice de l'expérience acquise au sein de la Commission européenne et en le refusant aux fonctionnaires ou assimilés de la fonction publique ressortissant d'un autre Etat membre exerçant des activités analogues au sein de cette même institution et en plaçant de la sorte les ressortissants français, qui composent la grande majorité de l'effectif de la fonction publique française, dans une position plus favorable que les ressortissants d'un autre Etat membre en considération de leur seule nationalité, la cour d'appel a violé les articles 45 et 49 TFUE, ensemble l'article 11, 3°, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991 ;

4°/ que les restrictions à la libre circulation et à la liberté d'établissement présentant un caractère discriminatoire ne peuvent être justifiées que par des raisons visées par les articles 45 et 49 TFUE - ordre public, sécurité public et santé

publique - non par des motifs impérieux d'intérêt général dégagés par le juge ; que la dispense prévue par l'article 98, 4°, du décret du 27 novembre 1991 n'ayant pour objet d'assurer ni l'ordre public, ni la sécurité publique, ni la santé publique ne peut être réservée aux fonctionnaires de la fonction publique française ; qu'en décidant du contraire, la cour d'appel a violé les articles 45 et 49 TFUE, ensemble l'article 11, 3°, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991 ;

5°/ qu'en tout état de cause, les restrictions à la liberté de circulation et à la liberté d'établissement protégées par le traité, lorsqu'elles sont applicables sans discrimination tenant à la nationalité, peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif ; qu'en retenant que l'exclusion des fonctionnaires européens répondait à la nécessité d'assurer la connaissance effective du droit national et de garantir au justiciable une défense pertinente et efficace, quand un fonctionnaire européen présente les mêmes garanties de compétence s'il justifie de huit années de pratique du droit européen qu'un fonctionnaire de la fonction publique française justifiant de huit années de pratique du droit national, la cour d'appel a violé les articles 45 et 49 TFUE, ensemble l'article 11, 3°, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991 ;

Mais attendu que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, l'ensemble des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives à la libre circulation des personnes vise à faciliter l'exercice des activités professionnelles de toute nature sur le territoire de l'Union et s'oppose aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre Etat membre ; qu'une mesure qui entrave la libre circulation des travailleurs et la liberté d'établissement ne peut être admise que si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le Traité et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition que l'application d'une telle mesure soit propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (arrêt du 30 novembre 1995, C-55/94, Gebhard ; arrêt du 10 mars 2011, C-379/09, Casteels, points 21 et 22 ; arrêt du 8 novembre 2011, C-461/11, Radziejewski, point 33) ;

Attendu qu'après avoir rappelé que les dispositions de l'article 98, 4°, du décret du 27 novembre 1991, qui présentent un caractère dérogatoire aux règles d'accès à la profession d'avocat, telles qu'elles sont fixées par la loi, sont d'interprétation stricte, la cour d'appel a considéré, en premier lieu, que la dispense de la formation théorique et pratique et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat implique que le candidat ait acquis les connaissances nécessaires à l'exercice d'une pratique professionnelle donnée, qui incluent nécessairement l'application du droit national, lequel, s'il comprend un grand nombre de règles du droit de l'Union européenne, conserve, néanmoins, une spécificité et ne se limite pas à ces seules règles ;

Que la cour d'appel a retenu, en second lieu, qu'une telle restriction, qui ne constitue pas une discrimination, est justifiée par la nécessité de garantir au justiciable une défense pertinente et efficace et que les personnes originaires d'autres Etats membres de l'Union européenne ou de pays tiers peuvent accéder à la profession d'avocat en France, dès lors qu'elles justifient de leur aptitude à exercer celle-ci conformément aux conditions générales fixées par l'article 11 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ;

Qu'ayant ainsi fait ressortir que la mesure en cause se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général de protection des justiciables contre le préjudice qu'ils pourraient subir du fait de services fournis par des personnes qui n'auraient pas les qualifications professionnelles nécessaires et qu'exigeant des connaissances et qualifications de nature à protéger les droits de la défense et la bonne administration de la justice, elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre, la cour d'appel a décidé, à bon droit, abstraction faite des motifs surabondants critiqués par les deuxième à cinquième branches, que la demande formée par M. [Z] sur le fondement de l'article 98, 4°, du décret du 27 novembre 1991 devait être rejetée ;

D'où il suit que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches ;

Et attendu qu'en conséquence et en l'absence de doute raisonnable quant à l'interprétation du droit de l'Union européenne et, en particulier, des articles 45 et 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il n'y a pas lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne M. [Z] aux dépens ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, première chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du quatorze décembre deux mille seize.

MOYEN ANNEXE au présent arrêt

Moyen produit par la SCP Masse-Dessen, Thouvenin et Coudray, avocat aux Conseils, pour M. [Z]

Le moyen fait grief à l'arrêt attaqué d'AVOIR débouté M. [Z] de sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Paris en date du 30 septembre 2014 portant refus de son inscription à ce barreau et d'AVOIR confirmé cette décision ;

AUX MOTIFS QUE l'article 11-1° de la loi du 31 décembre 1971 dispose que nul ne peut accéder à la profession d'avocat s'il n'est pas notamment titulaire d'un certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA) ; que l'article 98 du décret du 27 novembre 1971 permet un accès direct au barreau sans formation théorique et pratique et sans CAPA à certaines personnes à raison notamment de l'expérience professionnelle acquise dans des fonctions juridiques ; que les dispositions de ce texte étant dérogatoires aux règles d'accès à la profession fixées par la loi, doivent être interprétées strictement ; que la dispense de formation et d'examen implique que le candidat à l'accès direct ait acquis les connaissances nécessaires dans l'exercice d'une pratique professionnelle donnée et sur une durée suffisante en l'espèce fixée à 8 ans mais encore faut-il qu'il ait été amené à appliquer le droit local ; qu'ainsi les termes de l'article 98 4° : "les fonctionnaires et anciens fonctionnaires de catégorie A ou les personnes assimilées aux fonctionnaires de cette catégorie ayant exercé en cette qualité... dans une administration ou un service public ou une organisation internationale" doit se comprendre comme étant des fonctionnaires de la fonction publique française et il ne se déduit pas des termes "personnes assimilées" ou "organisation internationale" une volonté d'étendre ces conditions dérogatoires d'accès à la profession d'avocat à des personnes dont le statut, même s'il est proche du statut de la fonction publique française, n'implique pas l'application du droit français qui, s'il intègre nombre de règles européennes, conserve sa spécificité et ne se limite pas à ces dernières ; que par ailleurs, cette exigence ne crée pas de discrimination illégitime et disproportionnée dès lors que la condition d'appartenance à la fonction publique française vise à assurer la connaissance effective du droit national par les impétrants admis à exercer la profession et répond à la nécessité impérieuse d'intérêt général de garantir au justiciable une défense pertinente et efficace, et que par ailleurs les personnes originaires de l'Union européenne ou d'Etats extérieurs peuvent accéder à la profession d'avocat en France dès lors qu'elles justifient de leur aptitude à exercer celle-ci conformément aux conditions générales fixées par l'article 11 de la loi du 31 décembre 1971 ;

1/ ALORS QUE l'accès direct à la profession d'avocat prévu par l'article 98 4° du décret du 27 novembre 1991 bénéficie aux personnes assimilées à des fonctionnaires de catégorie A ayant exercé des activités juridiques pendant huit ans au moins, dans une organisation internationale ; que répond à cette exigence l'administrateur de la Commission européenne ayant pratiqué durant plus de huit ans le droit de l'Union européenne qui fait partie intégrante du droit français ; qu'en considérant que M. [Z] qui exerçait depuis 2005 en qualité d'administrateur de la Commission européenne ne pouvait bénéficier d'un accès direct à la profession d'avocat en France dès lors qu'il avait exercé une activité en droit de l'Union européenne, non en droit français, la cour d'appel a violé le principe de primauté du droit de l'Union européenne et le principe de l'effet direct, ensemble l'article 11 3° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991 ;

2/ ALORS QUE l'article 98 du décret du 27 novembre 1991 ne dispose pas que la dispense de formation théorique et pratique et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat serait réservée aux fonctionnaires de la fonction publique française ; qu'en retenant que M. [Z] en ce qu'il était administrateur de la Commission européenne ne pouvait pas bénéficier de cette dispense, la cour d'appel a ajouté à la loi une condition qui n'y figurait pas et partant a violé l'article 11 3° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991 ;

3/ ALORS QUE les articles 45 et 49 TFUE prohibent non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat ; qu'en réservant aux seuls fonctionnaires relevant de la fonction publique française le bénéfice de l'expérience acquise au sein de la Commission européenne et en le refusant aux fonctionnaires ou assimilés de la fonction publique ressortissant d'un autre Etat membre exerçant des activités analogues au sein de cette même institution et en plaçant de la sorte les ressortissants français, qui composent la grande majorité de l'effectif de la fonction publique française, dans une position plus favorable que les ressortissants d'un autre Etat membre en considération de leur seule nationalité, la cour d'appel a violé les articles 45 et 49 TFUE, ensemble l'article 11 3° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991 ;

4/ ALORS QUE les restrictions à la libre circulation et à la liberté d'établissement présentant un caractère discriminatoire ne peuvent être justifiées que par des raisons visées par les articles 45 et 49 TFUE - ordre public, sécurité public et santé publique - non par des motifs impérieux d'intérêt général dégagés par le juge ; que la dispense prévue par l'article 98 4° du décret du 27 novembre 1991 n'ayant pour objet d'assurer ni l'ordre public, ni la sécurité publique, ni la santé publique ne peut être réservée aux fonctionnaires de la fonction publique française ; qu'en décidant du contraire, la cour d'appel a violé les articles 45 et 49 TFUE, ensemble l'article 11 3° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991 ;

5/ ALORS QUE, en tout état de cause, les restrictions à la liberté de circulation et à la liberté d'établissement protégées par le traité, lorsqu'elles sont applicables sans discrimination tenant à la nationalité, peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif ; qu'en retenant que l'exclusion des fonctionnaires européens répondait à la nécessité d'assurer la connaissance effective du droit national et de garantir au justiciable une défense pertinente et efficace, quand un fonctionnaire européen présente les mêmes garanties de compétence s'il justifie de huit années de pratique du droit européen qu'un fonctionnaire de la fonction publique française justifiant de huit années de pratique du droit national, la cour d'appel a violé les articles 45 et 49 TFUE, ensemble l'article 11 3° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et l'article 98 du décret n° 91-1130 du 27 novembre 1991.