

Conseil d'État,

N° 490946

Inédit au recueil Lebon

Rapporteur
Mme Karin Schor

Rapporteur public
Mme Amélie Fort-Besnard

Lecture du vendredi 13 mars 2026

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

6ème - 5ème chambres réunies

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 490946, par une requête enregistrée le 16 janvier 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. D... C... demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir les articles 15, 47 et 54 du décret n° 2023-1125 du 1er décembre 2023 relatif à la formation professionnelle des avocats.

2° Sous le n° 491413, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 1er février et 2 mai 2024 et les 6 et 11 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association française des docteurs en droit (AFDD) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les articles 15 et 54 du même décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de la recherche ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 ;
- le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Karin Schor, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de Mme Amélie Fort-Besnard, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Boulloche, Colin, Stoclet et associés, avocat de l'association française des docteurs en droit, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat du Conseil national des barreaux et à la SCP Fabiani Pinatel, avocat de M. A... ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de l'association française des docteurs en droit (AFDD) et de M. C... sont dirigées contre le même décret. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur l'intervention de M. A... :

2. Des conclusions en intervention ayant un objet différent de celui des conclusions principales ne sont pas recevables. Les conclusions de M. A..., qui tendent à l'annulation de l'article 46 du décret du 1er décembre 2023 relatif à la formation professionnelle des avocats, étant différentes de celles de l'AFDD qui, dans le dernier état de ses écritures, demande seulement l'annulation des articles 15 et 54 de ce décret, l'intervention de M. A... au soutien de la requête de l'AFDD n'est pas recevable.

Sur les conclusions tendant à l'annulation des articles 15 et 54 du décret attaqué :

3. Aux termes de l'article 11 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions juridiques et judiciaires : " Nul ne peut accéder à la profession d'avocat s'il ne remplit les conditions suivantes : / 1° Être français, ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (...) ; / 2° Être titulaire, sous réserve des dispositions réglementaires prises pour l'application de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 modifiée, et de celles concernant les personnes ayant exercé certaines fonctions ou activités en France, ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, d'au moins un master en droit ou de titres ou diplômes reconnus comme équivalents pour l'exercice de la profession par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé des universités ; / 3° Être titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, sous réserve des dispositions réglementaires mentionnées au 2°, ou, dans le cadre de la réciprocité, de l'examen prévu au dernier alinéa du présent article (...) ". L'article 12 de la même loi précise que, sous réserve des dispositions réglementaires " concernant les personnes justifiant de certains titres ou ayant exercé certaines activités, la formation professionnelle exigée pour l'exercice de la profession d'avocat est subordonnée à la réussite à un examen d'accès à un centre régional de formation professionnelle et comprend une formation théorique et pratique d'une durée d'au moins dix-huit mois, sanctionnée par le certificat d'aptitude à la profession d'avocat (...) ".

4. Après que le Conseil constitutionnel a déclaré, par sa décision n° 2021-292 L du 15 avril 2021, que les dispositions du dernier alinéa de l'article 12-1 de la loi du 31 décembre 1971, qui

dispensaient l'ensemble des docteurs en droit de l'examen d'accès au centre régional de formation professionnelle d'avocats (CRFPA), avaient un caractère réglementaire, ces dispositions ont été abrogées par l'article 54 du décret attaqué. L'article 15 du même décret a modifié l'article 54 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat pour prévoir que sont dispensés de l'examen d'accès au CRFPA les docteurs en droit ayant soutenu leur thèse dans une université française ou dans une université au sein de l'Union européenne, attestant de compétences en droit français et justifiant, soit d'avoir dispensé au moins 60 heures d'enseignement en droit, par an et pendant deux ans, au cours des cinq dernières années précédant la demande d'accès, dans un établissement public d'enseignement supérieur, soit d'avoir effectué deux années d'exercice professionnel en qualité de juriste assistant ou assistant de justice, soit d'avoir effectué deux années d'exercice professionnel en tant que juriste, d'au moins 700 heures par an. En vertu du dernier alinéa de ce même article 54, dans cette même rédaction, le règlement intérieur unifié des CRFPA, adopté par le Conseil national des barreaux (CNB), doit préciser les conditions dans lesquelles sont attestées les compétences en droit français.

5. En premier lieu, en vertu de l'article D. 412-3 du code de la recherche, le service du doctorant sous contrat doctoral de droit public peut être exclusivement consacré aux activités de recherche liées à la préparation du doctorat ou inclure des activités complémentaires. Celles-ci peuvent comprendre une mission d'enseignement, pour un service au plus égal à un tiers du service annuel d'enseignement de référence des enseignants-chercheurs, une mission dans les domaines de la diffusion de l'information scientifique et technique et de la valorisation des résultats de la recherche ou une mission d'expertise effectuée dans une entreprise, une collectivité territoriale, une administration, un établissement public, une association ou une fondation. Aux termes de l'article 7 du décret du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences : " Le temps de travail de référence (...) est constitué pour les enseignants-chercheurs : / 1° Pour moitié, par les services d'enseignement déterminés par rapport à une durée annuelle de référence égale à 128 heures de cours ou 192 heures de travaux dirigés ou pratiques ou toute combinaison équivalente en formation initiale, continue ou à distance (...). "

6. En subordonnant à certaines conditions le bénéfice de la dispense de l'examen d'accès au CRFPA pour les docteurs en droit, le pouvoir réglementaire a cherché à garantir que les docteurs ainsi admis au CRFPA disposent des connaissances et capacités leur permettant de suivre la formation d'élève avocat avec les meilleures chances de réussite aux épreuves du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. A cette fin, il a notamment prévu que les intéressés devaient attester de compétences en droit français et avoir exercé les activités professionnelles mentionnées au point 4, en complément de l'activité de recherche liée à la préparation du doctorat. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, le pouvoir réglementaire a pu, sans erreur manifeste ni méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, ainsi subordonner le bénéfice de cette dispense, pour les docteurs en droit ayant soutenu leur thèse dans une université française ou dans une université au sein de l'Union européenne, aux conditions tenant à ce qu'ils attestent de " compétences en droit français " et justifient de l'exercice d'une activité professionnelle, en complément de l'activité de recherche liée à la préparation du doctorat.

7. En outre, en ayant pour effet, s'agissant des docteurs ayant bénéficié d'un contrat doctoral de droit public, de n'ouvrir la possibilité de la dispense qu'à ceux ayant effectué une activité complémentaire d'enseignement en droit, et non à ceux ayant effectué une activité complémentaire d'une autre nature, le pouvoir réglementaire n'a pas établi entre des personnes se trouvant dans une situation différente une différence de traitement manifestement

disproportionnée, eu égard à l'objet poursuivi par le décret contesté. Enfin, en exigeant, dans le respect des dispositions de l'article D. 412-3 du code de la recherche rappelées au point 5, que cette activité complémentaire d'enseignement en droit corresponde à la délivrance dans un établissement public d'enseignement supérieur d'au moins 60 heures, par an et pendant deux ans, au cours des cinq dernières années précédant la demande d'accès au CRFPA, le pouvoir réglementaire n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

8. En second lieu, aux termes de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 : " Le Conseil national des barreaux, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, est chargé de représenter la profession d'avocat notamment auprès des pouvoirs publics. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, le Conseil national des barreaux unifie par voie de dispositions générales les règles et usages de la profession d'avocat. (...) / Le Conseil national des barreaux est, en outre, chargé de définir les principes d'organisation de la formation et d'en harmoniser les programmes. Il coordonne et contrôle les actions de formation des centres régionaux de formation professionnelle (...). Il détermine les conditions générales d'obtention des mentions de spécialisation, dresse la liste nationale des membres du jury prévu au premier alinéa de l'article 12-1 ainsi que la liste nationale des avocats titulaires de mentions de spécialisation. / Il est en outre chargé d'arrêter la liste des personnes susceptibles de bénéficier de la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 (...) et celle des candidats admis à subir les épreuves de l'examen de contrôle des connaissances prévu au dernier alinéa de l'article 11 pour l'accès à la profession d'avocat (...) ". Aux termes de l'article 53 de la même loi : " Dans le respect de l'indépendance de l'avocat, de l'autonomie des conseils de l'ordre et du caractère libéral de la profession, des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions d'application du présent titre. / Ils présentent notamment : / 1° Les conditions d'accès à la profession d'avocat (...) ".

9. S'il résulte de ces dispositions que le CNB est chargé de définir les principes d'organisation de la formation au métier d'avocat et coordonne et contrôle les actions de formation des centres régionaux de formation professionnelle, ni ces dispositions, ni aucune autre disposition législative n'attribuent une compétence réglementaire au CNB en ce qui concerne les conditions d'accès à la formation d'avocat. Il s'ensuit que le Premier ministre ne pouvait légalement confier au CNB le pouvoir de fixer, dans le règlement intérieur unifié des CRFPA, les conditions dans lesquelles sont attestées les compétences en droit français des docteurs en droit souhaitant bénéficier d'une dispense de l'examen d'accès à ces centres. L'association requérante est, par suite, fondée à soutenir que les dispositions contestées sont entachées d'incompétence, et, par suite, à demander l'annulation du dernier alinéa de l'article 54 du décret du 27 novembre 1991, dans sa rédaction résultant de l'article 15 du décret contesté.

10. Cette annulation n'implique pas, par voie de conséquence, l'annulation de l'article 54 du décret contesté, contre lequel aucun moyen propre n'est dirigé. Il résulte de ce qui précède que l'association requérante est seulement fondée à demander l'annulation du dernier alinéa de l'article 54 du décret du 27 novembre 1991, dans sa rédaction résultant de l'article 15 du décret contesté, et que le surplus de ses conclusions doit être rejeté. Les conclusions de M. C... tendant à l'annulation du dernier alinéa de l'article 54 deviennent, par suite, sans objet.

Sur les conclusions de M. C... tendant à l'annulation de l'article 47 du décret attaqué :

11. Aux termes de l'article 97 du décret du 27 novembre 1991 : " Sont dispensés de la condition de diplôme prévue à l'article 11 (2°) de la loi du 31 décembre 1971 précitée, de la formation théorique et pratique, du certificat d'aptitude à la profession d'avocat : / 1° Les membres et anciens membres du Conseil d'Etat et les membres et anciens membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; / 2° Les magistrats et anciens magistrats de la

Cour des comptes, des chambres régionales des comptes et des chambres territoriales des comptes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ; / 3° Les magistrats et anciens magistrats de l'ordre judiciaire régis par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ; / 4° Les professeurs d'université chargés d'un enseignement juridique ; / 5° Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ". Aux termes de l'article 98 du même décret : " Sont dispensés de la formation théorique et pratique et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat : / 1° Les notaires, les commissaires de justice, les greffiers des tribunaux de commerce, les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires au redressement et à la liquidation des entreprises, les anciens syndics et administrateurs judiciaires, les conseils en propriété industrielle et les anciens conseils en brevet d'invention ayant exercé leurs fonctions pendant cinq ans au moins ; / 2° Les maîtres de conférences titulaires et les chargés de cours, s'ils sont titulaires du diplôme de docteur en droit, en sciences économiques ou en gestion, justifiant de cinq ans d'enseignement juridique en cette qualité dans les universités au sens du code de l'éducation ; / 3° Les juristes d'entreprise justifiant de huit ans au moins de pratique professionnelle au sein du service juridique d'une ou plusieurs entreprises ; / 4° 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 ; / 5° Les juristes attachés pendant huit ans au moins à l'activité juridique d'une organisation syndicale ; / 6° Les juristes salariés d'un avocat, d'une association ou d'une société d'avocats, d'un office d'avoué ou d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, justifiant de huit ans au moins de pratique professionnelle en cette qualité postérieurement à l'obtention du titre ou diplôme mentionné au 2° de l'article 11 de la loi du 31 décembre 1971 susvisée ; / 7° Les collaborateurs de député ou assistants de sénateur ou de groupe parlementaire justifiant avoir exercé une activité juridique à titre principal avec le statut de cadre pendant au moins huit ans dans ces fonctions. / Les personnes mentionnées aux 3°, 4°, 5°, 6° et 7° peuvent avoir exercé leurs activités dans plusieurs des fonctions visées dans ces dispositions dès lors que la durée totale de ces activités est au moins égale à huit ans ". Aux termes de l'article 99 du même décret : " Peuvent être inscrites au tableau d'un barreau sans remplir les conditions de diplômes, de formation théorique et pratique ou d'examens professionnels prévues aux articles 11 et 12 de la loi du 31 décembre 1971 précitée les personnes qui justifient : / 1. De diplômes, certificats, autres titres ou formations assimilées permettant l'exercice de la profession dans un Etat membre de l'Union européenne (...) / 2. Ou de l'exercice à plein temps de la profession pendant une année au moins (...) dans un Etat membre (...) qui ne réglemente pas l'accès ou l'exercice de cette profession (...) ".

12. L'article 47 du décret attaqué a étendu aux personnes relevant de l'article 97 du décret du 27 novembre 1991 l'exigence prévue à son article 98-1, auparavant applicable seulement aux personnes relevant de l'article 98, d'avoir subi avec succès devant le jury d'examen du certificat d'aptitude à la profession d'avocat un examen de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle. En vertu de l'article 69 du même décret, ce jury comprend trois avocats, deux professeurs des universités ou maîtres de conférences, chargés d'un enseignement juridique, un magistrat de l'ordre judiciaire et un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

13. En premier lieu, en décidant de soumettre les personnes bénéficiant des dispenses respectivement prévues aux articles 97 et 98 du décret du 27 novembre 1991 au même examen de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle, le pouvoir réglementaire n'a pas entaché son appréciation d'erreur manifeste et n'a pas méconnu le principe d'égalité, qui n'impose pas de traiter différemment des personnes placées dans des situations différentes.

14. En deuxième lieu, la garantie de l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur, qui constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République, s'applique dans le cadre de l'exercice des activités d'enseignement et de recherche relevant de leur statut et ne peut être utilement invoqué pour contester la légalité de dispositions relatives aux conditions dans lesquelles les professeurs de l'enseignement supérieur peuvent être admis à exercer la profession d'avocat.

15. En troisième lieu, si M. C... soutient que la participation à un jury chargé de porter une appréciation sur les capacités d'un conseiller d'Etat, d'un magistrat à la Cour de cassation ou d'un professeur des universités, respectivement d'un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, susceptible d'exercer des fonctions juridictionnelles dans une juridiction de première instance ou d'appel ou d'un maître de conférences, serait de nature à porter atteinte au principe d'impartialité, le jury de sept membres est composé, de manière équilibrée, d'une part, de membres exerçant la profession d'avocat à laquelle les candidats souhaitent accéder et d'autre part, d'enseignants-chercheurs exerçant des fonctions à dominante juridique et de magistrats judiciaires ou administratifs, qui ont qualité pour faire partie du jury. Le moyen ne peut donc, en tout état de cause, qu'être écarté.

16. Enfin, au regard de l'obligation de subir l'examen de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle prévu à l'article 98-1 du décret du 27 novembre 1991, les personnes qui remplissent les conditions fixées à son article 99 et celles qui souhaitent accéder en France à la profession d'avocat en y ayant auparavant exercé l'activité de magistrat ou de professeur de l'enseignement supérieur ne sont pas placées dans la même situation, sans qu'il ait d'incidence à cet égard la circonstance alléguée que, dans certains Etats membres de l'Union européenne, les magistrats et professeurs des universités exerçant dans lesdits Etats pourraient à ce titre, et de plein droit, exercer également la profession d'avocat. Au surplus, l'article 99 du décret prévoit les cas dans lesquels les ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne doivent subir un examen d'aptitude devant le jury d'examen du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. M. C... n'est donc pas fondé à invoquer une méconnaissance du principe d'égalité entre les magistrats et professeurs d'université français et leurs homologues ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne.

17. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de sa requête, que M. C... n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'article 47 du décret qu'il attaque.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à l'AFDD d'une somme de 2 500 euros au titre de ces dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de M. A... n'est pas admise.

Article 2 : Le dernier alinéa de l'article 54 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, dans sa rédaction résultant du décret n° 2023-1125 du 1er décembre 2023, est annulé.

Article 3 : L'Etat versera à l'association française des docteurs en droit la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association française des docteurs en droit est rejeté.

Article 5 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de M. C... tendant à l'annulation du dernier alinéa de l'article 54 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, dans sa rédaction résultant du décret n° 2023-1125 du 1er décembre 2023. Le surplus des conclusions de sa requête est rejeté.