



**Avis n° 18-A-11 du 25 octobre 2018  
relatif à la liberté d'installation et à des recommandations  
de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État  
et à la Cour de cassation**

L'Autorité de la concurrence (formation plénière) ;

Vu le code de commerce, notamment son article L. 462-4-2 ;

Vu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, notamment son article 57 ;

Vu le décret n° 2016-215 du 26 février 2016 portant définition des critères prévus pour l'application de l'article L. 462-4-2 du code de commerce ;

Vu le décret n° 2016-652 du 20 mai 2016 modifiant les conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

Vu l'avis n° 16-A-18 du 10 octobre 2016 relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

Vu le document de consultation publique publié par l'Autorité de la concurrence le 7 juin 2018 ;

Vu les contributions reçues ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement, et les représentants du ministère de la justice entendus lors de la séance du 16 octobre 2018 ;

Le Président de la section du contentieux du Conseil d'État, le premier avocat général exerçant l'intérim du procureur général près la Cour de cassation et la Secrétaire générale de la première présidence de la Cour de cassation, le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, auditionnés au titre de témoins au cours de la même séance ;

Est d'avis :

- de recommander la création d'offices d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;
- d'établir un bilan sur l'accès aux offices, et de formuler des recommandations au garde des Sceaux, ministre de la justice, afin d'améliorer cet accès ;

Sur la base des observations suivantes :

## Résumé<sup>1</sup>

Conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (« loi Macron »), l'Autorité de la concurrence a pour mission de publier, au moins tous les deux ans, un avis relatif à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, dans lequel elle émet des recommandations pour améliorer l'accès aux offices et augmenter leur nombre de façon progressive.

Le premier avis a été publié au JORF du 1<sup>er</sup> novembre 2016. L'Autorité y a recommandé de porter le nombre d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de 60 à 64 (ce nombre étant jusqu'alors demeuré inchangé depuis 1817). Ces quatre offices ont été créés par arrêté du garde des Sceaux le 5 décembre 2016 et ont permis à six nouveaux titulaires du CAPAC d'accéder à la profession.

Après un bref rappel du cadre légal et réglementaire applicable, le présent avis vise à présenter un état des lieux des évolutions de l'offre et de la demande ayant une incidence sur cette profession et d'émettre de nouvelles recommandations quantitatives et qualitatives.

Du point de vue de l'offre, l'activité de la profession est globalement toujours aussi florissante. En effet, le taux de marge global a crû à 43 % en 2017 après 42 % en 2014. Le bénéfice moyen par associé, s'il a légèrement baissé par rapport à 2014 (- 0,5%), reste élevé : un peu plus d'1/2 million d'euros par associé et par an. Le démarrage des nouveaux offices est encourageant. Sur leur premier semestre d'activité, les données financières disponibles indiquent des chiffres d'affaires et bénéfices moyens de respectivement 80 000 euros et 41 000 euros par office, et de 53 500 euros et 27 000 euros par associé.

Toutefois, ce démarrage a été plus difficile qu'initialement anticipé, en raison notamment de nombreux obstacles au développement de l'activité de ces nouveaux offices. La distribution des pourvois demeurent très concentrée sur quelques grands offices, le développement des nouveaux offices reste difficile en raison notamment des règles déontologiques de la profession, qui restreignent fortement la sollicitation personnalisée et la mobilité des clients.

Du point de vue de la demande, le Conseil d'État (22 % des affaires enregistrées) présente une hausse de son activité essentiellement concentrée sur les contentieux des étrangers, fiscal ou de l'urbanisme. Quant à la Cour de cassation (78 % des affaires enregistrées), elle présente une relative stabilité des affaires enregistrées. Si, dans l'ensemble, l'activité des hautes juridictions reste relativement stable, avec 36 800 affaires enregistrées en 2017 (+ 4 % entre 2015 et 2017), le projet de filtrage des pourvois devant la Cour de cassation fait peser une incertitude sur l'évolution du contentieux de la Cour de cassation.

L'Autorité relève que l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a suivi plusieurs des recommandations qualitatives formulées dans son avis de 2016. Certains compléments apparaissent désormais utiles pour rendre plus transparentes la sélection et la nomination des candidats aux offices créés, améliorer la collecte d'informations sur l'activité des offices, accroître la présence et la représentation des

---

<sup>1</sup> Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi le corps de l'avis et son annexe ci-après.

femmes dans la profession et, surtout, permettre un assouplissement des entraves au développement d'une réelle émulation concurrentielle dans ce marché très concentré.

L'Autorité recommande ainsi, la création de quatre offices supplémentaires sur la période 2018-2020 et une modification des règles déontologiques qui restreignent les possibilités pour les avocats aux Conseils de solliciter les clients d'un confrère et de reprendre une affaire sans l'accord de ce dernier. Ne reposant sur aucune justification objective ni nécessité, ces règles pénalisent d'autant plus les nouveaux offices que, par définition, ces derniers ne disposent pas – contrairement aux offices existants de longue date d'une clientèle préétablie.

# SOMMAIRE

<b>I. Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>II. Cadre légal et réglementaire .....</b>	<b>7</b>
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PROFESSION.....	7
B. FORMATION DES AVOCATS AUX CONSEILS.....	8
C. LES NOUVELLES MODALITÉS D'INSTALLATION ET L'AVIS DE L'AUTORITÉ DU 10 OCTOBRE 2016 .....	9
1. LES DISPOSITIONS ISSUES DE LA LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 .....	9
a) La mise en place d'une liberté d'installation régulée .....	9
b) Les nouvelles conditions de nomination.....	9
<i>Nomination dans les offices créés.....</i>	<i>9</i>
<i>Nomination dans les offices vacants.....</i>	<i>10</i>
<i>Nomination sur présentation.....</i>	<i>10</i>
2. L'AVIS DE L'AUTORITÉ DU 10 OCTOBRE 2016 .....	10
D. LE PRÉSENT AVIS .....	11
<b>III. État des lieux de l'offre et de la demande.....</b>	<b>12</b>
A. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE : LA FORTE CONCENTRATION DE L'OFFRE SUR UN PETIT NOMBRE D'OFFICES TRÈS RENTABLES NE FACILITE PAS L'ÉMERGENCE DES NOUVEAUX ENTRANTS.....	12
1. LA CROISSANCE DU NOMBRE DE PROFESSIONNELS SE POURSUIT MAIS POURRAIT RALENTIR EN RAISON D'UN RÉTRÉCISSEMENT DU VIVIER DE CANDIDATS .....	13
a) Une croissance continue du nombre de professionnels.....	13
b) Un vivier limité de candidats potentiels à l'installation .....	14
2. L'ACTIVITÉ EST DYNAMIQUE ET TOUJOURS À L'ORIGINE DE REVENUS TRÈS ÉLEVÉS .....	17
a) Des résultats financiers qui demeurent très élevés par office et par associé	17
b) Une organisation souple, qui assure une rentabilité élevée, indépendamment des évolutions de l'activité juridictionnelle .....	19
<i>Une activité toujours très concentrée sur des dossiers en monopole.....</i>	<i>19</i>
<i>Des honoraires dont l'ajustement permet de lisser les variations de l'activité juridictionnelle.....</i>	<i>20</i>
<i>L'activité repose toujours largement sur un recours important aux collaborateurs .....</i>	<i>21</i>
3. UN DUALISME DE PLUS EN PLUS MARQUÉ AU SEIN DE LA PROFESSION, QUI POURRAIT PORTER ATTEINTE AU DÉVELOPPEMENT DES NOUVEAUX OFFICES .....	22
a) Une grande hétérogénéité dans le nombre de dossiers traités par office et par professionnel .....	22

b) Cette hétérogénéité se traduit dans les chiffres d'affaires et les résultats par associé .....	23
c) Si, en moyenne, les nouveaux offices semblent avoir réussi leur démarrage, notamment en pratiquant des tarifs inférieurs aux offices existants, leur développement reste contraint par certaines règles d'organisation de la profession.....	24
<b>B. ÉTAT DES LIEUX DE LA DEMANDE : UNE CERTAINE REPRISE DU CONTENTIEUX DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT, MAIS DES INCERTITUDES PERSISTANTES SUR LA RÉFORME DE LA COUR DE CASSATION .....</b>	<b>26</b>
<b>1. DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT, LE CONTENTIEUX NÉCESSITANT L'INTERVENTION DES AVOCATS AUX CONSEILS A AUGMENTÉ PAR RAPPORT À 2015 .....</b>	<b>26</b>
a) Une augmentation du nombre de dossiers enregistrés au Conseil d'État entre 2015 et 2017 essentiellement imputable à certains contentieux spécifiques (étrangers, fiscal, urbanisme, fonctionnaires et agents publics et droits des personnes et libertés publiques) .....	26
b) Une reprise des questions prioritaires de constitutionnalité depuis 2016....	31
c) Une légère augmentation du volume du contentieux devant les juridictions administratives du fond .....	31
d) À droit constant, une certaine stabilité du contentieux attendue pour les années à venir.....	33
<b>2. LE CONTENTIEUX DEVANT LA COUR DE CASSATION DEMEURE STABLE TOUT COMME L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS D'APPEL .....</b>	<b>33</b>
a) Un contentieux stabilisé devant la Cour de cassation depuis 2015.....	33
b) Le contentieux devant les juridictions judiciaires du fond s'est également stabilisé en matière civile comme pénale .....	35
c) Comme devant le Conseil d'État, l'attribution de l'aide juridictionnelle est sélective devant la Cour de cassation.....	37
d) Certaines réformes, notamment celle relative à l'introduction d'un filtrage renforcé des pourvois en cassation, pourraient avoir une incidence majeure sur le nombre de pourvois, mais demeurent à ce jour hypothétiques.....	38
<b>3. BILAN.....</b>	<b>40</b>
<b>IV. Détermination du nombre recommandé de créations d'offices</b>	<b>40</b>
<b>A. MALGRÉ LA SITUATION ÉCONOMIQUE TOUJOURS TRÈS FAVORABLE DES OFFICES, LES INCERTITUDES SUR L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE CONDUISENT À CONSERVER UNE ATTITUDE PRUDENTE .....</b>	<b>40</b>
1. UN POTENTIEL POUR L'ACCROISSEMENT DE L'OFFRE.....	40
2. ...MAIS LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER UNE ATTITUDE PRUDENTE ET PROGRESSIVE..	41
<b>V. Autres recommandations de l'Autorité .....</b>	<b>42</b>
A. LES RECOMMANDATIONS DE L'AVIS N° 16-A-18 DU 10 OCTOBRE 2016.....	42
B. TRANSPARENCE ET OBJECTIVITÉ DE L'EXAMEN DES CANDIDATURES.....	42

1. CLARIFICATION DU RÔLE DE LA COMMISSION CHARGÉE D'ÉTABLIR UN ORDRE DE PRÉFÉRENCE DES CANDIDATS AUX OFFICES .....	42
2. TRANSPARENCE DE L'INFORMATION .....	44
a) Sur la procédure de nomination aux offices créés.....	44
b) Sur les opportunités d'associations au sein d'offices existants .....	45
C. BARRIÈRES À L'ENTRÉE ET AU DÉVELOPPEMENT DES OFFICES CRÉÉS .....	45
1. PLUSIEURS ACTIONS ONT ÉTÉ ENTREPRISES PAR L'ORDRE EN MATIÈRE D'INFORMATION ET DE FORMATION .....	46
2. LA MODIFICATION DU RÈGLEMENT DE DÉONTOLOGIE DOIT FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES OFFICES CRÉÉS .....	47
<i>Le règlement de déontologie freine la croissance des nouveaux offices .....</i>	<i>47</i>
<i>Les règles relatives à la publicité .....</i>	<i>48</i>
<i>Les règles relatives à la confraternité .....</i>	<i>50</i>
D. TRANSMISSION SYSTÉMATIQUE D'INFORMATIONS À L'AUTORITÉ.....	51
E. ACCÈS DES FEMMES AUX OFFICES .....	52
<b>VI. Conclusion générale .....</b>	<b>54</b>

## I. Introduction

1. Officiers ministériels, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (ci-après « avocats aux Conseils ») sont nommés par le garde des Sceaux, ministre de la justice, dans un office existant, vacant ou créé. Au 17 septembre 2018, 122 avocats aux Conseils exercent dans 64 offices.
2. Le présent avis est adopté dans le cadre des missions confiées à l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») par l'article 57 de la loi du 6 août 2015. Il porte sur la liberté d'installation des avocats aux Conseils. Il formule des recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices dans la perspective d'augmenter leur nombre de façon progressive et établit, en outre, un bilan en matière d'accès des femmes et des hommes à ces offices.
3. L'annexe 1 fait partie intégrante du présent avis.
4. Conformément à l'article 3 du décret du 26 février 2016 susvisé, le présent avis et les recommandations dont il est assorti seront publiés au *Journal officiel* de la République française.

## II. Cadre légal et réglementaire

### A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PROFESSION

5. Les avocats aux Conseils sont titulaires d'un office attribué par l'État. Ils disposent d'un monopole de représentation des justiciables devant le Conseil d'État et la Cour de cassation pour les pourvois en cassation dans la plupart des matières, qui représente environ 90 % de leur activité. Le reste se compose d'interventions devant d'autres juridictions (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice de l'Union européenne...) et de conseil juridique.
6. Une ordonnance du 10 septembre 1817<sup>2</sup> organise le statut de la profession. Par ailleurs, l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances, qui prévoit l'existence d'un droit de présentation au profit des officiers ministériels, s'applique aux avocats aux Conseils.
7. Si les avocats aux Conseils exercent en principe leur métier à titre libéral, il est néanmoins possible d'« *exercer sa profession en qualité de salarié d'une personne physique ou d'une personne morale titulaire d'un office [...]* »<sup>3</sup>. Chaque office ne peut employer plus d'un avocat aux Conseils salarié. Par ailleurs, l'avocat aux Conseils libéral « *peut exercer sa profession soit à titre individuel, soit dans le cadre d'une entité dotée de la personnalité morale, à l'exception des formes juridiques qui confèrent à leurs associés la qualité de*

---

<sup>2</sup> Ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement, le nombre des titulaires, et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre.

<sup>3</sup> Article 3-1 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 précitée.

*commerçant* »<sup>4</sup>. Le nombre maximal d'associés au sein d'une société civile professionnelle d'avocats aux Conseils est fixé à quatre<sup>5</sup>. En revanche, les autres formes sociales ne connaissent pas de limitation analogue<sup>6</sup>.

8. Les honoraires des avocats aux Conseils sont convenus librement entre le professionnel et son client dans le cadre d'une convention d'honoraires écrite<sup>7</sup>. Le bénéfice de l'aide juridictionnelle peut être octroyé au justiciable sous certaines conditions, notamment de revenu.

## **B. FORMATION DES AVOCATS AUX CONSEILS**

9. La formation des avocats aux Conseils fait l'objet d'un règlement<sup>8</sup> adopté par le Conseil de l'Ordre et approuvé par le Garde des Sceaux. Elle est organisée par l'Institut de Formation et de Recherche des Avocats aux Conseils (« IFRAC »). Cette formation dure trois ans. Elle comprend un enseignement théorique, la participation aux travaux de la conférence du stage et des travaux de pratique professionnelle. La troisième année de formation vise à préparer les épreuves du certificat d'aptitude à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (« CAPAC »), qui donne lieu à la délivrance d'un certificat de fin de formation.
10. Les personnes admises à se présenter au CAPAC sont soit les personnes qui sont titulaires d'un certificat de formation délivré à la fin des trois ans de scolarité à l'IFRAC, ont été inscrites au moins un an au tableau d'un barreau et sont titulaires d'une maîtrise en droit ou de diplômes équivalents<sup>9</sup>, soit les personnes dispensées de ces trois conditions d'accès<sup>10</sup>.
11. L'examen du CAPAC comprend trois épreuves écrites d'admissibilité, puis trois épreuves orales d'admission<sup>11</sup>. Les personnes dispensées des conditions d'inscription au CAPAC peuvent également l'être de certaines épreuves écrites, voire de certaines épreuves orales<sup>12</sup>. Deux épreuves orales sont néanmoins obligatoires pour tous les candidats, qui portent

---

<sup>4</sup> Article 3-2 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 précitée.

<sup>5</sup> Article 4 du décret n° 78-380 du 15 mars 1978 précité.

<sup>6</sup> Le titre I<sup>er</sup> du décret n° 2016-881 du 29 juin 2016 relatif à l'exercice de la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation sous forme de société autre qu'une société civile professionnelle ne contient pas de disposition équivalente à celle du cinquième et dernier alinéa de l'article 4 du décret n° 78-380 du 15 mars 1978. La limitation à quatre associés en exercice par structure n'est par conséquent applicable : - ni aux sociétés commerciales qui sont constituées pour le seul exercice de la profession d'avocat aux Conseils ; - ni aux sociétés civiles autres que celles régies par la loi du 29 novembre 1966 et qui sont constituées à cette même fin ; - ni aux sociétés pluri-professionnelles d'exercice. La DACS et la DGCCRF, rédacteurs du projet de décret, ont confirmé aux services d'instruction la validité de cette analyse juridique.

<sup>7</sup> Article 15 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 précitée.

<sup>8</sup> Règlement de l'IFRAC adopté par délibération du Conseil de l'Ordre des avocats aux Conseils le 13 octobre 2011.

<sup>9</sup> Voir les 2° à 4° de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 10 septembre 1817 précitée.

<sup>10</sup> Voir les articles 2 à 4 du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 précité.

<sup>11</sup> Arrêté du 2 août 2000 fixant le programme et les modalités de l'examen d'aptitude à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

<sup>12</sup> Article 17 du décret n° 91-1125 précité.



respectivement sur la réglementation professionnelle et la gestion d'un office, et sur les règles de procédure applicables devant les cours suprêmes.

12. Le jury du CAPAC est composé d'un conseiller d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation, d'un professeur d'Université chargé d'un enseignement juridique et de trois avocats aux Conseils<sup>13</sup>. Le jury est présidé alternativement par les deux premiers. Nul ne peut se présenter plus de trois fois à l'examen du CAPAC.

## **C. LES NOUVELLES MODALITÉS D'INSTALLATION ET L'AVIS DE L'AUTORITÉ DU 10 OCTOBRE 2016**

### **1. LES DISPOSITIONS ISSUES DE LA LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015**

13. Le législateur a prévu, pour la profession d'avocat aux Conseils, des conditions d'installation proches de celles applicables aux notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires.

#### **a) La mise en place d'une liberté d'installation régulée**

14. Afin d'assouplir les conditions d'installation des avocats aux Conseils, l'article 57 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 confie à l'Autorité le soin d'identifier le nombre de créations d'offices « *nécessaires pour assurer une offre de services satisfaisante au regard de critères définis par décret et prenant notamment en compte les exigences de bonne administration de la justice ainsi que l'évolution du contentieux devant ces deux juridictions* ». Comme pour les autres officiers ministériels, l'objectif est de permettre « *une augmentation progressive du nombre d'offices à créer* », afin d'ouvrir l'accès à la profession sans bouleverser les conditions d'activité des offices existants.

#### **b) Les nouvelles conditions de nomination**

##### *Nomination dans les offices créés<sup>14</sup>*

15. Les candidats remplissant les conditions générales d'aptitude à la profession d'avocat aux Conseils peuvent déposer auprès du garde des Sceaux leur demande de nomination dans un délai de deux mois à compter de la publication des recommandations de l'Autorité. Ces recommandations sont établies pour une période biennale.
16. Le garde des Sceaux recueille, pour chaque candidature, l'avis motivé du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près cette cour, et peut également solliciter un avis motivé du Conseil de l'Ordre « *sur l'honorabilité et sur les capacités professionnelles de l'intéressé ainsi que sur ses possibilités financières au regard des engagements contractés* ».

---

<sup>13</sup> Article 18 du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 précité.

<sup>14</sup> Articles 24 et suivants du décret n° 91-1125 précité. Les mêmes règles s'appliquent aux demandes de création d'offices consécutives à un appel à manifestation d'intérêt conformément à l'article 3.-I de l'ordonnance du 10 septembre 1817 précitée.

17. Une commission est chargée d'examiner les candidatures et de classer les demandeurs par ordre de préférence. Cette commission est composée de cinq membres, nommés par le garde des Sceaux<sup>15</sup> pour une durée de trois ans, renouvelable une fois<sup>16</sup> :
- le directeur des affaires civiles et du Sceau ou son représentant ;
  - un conseiller d'État, désigné sur proposition du vice-président du Conseil d'État ;
  - un conseiller à la Cour de cassation, désigné sur proposition du premier président de la Cour de cassation ;
  - un avocat général à la Cour de cassation, désigné sur proposition du procureur général près la Cour de cassation ;
  - un avocat aux Conseils, désigné sur proposition du Conseil de l'Ordre.
18. Les nominations sont faites au choix par le garde des Sceaux, après avis de cette commission.
19. Les avocats aux Conseils déjà installés peuvent postuler à la création d'un nouvel office mais le décret prévoit, dans ce cas, que leur demande de nomination doit être accompagnée d'une demande de démission (pour un avocat exerçant à titre individuel) ou de retrait (pour un avocat associé), sous condition suspensive de nomination dans un nouvel office. Leur nomination dans ce nouvel office n'interviendra, le cas échéant, qu'après ou concomitamment à leur démission ou retrait.

#### *Nomination dans les offices vacants*

20. Une procédure similaire est applicable s'agissant de la nomination dans un office vacant<sup>17</sup>.

#### *Nomination sur présentation*

21. Le candidat à la succession d'un avocat aux Conseils doit solliciter l'agrément du garde des Sceaux, lequel recueille l'avis motivé du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour de cassation, du procureur général près cette cour, et peut recueillir celui du Conseil de l'Ordre<sup>18</sup>.

## **2. L'AVIS DE L'AUTORITÉ DU 10 OCTOBRE 2016**

22. Le 10 octobre 2016, l'Autorité a rendu un premier avis sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, publié le 1<sup>er</sup> novembre 2016 au JORF<sup>19</sup>. Elle a recommandé la création de quatre offices d'ici 2018, portant ainsi le nombre de ces offices de 60 à 64, soit une augmentation de près de 7 %.
23. Pour établir sa recommandation, l'Autorité a d'abord tenu compte de la situation économique très favorable des offices actuels. Un nombre restreint d'acteurs se partageait un marché de niche. Le nombre d'offices (60) n'avait pas été modifié depuis la création de la profession en 1817, mais le nombre de professionnels était passé de 91 en 2004 à 112 en

---

<sup>15</sup> Arrêté du 3 avril 2017 portant désignation du président et des membres de la commission instituée à l'article 27 du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 modifié relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (NOR: [JUSC1708713A](#)).

<sup>16</sup> Articles 27 et 28 du décret n° 91-1125 précité.

<sup>17</sup> Article 30 du décret n° 91-1125 précité.

<sup>18</sup> Articles 20 et suivants du décret n° 91-1125 précité.

<sup>19</sup> Avis n° [16-A-18](#) du 10 octobre 2016 relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

2016 (+ 20 %). Les avocats aux Conseils bénéficiaient par ailleurs de la conjonction d'un monopole légal (prestations exclusives), d'une organisation flexible (recours massif à des collaborateurs libéraux pour traiter les dossiers) et d'une liberté tarifaire totale (en dehors des cas relevant de l'aide juridictionnelle, les honoraires sont libres). En ont résulté sur la période 2010-2014 des niveaux d'activité et de revenu par professionnel très élevés : en moyenne, 468 affaires par an pour un bénéfice de 543 000 euros par associé d'office (soit plus de 45 000 euros par mois).

24. Pour déterminer sa proposition, l'Autorité a notamment pris en compte deux éléments : d'une part, le vivier des candidats à l'installation à l'horizon de deux ans était limité à une dizaine de diplômés du CAPAC ; d'autre part, le contentieux devant le Conseil d'État et la Cour de cassation avait diminué de 5,4 % entre 2010 et 2015 et ses perspectives d'évolution étaient incertaines, compte tenu notamment des projets de réforme du modèle français de cassation. L'Autorité a donc adopté une approche prudente en recommandant la création de quatre offices.
25. Par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice du 5 décembre 2016, quatre offices ont été créés<sup>20</sup>. Après avis de la commission de classement des candidatures, ils ont été attribués à deux professionnels exerçant à titre individuel et à deux sociétés civiles professionnelles comptant chacune deux associés. Six nouveaux professionnels ont ainsi pu accéder à l'exercice libéral de cette profession au cours de la période 2016-2018.
26. Toutefois, depuis septembre 2018, ces quatre offices créés ne comptent plus que cinq professionnels libéraux. Deux associés de l'une des SCP créées ont en effet décidé de mettre un terme à cette association, ce qui a conduit au retrait de l'un d'entre eux, entraînant la perte de son statut d'avocat aux Conseils. En effet, si la procédure prévue par le décret n° 78-380 du 15 mars 1978 en cas de mécontentement entre les associés permet de solliciter une nomination à un nouvel office, elle prévoit une durée minimum d'exercice de 5 ans à compter de la date de nomination<sup>21</sup>.

#### **D. LE PRÉSENT AVIS**

27. L'article L. 462-4-2 du code de commerce dispose :

*« L'Autorité de la concurrence rend au ministre de la justice, qui en est le garant, un avis sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.*

*Elle fait toutes recommandations en vue d'améliorer l'accès aux offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation dans la perspective d'augmenter de façon progressive le nombre de ces offices. Elle établit, en outre, un bilan en matière d'accès des femmes et des hommes à ces offices. Ces recommandations sont rendues publiques au moins tous les deux ans.*

*À cet effet, elle identifie le nombre de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation qui apparaissent nécessaires pour assurer une offre de services satisfaisante au regard de critères définis par décret et prenant notamment en compte les exigences de bonne administration de la justice ainsi que l'évolution du contentieux devant ces deux juridictions.*

---

<sup>20</sup> Arrêté du 5 décembre 2016 portant création d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, JO du 6 décembre 2016.

<sup>21</sup> Référence à l'article 18 de la loi du 29 novembre 1966.

*Les recommandations relatives au nombre de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation permettent une augmentation progressive du nombre d'offices à créer, de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants.*

*L'ouverture d'une procédure sur le fondement du présent article est rendue publique dans un délai de cinq jours à compter de la date de cette ouverture, afin de permettre aux associations de défense des consommateurs agréées au niveau national pour ester en justice, au conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ainsi qu'à toute personne remplissant les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour être nommée par le ministre de la justice en qualité d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, d'adresser à l'Autorité de la concurrence leurs observations.*

*Lorsque l'Autorité de la concurrence délibère au titre du présent article, son collègue comprend deux personnalités qualifiées nommées par décret pour une durée de trois ans non renouvelable. »*

28. En application de cet article, il appartient donc à l'Autorité d'élaborer un nouvel avis sur la liberté d'installation des avocats et de réviser ses recommandations en matière de création d'offices tous les deux ans. Cette procédure de révision a été engagée le 7 juin 2018, date de lancement par l'Autorité d'une consultation publique pour recueillir les observations des tiers intéressés. Les avocats aux Conseils en exercice, leur Ordre, leurs associations, groupements et syndicats professionnels, les personnes remplissant les conditions pour exercer cette profession et les associations de consommateurs agréées ont été invités à répondre à un questionnaire en ligne.
29. Trente-quatre contributions complètes ont été reçues par l'Autorité (contre 12 en 2016), dont 22 provenant d'avocats aux Conseils et 11 de collaborateurs. Une synthèse des observations reçues figure en Annexe 1.

### **III. État des lieux de l'offre et de la demande**

#### **A. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE : LA FORTE CONCENTRATION DE L'OFFRE SUR UN PETIT NOMBRE D'OFFICES TRÈS RENTABLES NE FACILITE PAS L'ÉMERGENCE DES NOUVEAUX ENTRANTS**

30. Les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de l'offre<sup>22</sup> sont les suivants :
  - la tendance de l'activité économique ;
  - l'évolution du nombre d'offices et du nombre d'avocats aux Conseils exerçant soit à titre individuel, soit dans le cadre d'une entité dotée de la personnalité morale, soit en qualité de salarié, au cours des cinq dernières années ;
  - le nombre d'offices vacants ;

---

<sup>22</sup> Décret n° 2016-215 du 26 février 2016.

- le nombre de personnes titulaires du certificat d'aptitude à la profession d'avocat aux Conseils n'exerçant pas en cette qualité ;
- le chiffre d'affaires global des offices d'avocat aux Conseils et celui réalisé par chacun d'entre eux au cours des cinq dernières années correspondant à leur activité devant la Cour de cassation et le Conseil d'État.

## 1. LA CROISSANCE DU NOMBRE DE PROFESSIONNELS SE POURSUIT MAIS POURRAIT RALENTIR EN RAISON D'UN RÉTRÉCISSEMENT DU VIVIER DE CANDIDATS

### a) Une croissance continue du nombre de professionnels

31. Après une longue période de stabilité, le nombre d'avocats aux Conseils a connu au cours des dernières années une progression significative, passant par le développement de l'association plutôt que par la création d'offices.
- Entre 1816 et la création des SCP en 1978, le nombre d'avocats est demeuré égal au nombre d'offices, soit 60.
  - Entre 1978 et 2017, l'augmentation s'est faite uniquement par association au sein d'offices existants ou repris, sans création nette de nouveaux offices. La progression du nombre de professionnels s'est cependant accélérée au milieu des années 2000, pour atteindre le nombre de 110 professionnels fin 2016 (+ 20% entre 2004 et 2016).
  - Enfin, en 2017, quatre offices ont été créés, permettant la nomination de six avocats. Les nouveaux professionnels ont prêté serment en juin 2017. L'un d'eux s'est depuis retiré<sup>23</sup>. En outre, deux avocats salariés ont été nommés et cinq associés supplémentaires ont intégré les offices existants (+ 10 % entre 2016 et 2018)<sup>24</sup>.
32. Le nombre d'avocats aux Conseils s'élève au 17 septembre 2018 à 122, soit 13 titulaires d'offices, 107 associés et 2 salariés. Ils exercent au sein de 64 offices, dont 13 sont des offices individuels, 50 SCP et une SARL<sup>25</sup>. En moyenne, un office compte 1,9 associé. Aucun office n'est vacant.

**Tableau 1 : Évolution du nombre d'avocats aux Conseils**

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (*)
Nombres d'avocats aux Conseils	91	92	93	92	95	98	98	99	102	104	108	111	110	119	122

(\*) Données au 17 septembre

Source : Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

<sup>23</sup> Par un arrêté du 7 septembre 2018 relatif à une société civile professionnelle.

<sup>24</sup> Nommés par arrêtés de la garde des Sceaux des 9 février et 18 juillet 2018.

<sup>25</sup> Après transformation de la SCP Briard en SARL.

**Figure 1 : Évolution du nombre d'avocats aux Conseils**



Source : *Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*

### b) Un vivier limité de candidats potentiels à l'installation

33. Comme il y a deux ans, il apparaît que le vivier potentiel de nouveaux avocats aux Conseils est limité, ce qui réduit les perspectives d'évolution dans les deux années à venir. En effet, d'après les données communiquées par l'Ordre, seuls treize titulaires du CAPAC, dont huit ont obtenu le certificat entre 2015 et 2017, n'exercent pas à ce jour la profession d'avocat aux Conseils. Dix d'entre eux sont actuellement collaborateurs au sein d'offices existants. S'y ajoutent les effectifs des promotions qui seront diplômées en 2018 et 2019, qui pourront déposer une demande de nomination dans un office créé dans un délai de deux mois à compter de la publication des recommandations de l'Autorité s'agissant des premiers, et dans l'hypothèse où les nominations s'avèreraient finalement inférieures aux recommandations, répondre à un éventuel appel à manifestation d'intérêt<sup>26</sup>, s'agissant des seconds.
34. Or, le nombre de nouveaux avocats nommés dans les offices existants (par reprise ou association) a été, en moyenne, de cinq par an au cours des huit dernières années. Il devrait donc être sensiblement le même au cours des deux années à venir, ce qui laisse à penser qu'au plus une dizaine de professionnels pourraient être nommés dans ces offices existants sur la période biennale couverte par le présent avis. En effet, compte tenu d'une relative stabilité des effectifs jusqu'à une date récente, le nombre de départs à la retraite devrait demeurer sensiblement égal sur cette période.

**Tableau 2 : Évolution des nominations**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (*)	Moyenne
Entrées (offices existants)	4	5	2	7	6	4	7	3	7	5,0
Entrées (offices créés)	-	-	-	-	-	-	-	6		

(\*) Données au 17 septembre

Source : *Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*

<sup>26</sup> Alinéa 1 de l'article 25 et article 29 du n° 91-1125 modifié par le décret n° 2016-652 précité.

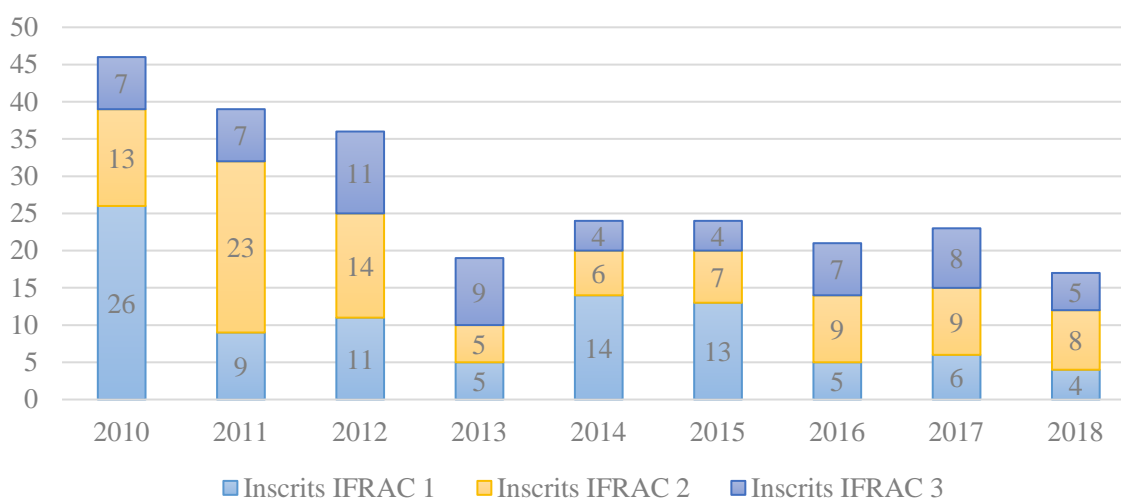
35. Une dynamique favorable à la nomination peut ainsi être anticipée sur la période 2018-2020, ne serait-ce que pour assurer le renouvellement des générations et compenser les départs en retraite dans les offices existants (environ 10 personnes). Outre la perspective de création de nouveaux offices ouverte par le présent avis, il convient également de tenir compte de la tendance constatée à l'accroissement de la taille des offices existants (qui sont, en moyenne, loin d'atteindre le plafond de quatre associés par office prévu pour les SCP), qui renforce *a priori* les chances des diplômés d'accéder à l'exercice libéral de cette profession.
36. À l'inverse, le nombre de diplômés est peu dynamique. Deux mouvements défavorables sont en effet constatés :
- d'une part, une baisse significative du nombre d'élèves inscrits à l'IFRAC, qui s'est accentuée depuis 2013 et qui apparaît très préoccupante pour l'année 2017-2018, avec seulement 17 inscrits, dont seulement 4 en première année (contre une quarantaine d'étudiants au début des années 2000) ;
  - d'autre part, un renforcement de la sélectivité de l'examen. En effet, les taux de réussite combinés en première année, en seconde année de l'IFRAC et à l'examen final du CAPAC, qui mesurent les chances de réussites globales des étudiants à cette formation, sont passés de 37 % à 15 %, signe que la sélection s'est durcie.
37. En moyenne, les effectifs de diplômés sont d'environ cinq par an, ce qui est inférieur à ce qui serait nécessaire pour satisfaire les besoins de recrutement des seuls offices existants. En cas de poursuite de la baisse constatée des inscriptions, ce nombre pourrait encore être réduit à l'avenir.
38. Toutefois, ce constat doit être tempéré par le nombre élevé des inscriptions en première année de l'IFRAC constaté au titre de l'année 2018-2019 (24 inscrits, dont 13 en qualité d'auditeurs libres).

**Tableau 3 : Nombre d'inscrits à l'IFRAC par année**

Année	Inscrits IFRAC 1	Inscrits IFRAC 2	Inscrits IFRAC 3	Total Inscrits
2009 – 2010	26	13	7	<b>46</b>
2010 – 2011	9	23	7	<b>39</b>
2011 – 2012	11	14	11	<b>36</b>
2012 – 2013	5	5	9	<b>19</b>
2013 – 2014	14	6	4	<b>24</b>
2014 – 2015	13	7	4	<b>24</b>
2015 – 2016	5	9	7	<b>21</b>
2016 – 2017	6	9	8	<b>23</b>
2017 – 2018	4	8	5	<b>17</b>
2018 – 2019	24	NA	NA	

Source : Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

**Figure 2 : Nombre d'inscrits à l'IFRAC par année**



Source : Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

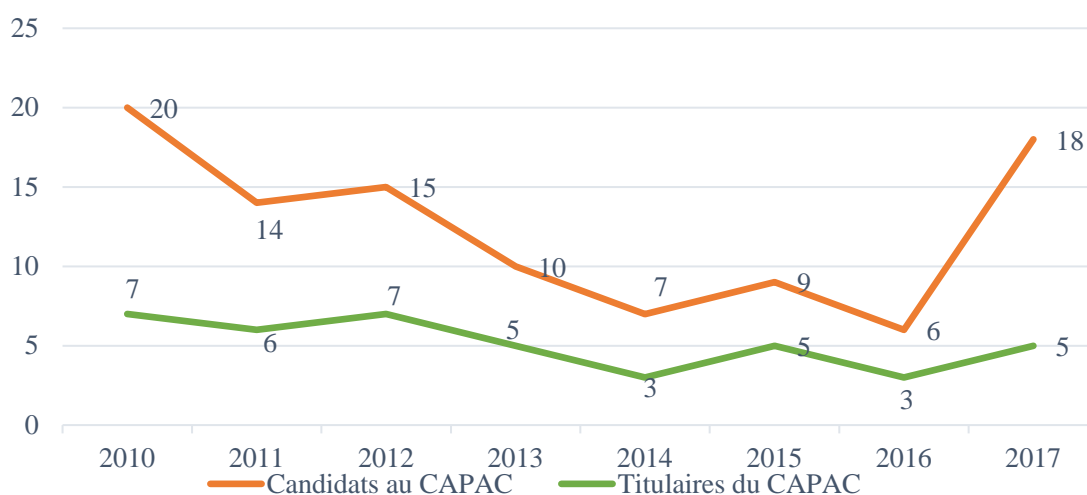
**Tableau 4 : Nombre d'inscrits au CAPAC par année**

Année	Candidats au CAPAC							Titulaires du CAPAC				Sélectivité
	Femmes	Hommes	% femmes	IFRAC	Passerelles	% IFRAC	Total	Femmes	Hommes	% femmes	Total	
2009 – 2010	10	10	50 %	18	2	90 %	20	3	4	43 %	7	35 %
2010 – 2011	5	9	36 %	10	4	71 %	14	3	3	50 %	6	43 %
2011 – 2012	7	8	47 %	11	4	73 %	15	3	4	43 %	7	47 %
2012 – 2013	3	7	30 %	10	0	100 %	10	2	3	40 %	5	50 %
2013 – 2014	1	6	14 %	6	1	86 %	7	0	3	0 %	3	43 %
2014 – 2015	4	5	44 %	7	2	78 %	9	1	4	20 %	5	56 %
2015 – 2016	3	3	50 %	4	2	67 %	6	1	2	33 %	3	50 %
2016 – 2017	9	9	50 %	17	1	94 %	18	3	2	60 %	5	28 %
<b>Moyenne</b>	<b>5,3</b>	<b>7,1</b>	<b>42 %</b>				<b>12,4</b>	<b>2,0</b>	<b>3,1</b>	<b>39 %</b>	<b>5,1</b>	<b>41 %</b>

Source : Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation



**Figure 3 : Nombre d'inscrits au CAPAC par année**



Source : Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

**Tableau 5 : Taux de sélection à l'issue des différentes étapes du CAPAC<sup>27</sup>**

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
IFRAC 1	67 %	88 %	100 %
IFRAC 2	100 %	89 %	56 %
CAPAC	56 %	50 %	28 %
Sélectivité	37 %	39 %	15 %

Source : Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

39. En définitive, même si le nombre d'offices a très peu évolué depuis deux siècles et que les effectifs d'associés au sein des offices existants sont très inférieurs aux limites théoriquement prévues pour les SCP, l'éventuel accroissement des professionnels libéraux permis par la réglementation sera nécessairement limité à court terme, faute d'un vivier de candidats suffisant. Selon les évaluations de l'Autorité, ce vivier s'élèvera tout au plus à quelques unités au cours de la prochaine période biennale, sans préjuger des évolutions à moyen et long termes.

## **2. L'ACTIVITÉ EST DYNAMIQUE ET TOUJOURS À L'ORIGINE DE REVENUS TRÈS ÉLEVÉS**

### **a) Des résultats financiers qui demeurent très élevés par office et par associé**

40. Les évolutions observées depuis deux ans conduisent à maintenir le constat effectué dans le premier avis sur la situation économique extrêmement favorable des avocats aux Conseils

<sup>27</sup> Les données communiquées portent sur un nombre trop faible d'années pour pouvoir suivre la sélectivité applicable à une cohorte d'étudiants (taux de sélection à l'IFRAC 1 pour l'année N, à l'IFRAC 2 pour l'année N+1 et au CAPAC pour l'année N + 3). Les taux de sélection correspondent donc à la combinaison des taux de sélection de chaque niveau pour une année donnée.

titulaires ou associés d'un office. Le chiffre d'affaires et les bénéfices de la profession ont crû entre 2014 (dernière année comptable connue lors de l'élaboration de ce premier avis) et 2017 (dernière année comptable disponible aujourd'hui). Les professionnels sont toutefois un peu plus nombreux, à la fois dans les quatre offices créés (+ 5) et dans les offices existants (+ 11). Ramenés à des montants par office et par professionnel, ces chiffres d'affaires et bénéfices se sont ainsi stabilisés, demeurant à des niveaux très élevés.

**Tableau 6 : Évolution des données financières des offices entre les deux avis de l'Autorité**

	Données 2014	Données 2017	Évolution
Nb cabinets	60	64	+ 6,7 %
Nb titulaires et associés	108	119 (122 en septembre 2018)	+ 10,2 %
CA total	133,6 M€	142,1 M€	+ 6,4 %
Bénéfice total	56,1 M€	61,5 M€	+ 9,6 %
Taux de marge	42 %	43 %	
CA par office	2,23 M€	2,22 M€	(- 0,3 %)
Bénéfice par office	935 K€	961 K€	+ 2,8 %
CA par avocat libéral	1,24 M€	1,19 M€	(- 3,5 %)
Bénéfice par avocat libéral	519 K€	517 K€	(- 0,5 %)

41. Sur la période 2013-2017, le chiffre d'affaires moyen par associé est de 1 242 191 euros (contre 1 282 041 euros pour la période 2010-2014), le bénéfice de 519 207 euros (contre 543 909 euros pour la période 2010-2014). Il s'agit toujours de résultats très élevés, y compris par rapport aux autres activités juridiques exercées dans un cadre libéral (cf. avis n° 16-A-18, § 141), similaires à ceux des 50 plus grands cabinets d'avocats d'affaires, français et anglo-saxons. Ces derniers ont pourtant des effectifs sans commune mesure (cf. avis n° 16-A-18, § 153) avec les offices d'avocat aux Conseils et agissent dans un secteur aux caractéristiques bien différentes en termes de situation concurrentielle (pas de restriction à l'entrée autre que l'inscription au barreau).
42. Certes, la plupart des avocats aux Conseils ont contracté un emprunt significatif pour verser à leur prédécesseur la contrepartie financière de l'exercice de son droit de présentation. Toutefois, même en ne retenant que les bénéfices non-commerciaux déclarés (c'est-à-dire les revenus imposables après charges, dont les charges sociales, les charges professionnelles et les intérêts de l'emprunt), la rémunération moyenne nette des avocats aux Conseils reste très élevée. Pour les 48 offices ayant répondu sur ce point, cette rémunération s'élève à 426 239 euros (contre 436 000 euros pour la période 2010-2014), équivalente à un revenu net imposable de plus de 35 000 euros par mois et par professionnel, après déduction des intérêts de l'emprunt<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Si des contributeurs à la consultation ont pu soutenir qu'il fallait retenir le revenu réellement disponible pour le professionnel après déduction de la charge constituée par le remboursement du capital de l'emprunt, l'Autorité constate que ces remboursements constituent un revenu différé, dans la mesure où l'emprunt est un investissement destiné à financer l'acquisition de tout ou partie d'un office, patrimoine valorisable à l'occasion

43. Les taux de marge des offices (bénéfice rapporté au chiffre d'affaires) demeurent également élevés, en moyenne de l'ordre de 42 %.

**Tableau 7 : Répartition par centile des professionnels**

Par associé, en moyenne sur la période 2013-2017	Centiles	Chiffre d'affaires	Bénéfice	Nb d'affaires
	1 %	174 277	33 893	44
<b>1er décile</b>	<b>10 %</b>	409 665	135 081	175
	20 %	535 275	186 479	221
1er quartile	25 %	631 419	252 204	240
	30 %	745 933	321 333	248
	40 %	822 548	334 245	284
<b>Médiane</b>	<b>50 %</b>	<b>965 011</b>	<b>421 772</b>	<b>310</b>
	60 %	1 263 797	530 746	366
3eme quartile	75 %	1 550 910	662 030	552
	80 %	1 656 989	746 712	580
<b>9eme décile</b>	<b>90 %</b>	2 353 200	1 018 299	861
	99 %	4 008 448	2 224 298	1 390
Rapport dernier / premier décile		5,7	7,5	4,9
<b>Moyenne</b>		<b>1 242 191</b>	<b>519 207</b>	<b>427</b>

**b) Une organisation souple, qui assure une rentabilité élevée, indépendamment des évolutions de l'activité juridictionnelle**

44. Le constat effectué lors du précédent avis de l'Autorité reste inchangé sur ce point. Les activités en monopole demeurent très majoritaires, notamment celles devant la Cour de cassation, et assurent aux offices un flux d'affaires régulier, et par suite des revenus importants.
45. En outre, la liberté tarifaire permet de lisser les revenus en fonction du flux d'affaires, tandis que le recours à des collaborateurs extérieurs rémunérés au dossier, c'est-à-dire par des rétrocessions d'honoraires variables plutôt que par un salaire fixe, confère une grande flexibilité aux offices, notamment en cas de diminution du volume du contentieux.

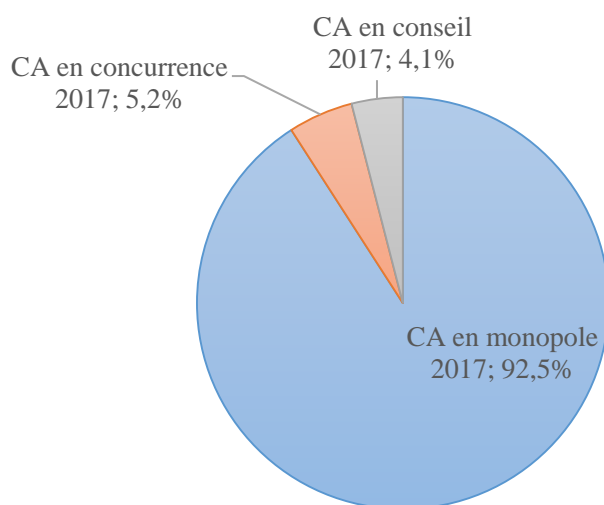
***Une activité toujours très concentrée sur des dossiers en monopole***

46. Alors que les avocats aux Conseils ont la possibilité de représenter leurs clients devant d'autres juridictions que le Conseil d'État ou la Cour de cassation (juridictions européennes, Conseil Constitutionnel mais également tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) ou d'exercer des prestations de conseil, leur activité est très concentrée dans le champ du monopole. Les affaires portées devant la Cour de cassation et le Conseil d'État représentent 93 % des dossiers traités et 89 % du chiffre d'affaires réalisé en moyenne par les offices. L'activité dominante est celle exercée devant les chambres civiles de la Cour de cassation (70 % des dossiers).

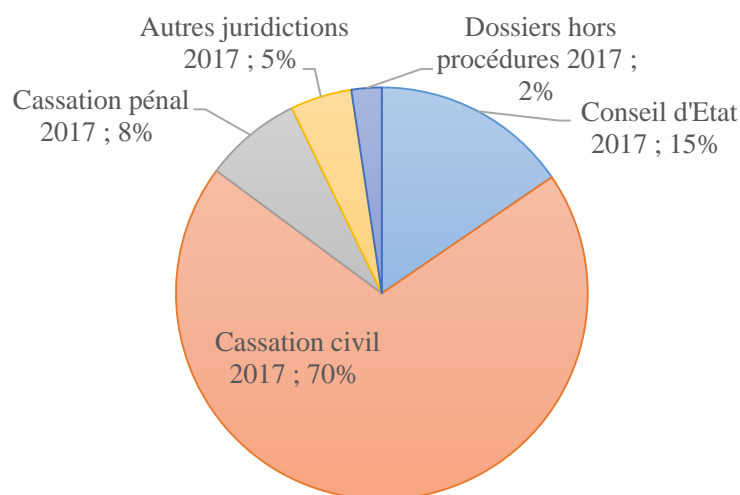
---

de la cessation d'activité du professionnel (du fait du droit de présentation du successeur). Une telle approche n'apparaît donc pas pertinente.

**Figure 4 : Répartition du chiffre d'affaires par activité en 2017**



**Figure 5 : Répartition du nombre d'actes par juridiction en 2017**



***Des honoraires dont l'ajustement permet de lisser les variations de l'activité juridictionnelle***

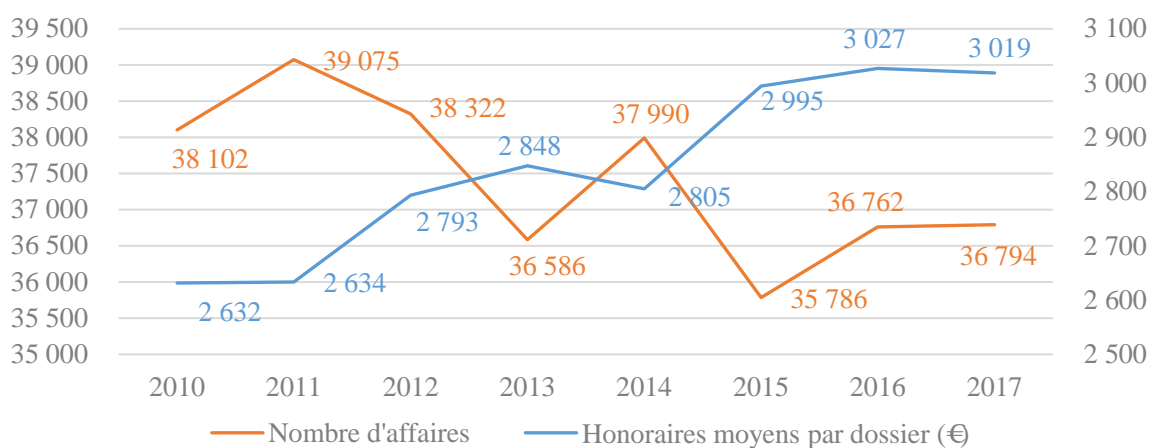
47. Chaque dossier a engendré, en moyenne sur la période 2013-2017, des honoraires de 2 939 euros (contre 2 700 euros sur la période précédente 2010-2014). Cette moyenne englobe toutefois une certaine variabilité entre les affaires, en fonction notamment de leur complexité. Les montants perçus varient de 382 euros (dossier d'aide juridictionnelle<sup>29</sup>) à plusieurs dizaines de milliers d'euros (dossier complexe à forts enjeux financiers).
48. Les honoraires moyens par dossier demeurent variables entre offices. Ainsi, pour les 59 offices pour lesquels l'Autorité dispose de données, l'honoraire moyen par dossier a été entre 2013 et 2017 de 1 768 euros pour les 10 % d'offices les moins chers (premier décile) contre 4 074 euros dans le dernier décile. Cette disparité peut être expliquée par une

<sup>29</sup> Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

spécialisation des offices dans certains contentieux plus ou moins rémunérateurs (d'ailleurs évoquée par l'étude économique transmise par l'Ordre).

49. Les honoraires moyens, qui avaient augmenté sur la période précédente (2010-2014), se sont globalement stabilisés depuis 2015, même si cette tendance est en partie liée au contentieux de masse correspondant à une « série » traitée en 2017 devant la Cour de cassation (plus de 2 000 dossiers au coût unitaire très faible). Cette stabilisation coïncide avec la reprise du contentieux devant les juridictions de cassation, et confirme ainsi le lien inverse observé dans l'avis n° [16-A-18](#) entre facturation et nombre d'affaires, qui assure aux offices le maintien de leur chiffre d'affaires, sans toutefois que ce constat indique une relation de causalité<sup>30</sup>.

**Figure 6 : Rémunération moyenne par dossier**



50. Les activités sous monopole assurent donc à ces offices des niveaux de chiffre d'affaires et de rentabilité élevés. La liberté tarifaire leur octroie en outre des marges de manœuvre leur permettant, dans une certaine mesure, de maintenir leur rentabilité, y compris en situation d'évolution du volume du contentieux.

***L'activité repose toujours largement sur un recours important aux collaborateurs***

51. Pour le traitement des dossiers, les offices d'avocats aux Conseils s'appuient sur des collaborateurs, le plus souvent extérieurs et rémunérés par rétrocessions d'honoraires (fixes ou variables). Ces derniers sont chargés d'analyser les dossiers et de rédiger les écritures de la partie que représente l'office, même si seul l'avocat aux Conseils a la capacité juridique pour signer et présenter ces mémoires devant la juridiction concernée. L'article 45 du règlement général de déontologie prévoit même que « *la mention du nom d'un collaborateur de son cabinet ne peut apparaître dans une pièce de procédure ou une correspondance officielle* ».
52. Pour les 52 offices ayant répondu à la consultation publique, le nombre de collaborateurs s'élevait en 2017 à 343 ETP (comme en 2014), soit une moyenne de 6,6 collaborateurs par office, avec une grande variabilité entre les structures.

<sup>30</sup> Voir les § 160 à 162 de l'avis n° 16-A-18.

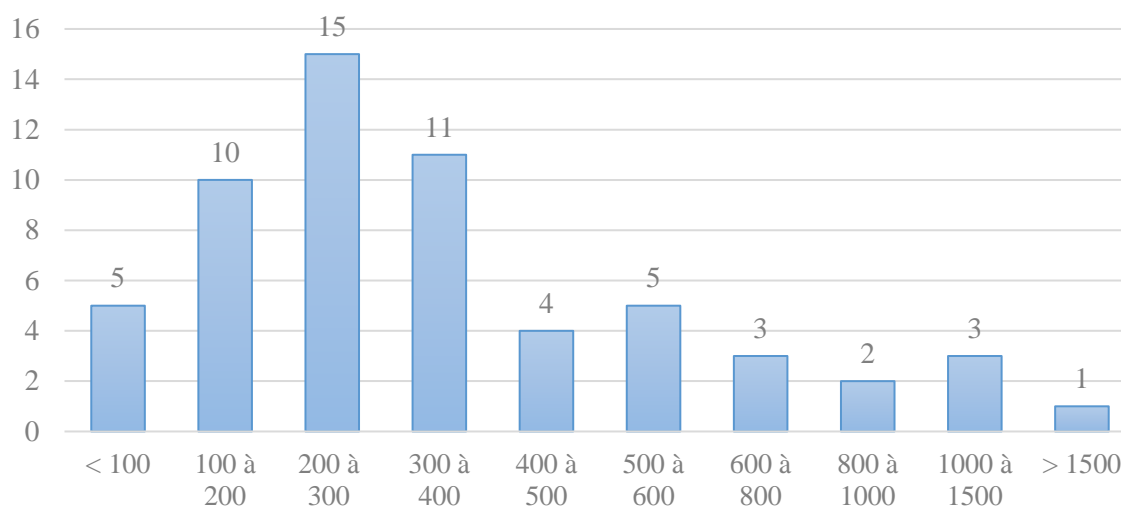
53. Plus de 778 personnes sont concernées, car tous les collaborateurs ne sont pas à temps plein, dont 571 avocats (73 %), 88 universitaires (11 %) et 81 juristes (10 %). D'après les auditions, ces derniers perçoivent, selon la difficulté des dossiers, entre 15 et 30 % des honoraires, soit en moyenne entre 500 et 1 000 euros par dossier. Leur rémunération moyenne totale était en 2016 de 38 000 euros par an environ et leur rémunération moyenne par dossier de 790 euros, étant entendu que ces collaborateurs ont une activité variable au sein de l'office et qu'il s'agit souvent d'une activité accessoire à une autre activité professionnelle
54. La très forte rentabilité et la grande flexibilité de la profession restent ainsi liées au faible poids de la masse salariale dans les frais généraux (seulement 16 % du chiffre d'affaires) et au recours à des collaborateurs libéraux externes, dont les rétrocessions viennent, comptablement, en déduction des produits (environ 20 % du chiffre d'affaires). La variabilité de ces rétrocessions permet de lisser les charges en fonction de l'activité de l'office.

### **3. UN DUALISME DE PLUS EN PLUS MARQUÉ AU SEIN DE LA PROFESSION, QUI POURRAIT PORTER ATTEINTE AU DÉVELOPPEMENT DES NOUVEAUX OFFICES**

#### **a) Une grande hétérogénéité dans le nombre de dossiers traités par office et par professionnel**

55. Le constat de l'Autorité sur ce dispositif reste le même qu'en 2016 : alors que, d'après l'Ordre, le temps de traitement d'un dossier serait d'environ deux jours et demi par collaborateur (soit un ratio de 8 dossiers par mois ou 100 par an, en ne retenant que les jours ouvrés), chaque associé aurait traité en moyenne 427 dossiers par an sur la période 2013-2017, soit près de 2 par jour ouvré. Dix pour cent des professionnels en ont traité plus de 860 (et l'un d'entre eux, plus de 1 800, soit 7 par jour ouvré). Même dans l'hypothèse où ils consacraient la totalité de leur temps de travail au traitement des dossiers - alors qu'en pratique les avocats aux Conseils exercent, pour la plupart, d'autres responsabilités (gestion de l'office, enseignement, participation à des colloques) - un tel ratio signifierait que ces professionnels ne mobilisent, en moyenne, qu'une demi-journée par dossier. Or un dossier comprend un grand nombre de diligences : réception du client ou de l'avocat à la Cour correspondant, analyse du pourvoi, rédaction des mémoires, échange avec le greffe et suivi des audiences, éventuelles observations orales... Pour les six offices dont les associés traitent chacun plus de 800 dossiers par an, le temps théorique consacré en moyenne à chaque dossier n'excède pas quelques heures.
56. On peut donc ainsi constater qu'en pratique, les missions des avocats aux Conseils sont exercées dans le cadre d'un recours très poussé à la collaboration de personnes extérieures à la profession, alors même qu'un haut degré de spécialisation dans le contentieux de cassation est, avec l'obligation de « déconseil », la justification du monopole dont ces professionnels bénéficient. Traditionnellement, ces deux éléments – spécialisation dans les techniques de cassation et « déconseil » – ont justifié la rareté des offices et des places d'associés disponibles et, par suite, les niveaux de rémunération très élevés de la profession.

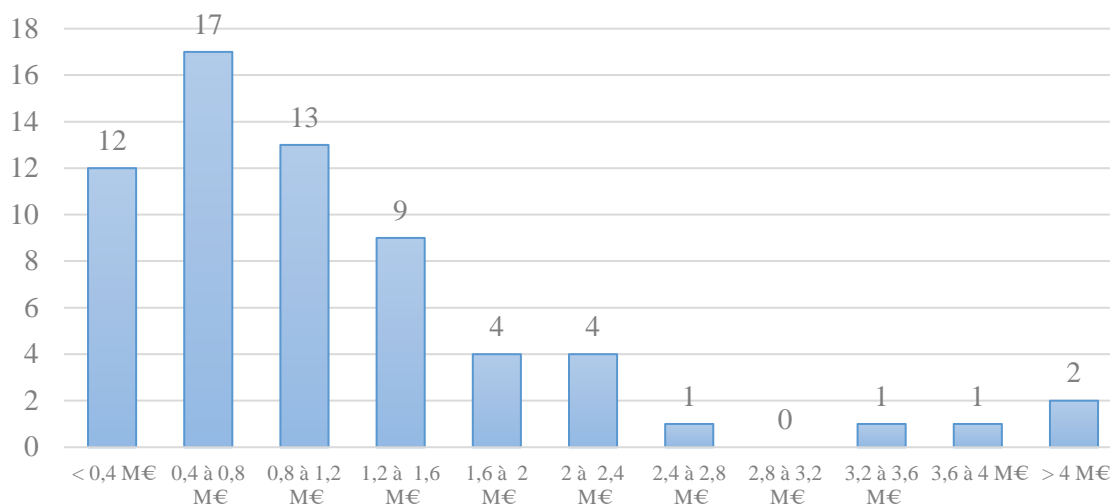
**Figure 7 : Distribution du nombre de dossiers traités par associé (moyenne sur la période 2013- 2017, pour les 59 offices ayant transmis des données sur ce point dont les 4 nouveaux)**



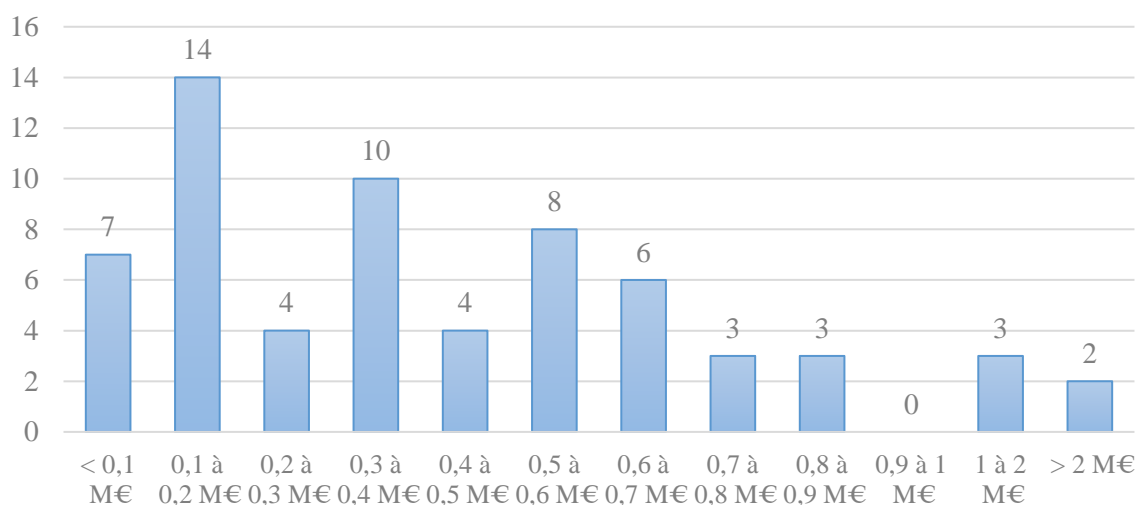
**b) Cette hétérogénéité se traduit dans les chiffres d'affaires et les résultats par associé**

57. Par rapport à l'avis précédent, on observe une plus forte concentration des offices dans le bas de la distribution des revenus. Celle-ci est essentiellement liée à la création de quatre nouveaux offices, qui n'ont exercé que six mois en 2016 sans disposer de clientèle préexistante, et présentent par conséquent des chiffres d'affaires moins élevés. Quelques offices se distinguent à l'inverse par des montants de chiffre d'affaires par office très significatifs. À cet égard, une étude réalisée pour le compte de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation met en évidence l'accroissement de la taille des offices, pour en conclure que le modèle économique des offices pourrait évoluer vers des structures de plus grande taille, captant l'essentiel des parts de marché, au détriment des « petits » offices.
58. Toutefois, plutôt qu'un accroissement général de la taille des offices, l'analyse de la distribution des chiffres d'affaires et des revenus par associé indique plutôt un certain dualisme, avec la coexistence de quelques offices extrêmement profitables (cinq présentent un bénéfice par associé de plus d'un million d'euros), et d'un grand nombre d'offices présentant des ratios situés autour de la moyenne. En revanche, on n'observe pas de corrélation entre le nombre d'associés dans un office et le chiffre d'affaires ou le bénéfice par associé (le taux de corrélation entre ces variables est respectivement de 15 % et 16 %). D'ailleurs, les cinq offices susmentionnés, qui sont les plus rémunérateurs, ont des profils très variés (de 1 à 4 associés). Une petite taille ne représente donc pas un handicap significatif. En revanche, un clivage existe entre, d'une part, des offices qui traitent un très grand nombre de dossiers, recourent massivement à des collaborateurs et présentent des résultats financiers très importants, et, d'autre part, des cabinets plus modestes, qui comptent moins d'institutionnels parmi leurs clients, et dont les revenus sont moins élevés, même s'il convient de garder à l'esprit que l'activité et la rémunération de ces avocats aux Conseils restent importantes (seuls sept offices ont un bénéfice annuel par associé inférieur à 100 000 euros).

**Figure 8 : Distribution du chiffre d'affaires par associé (moyenne sur la période 2013- 2017)**



**Figure 9 : Distribution des 64 offices en fonction du bénéfice par associé (moyenne sur la période 2013- 2017)**



**c) Si, en moyenne, les nouveaux offices semblent avoir réussi leur démarrage, notamment en pratiquant des tarifs inférieurs aux offices existants, leur développement reste contraint par certaines règles d'organisation de la profession**

59. Les offices récemment créés ont déjà une activité relativement soutenue sur leurs six premiers mois d'activité (statistiques disponibles pour 2017), avec un chiffre d'affaires semestriel moyen de 80 K€par office. Le bénéfice moyen sur la période est de 41 K€par office et de 27 K€par associé. Aucun de ces offices n'apparaît en difficulté financière.
60. En revanche, ces offices perçoivent une rémunération moyenne significativement plus faible par dossier (2 313 euros contre une moyenne de 3 019 euros dans les autres offices pour l'année 2017). Ceci peut s'expliquer par la nature des dossiers qui leur sont confiés, mais



pourrait également refléter le choix de pratiquer une tarification attractive lors de la phase d'amorçage de leur activité. L'offre nouvelle qu'ils proposent est ainsi de nature à améliorer l'accès au juge de cassation de justiciables qui, tout en dépassant les plafonds de ressources permettant d'obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle, considèrent qu'un pourvoi représente une dépense importante.

61. Malgré ces résultats encourageants, beaucoup de contributeurs ont fait part à l'Autorité de leurs craintes de voir l'activité de ces offices rapidement plafonner.
62. En effet, le dualisme de la profession, où quelques offices traitent un grand nombre de dossiers, constitue un frein au développement des nouveaux entrants. C'est d'ailleurs un point qui est fortement ressorti des auditions conduites au cours de l'instruction. Compte tenu de la forte spécialisation des avocats aux Conseils dans les techniques de cassation, raison d'être de leur monopole, leur activité est peu susceptible de se développer devant d'autres juridictions, notamment celles des juridictions européennes, très spécialisées.
63. Or les nouveaux offices ont fait état de difficultés à se faire connaître et à démarcher de nouveaux clients. En effet :
  - Les règles déontologiques relatives à la publicité et à la confraternité sont restrictives, en particulier le règlement intérieur, qui limite très fortement la concurrence directe entre avocats aux Conseils en interdisant de reprendre un dossier sans accord préalable du confrère ou de la consœur, et un client sans l'en informer (voir les points 146 à 168).
  - La plupart des dossiers sont apportés par un réseau d'avocats à la Cour appelés « correspondants ». Or, ceux-ci, dans l'hypothèse où leur client souhaite former un pourvoi, l'adressent généralement à l'avocat aux Conseils avec lequel ils ont l'habitude de traiter.
  - L'accès aux clients institutionnels, grands apporteurs de dossiers peut s'avérer difficile car ceux-ci privilégient souvent le recours à un même avocat aux Conseils, fondé sur des relations de confiance et des habitudes de long terme. Même dans le cas des marchés publics, où des appels d'offres sont régulièrement organisés, on constate une grande continuité dans le choix de son avocat aux Conseils par l'entité adjudicatrice.
64. Le marché est donc difficile à pénétrer, du fait de relations de confiance et d'habitudes, et dominé par quelques grands acteurs. Par suite, au moins dans un premier temps, on peut penser que les dossiers traités par les nouveaux offices seront pour l'essentiel des dossiers de particuliers.
65. On retrouve d'ailleurs un clivage au sein des nouveaux avocats aux Conseils, entre ceux qui ont pu s'appuyer sur un réseau déjà constitué, notamment dans le cadre d'anciennes activités, et ceux qui n'en ont pas. Au demeurant, plusieurs nouveaux titulaires d'offices ont continué à avoir une activité de sous-traitance pour les cabinets dont ils étaient jusqu'alors les collaborateurs.
66. En conclusion, la création de nouveaux offices est de nature à réduire le coût des pourvois tout en renforçant la relation personnalisée entre l'avocat aux Conseils et ses clients. Ces éléments sont de nature à faciliter l'accès au juge et offrent un plus grand choix aux justiciables, y compris en termes de tarifs. Comme pour toute création d'entreprise, il existe une dimension commerciale dans le développement des offices, qui confère à chaque office, notamment les nouveaux entrants, une certaine latitude pour se développer et concurrencer les autres acteurs du marché.

**B. ÉTAT DES LIEUX DE LA DEMANDE : UNE CERTAINE REPRISE DU CONTENTIEUX DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT, MAIS DES INCERTITUDES PERSISTANTES SUR LA RÉFORME DE LA COUR DE CASSATION**

67. Les critères permettant d'évaluer le niveau et les perspectives d'évolution de la demande<sup>31</sup> sont les suivants :
- l'évolution de l'activité de la Cour de cassation et de la section du contentieux du Conseil d'État au cours des cinq dernières années telle que résultant des rapports d'activité publiés annuellement par ces deux juridictions (sur le fondement des articles R. 431-9 du code de l'organisation judiciaire et R. 123-5 du code de justice administrative) ;
  - l'évolution du nombre de décisions prononcées par les juridictions du fond susceptibles de pourvoi en cassation au cours des cinq dernières années.
68. Compte tenu de la période relativement courte de révision des données (2 ans), seules les principales évolutions de la demande entre 2015 et 2017 ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le présent avis. Pour les deux années antérieures, l'Autorité renvoie aux analyses détaillées qu'elle a effectuées sur les évolutions de la demande dans son précédent avis (16-A-18).

**1. DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT, LE CONTENTIEUX NÉCESSITANT L'INTERVENTION DES AVOCATS AUX CONSEILS A AUGMENTÉ PAR RAPPORT À 2015**

**a) Une augmentation du nombre de dossiers enregistrés au Conseil d'État entre 2015 et 2017 essentiellement imputable à certains contentieux spécifiques (étrangers, fiscal, urbanisme, fonctionnaires et agents publics et droits des personnes et libertés publiques)**

69. Les avocats aux Conseils interviennent en amont de l'introduction d'un pourvoi ou d'un recours devant le Conseil d'État, puis tout au long de la procédure (mémoires en défense, en réplique, audiences, observations orales...). L'indicateur le plus pertinent est donc le nombre d'affaires enregistrées, car il fournit une indication précise de l'activité des avocats aux Conseils au cours de l'année concernée, mais également au cours des années suivantes, compte tenu du délai de traitement des dossiers.
70. Auditionnés par le collège de l'Autorité dans le cadre de l'élaboration de l'avis n° 16-A-18, le Vice-président du Conseil d'État et le président de la Section du contentieux avaient indiqué, lors de la séance du 27 septembre 2016, que la réduction du contentieux leur semblait inéluctable. Le niveau du contentieux n'a toutefois pas suivi une courbe descendante au cours de ces deux dernières années, au contraire.
71. En effet, le nombre d'affaires enregistrées, nettes des séries<sup>32</sup>, a augmenté de 13 % entre 2015 et 2017 (+ 10 % entre 2015 et 2016 et + 3 % entre 2016 et 2017).

---

<sup>31</sup> Décret n° 2016-215 du 26 février 2016 précité.

<sup>32</sup> Les évolutions significatives des séries enregistrées devant la section du contentieux sont une conséquence directe de la modification de l'article R. 811-1 du code de justice administrative prévoyant que toutes les ordonnances prises par les présidents des tribunaux administratifs sur le fondement du 6° de l'article R. 222-1 relèvent directement de la cassation devant le Conseil d'État, quelle que soit la nature du contentieux.

72. Si l'on met de côté les ordonnances du président de la section du contentieux, qui ne font pas intervenir les avocats aux Conseils (il s'agit des recours contre les refus d'aide juridictionnelle et des questions de répartition de compétence au sein de la juridiction administrative), la hausse du nombre d'affaires enregistrées entre 2015 et 2017 est marquée. Ce nombre est ainsi passé de 7 315 en 2015 à 8 219 en 2017, soit une hausse de 12 %.

**Tableau 8 : Affaires portées devant le Conseil d'État selon les différents périmètres**

	2013	2014 *	2015	2016	2017	Variation 2016- 2015	Variation 2017- 2016	Variation 2017 - 2013
<b>Données brutes</b>								
Affaires enregistrées	9 480	12 487	8 967	10 642	10 524	19 %	-1 %	11 %
Décisions rendues	10 143	12 806	9 918	10 213	11 348	3 %	11 %	12 %
Affaires réglées	10 019	12 625	9 757	10 043	11 017	3 %	10 %	10 %
Affaires en stock au 31/12	6 436	6 348	5 511	6 529	5 670	18 %	-13 %	-12 %
<b>Données nettes (hors-séries)</b>								
Affaires enregistrées	9 235	12 082	8 727	9 620	9 864	10 %	3 %	7 %
Décisions rendues	9 806	12 433	9 712	9 775	10 465	1 %	7 %	7 %
Affaires réglées	9 685	12 252	9 553	9 607	10 139	1 %	6 %	5 %
Affaires en stock au 31/12	6 320	6 199	5 386	5 461	4 961	1 %	-9 %	-22 %
<b>Données nettes après déduction des ordonnances du président de la section du contentieux</b>								
Affaires enregistrées	7 922	10 633	7 315	8 209	8 219	12 %	0 %	4 %
Décisions rendues	8 422	11 019	8 271	8 268	8 518	0 %	3 %	1 %

\* Le surcroît d'affaires au cours de l'année 2014 s'explique par le contentieux exceptionnel relatif au découpage cantonal (2 626 affaires enregistrées et réglées)

Source : Conseil d'État, Rapport public 2018, *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017*

73. Cette augmentation a concerné tous les types de saisine (cassation, premier ressort, appel et autres)<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Pour mémoire, les compétences du Conseil d'État ne se limitent pas aux pourvois en cassation. Il intervient en premier et dernier ressort (par exemple pour juger les recours en excès de pouvoir contre les ordonnances, les décrets et les actes réglementaires des ministres) et en appel (de certains jugements de tribunaux administratifs par exemple). La cassation à proprement parler, seul domaine dans lequel l'intervention d'un avocat aux Conseils est obligatoire dans la très grande majorité des cas, représente les deux tiers des affaires enregistrées (66 % en moyenne au cours des trois dernières années).

**Tableau 9 : Répartition des affaires enregistrées du contentieux d'après le mode de saisine**

	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2016- 2015	Variation 2017- 2016	Variation 2017 - 2013
<b>Premier ressort</b>	<b>1 085</b>	<b>3 694</b>	<b>1 076</b>	<b>1 235</b>	<b>1 337</b>	<b>15 %</b>	<b>8 %</b>	<b>23 %</b>
<b>Appel</b>	<b>214</b>	<b>611</b>	<b>244</b>	<b>235</b>	<b>248</b>	<b>- 4 %</b>	<b>6 %</b>	<b>16 %</b>
<b>Cassation</b>	<b>6 337</b>	<b>6 097</b>	<b>5 759</b>	<b>6 499</b>	<b>6 383</b>	<b>13 %</b>	<b>- 2 %</b>	<b>1 %</b>
<i>1. Cassation des décisions des cours administratives d'appel</i>	3 519	3 281	2 999	3 325	3 003	11 %	- 10 %	- 15 %
<i>2. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé</i>	629	645	688	721	662	5 %	- 8 %	5 %
<i>3. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés</i>	1 165	1 157	1 167	1 302	1 363	12 %	5 %	17 %
<i>4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées</i>	1 024	1 014	905	1 151	1 355	27 %	18 %	32 %
<b>Autres</b>	<b>1 599</b>	<b>1 680</b>	<b>1 648</b>	<b>1 651</b>	<b>1 896</b>	<b>0 %</b>	<b>15 %</b>	<b>19 %</b>
<i>1. Compétences propres du président</i>	1 325	1 475	1 427	1 405	1 647	- 2 %	17 %	24 %
<i>Recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle</i>	961	1 038	1 038	1 117	1 072	8 %	- 4 %	12 %
<i>Règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative</i>	364	437	389	288	575	-26 %	100 %	58 %
<i>2. QPC transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées</i>	62	44	35	50	57	43 %	14 %	-8 %
<i>3. Demandes d'avis (art. L. 113-1 du CJA)</i>	28	9	10	25	19	150 %	- 24 %	- 32 %
<i>4. Questions préjudicielles transmises par les juridictions judiciaires</i>	-	-	-	7	7			
<i>5. Divers (a)</i>	184	152	176	164	166	- 7 %	1 %	- 10 %
<b>Total :</b>	<b>9 235</b>	<b>12 082</b>	<b>8 727</b>	<b>9 620</b>	<b>9 864</b>	<b>10 %</b>	<b>3 %</b>	<b>7 %</b>

(a) Recours en révision, recours en rectification d'erreur matérielle, demandes de sursis à exécution, etc.

Source : Conseil d'État, Rapport public 2018, *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017*

**Tableau 10 : Répartition des affaires enregistrées d'après le mode de saisine**

	2013	2014	2015	2016	2017
Premier ressort	12 %	31 %	12 %	13 %	14 %
Appel	2 %	5 %	3 %	2 %	3 %
Cassation	69 %	50 %	66 %	68 %	65 %
Autres	17 %	14 %	19 %	17 %	19 %

Source : Conseil d'État, Rapport public 2018, *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017*

74. Le contentieux traité par le Conseil d'État concerne des matières variées, avec néanmoins une part importante pour le contentieux des étrangers (22 %), fiscal (14 %), de la fonction publique (11 %) et de l'urbanisme (7 %), qui représentent plus de 50 % des affaires enregistrées. Ces proportions restent relativement stables depuis 2015.
75. L'augmentation de 13 % des affaires enregistrées nettes (1 137 affaires supplémentaires) s'explique notamment par celle du contentieux des étrangers (+ 48 % ; soit + 702 affaires), des fonctionnaires et agents publics (+ 31 % ; soit + 256 affaires), des droits des personnes et libertés publiques (+ 38 % ; soit + 152 affaires) et de l'urbanisme (+ 13 % ; soit + 80 affaires).
76. S'agissant des compétences exercées par le Conseil d'État en matière de cassation, l'augmentation a particulièrement concerné la matière fiscale et le droit de l'urbanisme. S'agissant de ses compétences de premier ressort, elle a notamment concerné le contentieux lié aux ordonnances réformant le code du travail et des dossiers présentés devant la formation spécialisée de la section du contentieux sur les techniques de renseignement et la sûreté de l'État.

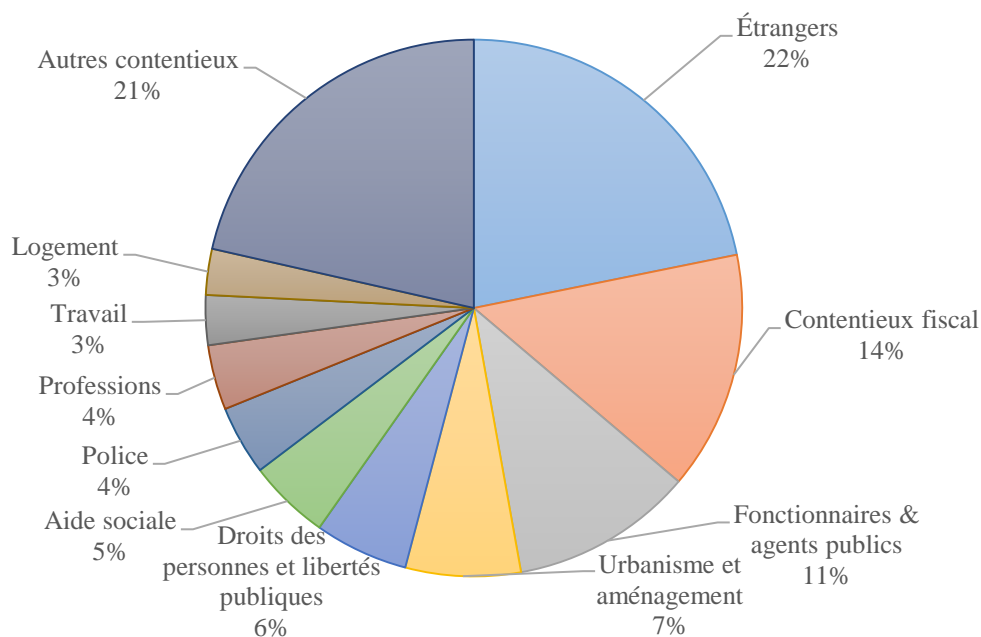
**Tableau 11 : Affaires enregistrées nettes par domaine contentieux**

	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2017 - 2013	Variation 2017 - 2015	Variation 2017- 2015
Étrangers	1 647	1 620	1 450	1 701	2 152	31 %	48 %	702
Contentieux fiscal	1 723	1 504	1 371	1 489	1 418	- 18 %	3 %	47
Fonctionnaires & agents publics	1 171	956	828	897	1 084	- 7 %	31 %	256
Urbanisme et aménagement	859	569	604	720	684	- 20 %	13 %	80
Droits des personnes et libertés publiques	440	437	405	526	557	27 %	38 %	152
Aide sociale	142	398	480	451	485	242 %	1 %	5
Police	224	456	384	364	413	84 %	8 %	29
Professions	358	356	337	432	386	8 %	15 %	49
Travail	290	349	387	375	296	2 %	- 24 %	- 91
Logement	108	229	244	271	273	153 %	12 %	29
Autres contentieux*	2 273	5 208	2 237	2 394	2 116	- 7 %	- 5 %	- 121
<b>Total des affaires enregistrées nettes</b>	<b>9 235</b>	<b>12 082</b>	<b>8 727</b>	<b>9 620</b>	<b>9 864</b>	<b>7 %</b>	<b>13 %</b>	<b>1 137</b>

\*Les autres contentieux, moins importants numériquement, comprennent notamment les marchés et contrats, les pensions, la santé publique, l'environnement, les juridictions, les collectivités territoriales, l'agriculture, les transports, les armées, les postes et télécommunications (...).

*Source : Conseil d'État, Rapport public 2018, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017*

**Figure 10 : Répartition des affaires enregistrées nettes par domaine contentieux en 2017**



Source : Conseil d'État, Rapport public 2018, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017

77. Il convient toutefois de rappeler que si l'évolution quantitative du contentieux devant le Conseil d'État est un bon indicateur de l'évolution de l'activité des avocats aux Conseils, la relation entre les deux n'est pas linéaire. En effet, parmi les pourvois en cassation enregistrés, seule une minorité donne lieu à une admission et à examen approfondi. Certains pourvois ne sont pas admis faute, précisément, de constitution d'un avocat.
78. Les taux d'admission ont connu au cours des deux dernières années des évolutions contrastées, mais n'indiquent pas de durcissement de la politique d'admission.

**Tableau 12 : Évolution des taux d'admission, hors désistement, non-lieu, irrecevabilités**

	2013	2014	2015	2016	2017
Décisions des cours administratives d'appel	31,3 %	32 %	32,4 %	28,3 %	29,9 %
Décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	26,5 %	20,4 %	27,4 %	25,6 %	28,7 %
Décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés	31 %	34,9 %	23,9 %	25,1 %	33 %
Décisions des juridictions administratives spécialisées	9,5 %	8,6 %	8,8 %	6,4 %	5,3 %

Source : Conseil d'État, Rapport public 2018, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017

## b) Une reprise des questions prioritaires de constitutionnalité depuis 2016

79. Alors qu'elles avaient connu une décreue après 2010, les QPC enregistrées ont à nouveau progressé au cours des années 2016 et 2017. L'augmentation est de 61 % par rapport à 2015. Cette hausse serait essentiellement induite par le contentieux fiscal.

**Tableau 13 : QPC enregistrées par mode de saisine**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2017 - 2015
	<b>256</b>	<b>212</b>	<b>187</b>	<b>162</b>	<b>180</b>	<b>160</b>	<b>210</b>	<b>258</b>	<b>61 %</b>
QPC posées directement devant le Conseil d'État	158	135	133	100	136	125	160	201	61 %
QPC transmises par les TA et les CAA	92	70	45	60	38	30	42	54	80 %
QPC transmises par les autres juridictions	6	7	9	2	6	5	8	3	- 40 %

*Source : Conseil d'État, Rapport public 2018, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017*

80. L'intervention des avocats aux Conseils n'est toutefois pas systématique dans le cadre des QPC. L'obligation d'y recourir est déterminée en fonction de la nature de l'affaire à l'occasion de laquelle la question est soulevée. L'article R\* 771-20 du CJA prévoit en effet que : « *Si la requête dont est saisie la juridiction qui a décidé le renvoi est dispensée du ministère d'avocat devant cette juridiction, la même dispense s'applique à la production des observations devant le Conseil d'État ; dans le cas contraire, et sauf lorsqu'elles émanent d'un ministre ou du Premier ministre, les observations doivent être présentées par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.* »

## c) Une légère augmentation du volume du contentieux devant les juridictions administratives du fond

81. Le contentieux devant les juridictions du fond de l'ordre administratif (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et juridictions spécialisées) a légèrement augmenté entre 2015 et 2017.

**Tableau 14 : Affaires enregistrées nettes devant les juridictions administratives**

	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2016- 2015	Variation 2017- 2016	Variation 2017 - 2013
Tribunaux administratifs	175 762	195 625	192 007	193 532	197 243	1 %	2 %	12 %
Cours administratives d'appel	28 885	29 857	30 597	31 308	31 283	2 %	0 %	8 %

*Source : Conseil d'État, Rapport public 2018, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017*

82. Cette progression s'explique essentiellement par les contentieux des étrangers (+ 15%), de l'urbanisme et de l'aménagement (+ 15 %) et de l'environnement (+ 16 %).

**Tableau 15 : Affaires enregistrées dans les principaux domaines de contentieux**

	TA 2015	TA 2016	TA 2017	Variatio n 2016- 2015	Variatio n 2017- 2016	Variatio n 2017 - 2015	Variatio n 2017- 2015
Étrangers	57 700	58 745	66 108	2 %	13 %	15 %	8 408
Fiscal	21 852	22 576	19 630	3 %	- 13 %	- 10 %	- 2 222
Fonctionnaires et agents publics	21 629	20 878	20 147	- 3 %	- 4 %	- 7 %	- 1 482
Urbanisme et aménagement	10 130	10 727	11 766	6 %	10 %	16 %	1 636
Droits des personnes et libertés publiques			4 457				4 457
Aide sociale	12 478	13 467	13 041	8 %	- 3 %	5 %	563
Professions	1 215	1 209	1 223	0 %	1 %	1 %	8
Travail	5 375	4 878	5 643	- 9 %	16 %	5 %	268
Police	11 305	11 297	10 953	0 %	- 3 %	- 3 %	- 352
Logement	16 063	14 729	14 106	- 8 %	- 4 %	- 12 %	- 1 957
Autres	34 260	35 026	30 169	2 %	- 14 %	- 12 %	- 4 091
<b>Total</b>	<b>192 007</b>	<b>193 532</b>	<b>197 243</b>	<b>1 %</b>	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>	<b>5 236</b>

Source : Conseil d'État, *Rapports publics 2016, 2017 et 2018, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017*

83. S'agissant des juridictions spécialisées, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a connu en 2017 un accroissement très important du nombre de nouvelles affaires (+ 34 %, soit + 13 595 affaires) par rapport à 2016 et + 39 % (+ 14 907 affaires) par rapport à 2015. Pour faire face à cette forte croissance, une quatrième section et deux nouvelles chambres ont été créées au cours du premier semestre 2017.

**Tableau 16 : nombre de recours devant la CNDA**

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre	34 752	37 356	38 674	39 986	53 581
Évolution	- 4,4 %	7,5 %	3,5 %	3,4 %	34,0 %

Source : Conseil d'État, *Rapport public 2018, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2017*

84. Toutefois, l'accroissement du contentieux devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ne se traduit pas nécessairement par une augmentation du contentieux devant le Conseil d'État. Le taux global d'admission des pourvois en cassation par rapport à l'ensemble des décisions rendues devant les juridictions administratives<sup>34</sup> est de 25 % en 2017 (il était de 23,3 % en 2016 et 26,4 % en 2015). En particulier, lorsque les affaires font l'objet d'une demande d'aide juridictionnelle, ce qui est quasi-systématique dans le contentieux des étrangers, elles sont très rarement poursuivies lorsque celle-ci est refusée, ce qui est fréquent. En 2017 par exemple, seules 1 052 décisions de la CNDA ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation (10 pourvois introduits par l'OFPRA et 1 042 par des requérants), pour un volume annuel d'environ 40 000 affaires, soit un taux de pourvoi de 2,5 %. Et ces pourvois, une fois enregistrés, ne sont que rarement admis. Ainsi, à l'issue de la procédure d'admission, le Conseil d'État ne s'est prononcé que sur 26 pourvois en 2017 (21 en 2016 et 22 en 2015).

<sup>34</sup> Tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et autres juridictions



**d) À droit constant, une certaine stabilité du contentieux attendue pour les années à venir**

85. Malgré cette augmentation, en partie conjoncturelle et liée à quelques matières seulement, dont le droit des étrangers, peu d'évolutions notables du volume du contentieux sont attendues pour les années à venir.
86. Auditionné le 21 septembre 2018, le Président de la section du contentieux du Conseil d'État a indiqué qu'il fallait s'attendre à une certaine stabilité du contentieux, malgré quelques évolutions possibles dans les mois à venir, avec notamment une hausse temporaire du contentieux lié à l'urbanisme (avant que soit précisée la jurisprudence relative à la loi ELAN) et aux étrangers (demandes d'asile notamment). S'agissant du développement de la médiation et de l'extension des recours administratifs préalables obligatoires, il n'est pas exclu qu'ils puissent conduire à une réduction du contentieux à plus long terme, même si cet effet n'est pas encore perceptible.
87. Enfin, à la différence de la Cour de cassation, le Conseil d'État n'envisage pas de réformer son mode de filtrage de cassation et considère que l'actuelle procédure d'admission des pourvois est adéquate et suffisante pour réguler le volume des affaires.
88. Le contentieux devant le Conseil d'État devrait donc globalement se stabiliser ou connaître une croissance peu soutenue au cours des prochaines années.

**2. LE CONTENTIEUX DEVANT LA COUR DE CASSATION DEMEURE STABLE TOUT COMME L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS D'APPEL**

**a) Un contentieux stabilisé devant la Cour de cassation depuis 2015**

89. Le nombre d'affaires enregistrées à la Cour de cassation en 2017 s'est élevé à 30 387, contre environ 28 000 affaires en 2016 et 2015. Cette hausse du nombre d'affaires de 8,3 % est toutefois liée à l'enregistrement atypique d'une série de 1 812 pourvois connexes en matière civile, concernant en réalité une même affaire, mais impliquant un nombre très important de requérants (salariés d'une même entreprise contestant le calcul d'une prime).
90. Corrigé de ce contentieux de « série », puisque ce surcroît de dossiers n'a pas engendré d'augmentation proportionnelle de la charge de travail pour les avocats aux Conseils, le nombre d'affaires en 2017 s'élève à 28 575, soit une relative stabilité depuis 2015 (+ 1,3 %), malgré des évolutions un peu divergentes selon les matières (légère hausse en civil, légère baisse en pénal, stabilité des QPC civiles et pénales malgré un pic lié à des séries de dossiers similaires en 2016). Cette stabilité succède à une période de diminution du contentieux (- 8 % entre 2011 et 2015) dont l'Autorité avait fait le constat dans son avis n° 16-A-18.

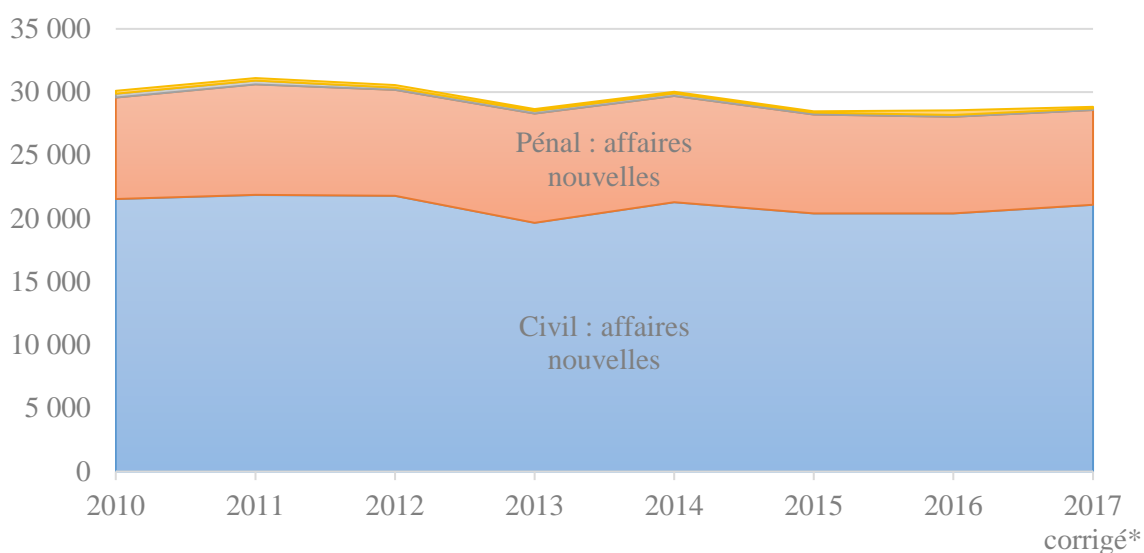
**Tableau 17 : Activité de la Cour de cassation (en nombre d'affaires)**

<i>Nb affaires enregistrées</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 corrigé *	Variation 2015-2016	Variation 2016-2017	Variation 2016-2017 corrigé
<b>Civil : affaires nouvelles</b>	21 537	21 860	21 798	19 658	21 295	20 412	20 398	22 890	21 078	- 0,1 %	12,2 %	3,3 %
<b>Pénal : affaires nouvelles</b>	8 033	8 759	8 367	8 639	8 411	7 820	7 649	7 497	7 497	- 2,2 %	- 2,0 %	- 2,0 %
<b>Sous-total affaires civil et Pénal</b>	<b>29 570</b>	<b>30 619</b>	<b>30 165</b>	<b>28 297</b>	<b>29 706</b>	<b>28 232</b>	<b>28 047</b>	<b>30 387</b>	<b>28 575</b>	<b>- 0,7 %</b>	<b>8,3 %</b>	<b>1,9 %</b>
<b>QPC civil</b>	232	195	188	151	126	104	365	136	136	251,0 %	- 62,7 %	- 62,7 %
<b>QPC pénal</b>	307	295	197	216	184	135	141	127	127	4,4 %	- 9,9 %	- 9,9 %
<b>Sous-total affaires QPC</b>	<b>539</b>	<b>490</b>	<b>385</b>	<b>367</b>	<b>310</b>	<b>239</b>	<b>506</b>	<b>263</b>	<b>263</b>	<b>111,7 %</b>	<b>- 48,0 %</b>	<b>- 48,0 %</b>
<b>Total général</b>	<b>30 109</b>	<b>31 109</b>	<b>30 550</b>	<b>28 664</b>	<b>30 016</b>	<b>28 471</b>	<b>28 553</b>	<b>30 650</b>	<b>28 838</b>	<b>0,3 %</b>	<b>7,3 %</b>	<b>1,0 %</b>

\*2017 corrigé : « Le volume des affaires enregistrées (nouvelles ou réinscrites) en 2017 a été de 30 387 affaires, en hausse de 8,3 % par rapport à 2016 (28 047) ; l'augmentation touche cependant les seules chambres civiles, et s'explique en particulier par l'enregistrement d'une très forte série de 1 812 pourvois connexes en fin d'année. » Extrait du rapport annuel d'activité 2017 de la Cour de cassation

Source : Rapports annuels d'activité de la Cour de cassation

**Figure 11 : Activité de la Cour de cassation (en nombre d'affaires)**



Source : Rapports annuels d'activité de la Cour de cassation

91. Parmi ces entrées, la majorité des affaires enregistrées par la Cour de cassation sont examinées par une formation de trois magistrats<sup>35</sup> plutôt que par les formations de section. Cet examen conduit souvent à des décisions de rejet non motivées, dites de non-admission, en raison de l'absence de moyens sérieux ou du caractère irrecevable du pourvoi (y compris pour défaut de constitution d'un avocat aux Conseils dans certains cas). La proportion de cette catégorie d'affaires est beaucoup plus importante devant la chambre criminelle où le ministère d'avocat n'est pas obligatoire (55 % de non-admission contre 19 % devant les chambres civiles et sociale depuis 2010). En 2017, le taux de non-admission des affaires pénales jugées a toutefois reculé. Il est passé à 37 %, contre 57 % en 2016 et 62 % en 2015.
92. Le taux de cassation<sup>36</sup> est, quant à lui, très supérieur en matière civile, puisqu'il s'est élevé en moyenne à 26 % entre 2010 et 2017, contre 7 % dans le domaine pénal. On note aussi que devant les chambres où l'intervention des avocats aux Conseils est obligatoire (chambres civiles), le taux de satisfaction des clients est certes supérieur à celui constaté devant la chambre criminelle, où ils n'interviennent que dans 29 % des cas.
93. Il ressort des statistiques détaillées transmises par la Cour de cassation sur le contentieux devant la chambre criminelle que l'intervention des avocats aux Conseils accroît, en moyenne, les chances de succès d'un pourvoi.
94. Toutes choses égales par ailleurs, il apparaît ainsi que le recours aux avocats aux Conseils apporte une valeur ajoutée, en ce que les pourvois formés avec leur recours franchissent plus aisément l'examen de l'admission.

**b) Le contentieux devant les juridictions judiciaires du fond s'est également stabilisé en matière civile comme pénale**

95. Alors qu'elle avait crû entre 2011 et 2015, l'activité devant les cours d'appel, susceptible donc de donner lieu à des pourvois en cassation, se stabilise, voire diminue légèrement en matière civile, tout en demeurant à un niveau élevé.

**Tableau 18 : Activité des cours d'appel, affaires nouvelles civiles et pénales en cour d'appel**

<i>en nombre</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2017-2015	Variation 2017-2010
Affaires nouvelles cour d'appel (civil) (1)	243 722	236 424	236 463	245 120	251 814	248 450	250 609	240 910	- 3,03 %	- 1,15 %
Affaires nouvelles cour d'appel (pénal) (2) dont :	99 216	103 055	103 198	106 150	111 435	104 110	106 729	104 224	0,11 %	5,05 %
-Chambres des appels correctionnels	48 432	49 031	48 808	48 012	46 116	45 449	46 853	45 803	0,78 %	- 5,43 %
-Chambres de l'application des peines en appel	15 725	18 380	18 423	18 832	19 742	22 259	23 830	22 727	2,10 %	44,53 %
-Arrêts des chambres de l'instruction en appel *	35 059	35 644	35 967	39 306	45 577	36 402	36 046	35 694	- 1,94 %	1,81 %

(1) Source : Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Exploitation statistique du Répertoire Général Civil

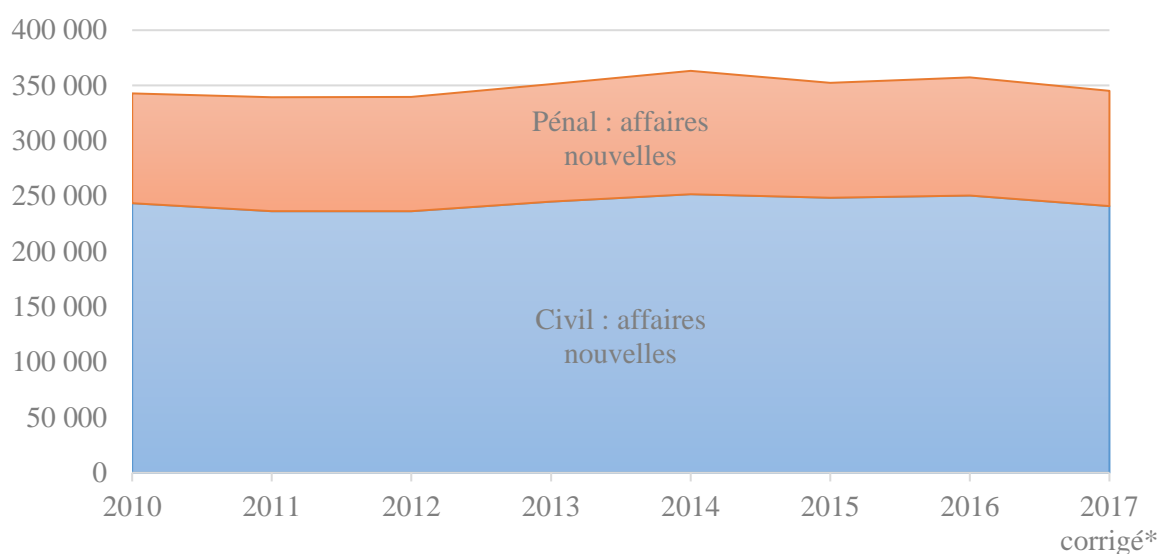
(2) Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE / cadres du parquet

\* Les affaires nouvelles pour les chambres de l'instruction en appel ne sont pas disponibles. Pour une approximation, figurent dans le tableau les affaires pénales terminées.

<sup>35</sup> Articles L. 431-1 du code de l'organisation judiciaire (pour les chambres civiles) et 567-1-1 du code de procédure pénale (pour la chambre criminelle).

<sup>36</sup> Le taux de cassation correspond à la part du nombre d'affaires donnant lieu à une cassation sur le nombre total d'affaires terminées pour chaque matière concernée : civile ou pénale.

**Figure 12 : Activité des cours d'appel (en nombre d'affaires)**



96. Compte tenu de ces éléments, et sauf réforme affectant les contours de l'activité juridictionnelle ou le rôle du juge de cassation, le contentieux devant la Cour de cassation devrait se maintenir au cours des prochaines années.
97. En matière civile, le taux de pourvoi en cassation reste stable. S'il n'existe pas de statistique précise sur ce taux, faute de pouvoir identifier précisément les affaires au fil de leur examen par les différentes juridictions, une bonne approximation est donnée par le ratio entre les affaires nouvelles enregistrées devant la Cour de cassation et les affaires jugées devant les cours d'appel (compte tenu des faibles délais de recours : en général, deux mois). Or, ce ratio indique – en ce qui concerne les chambres civiles – un taux de pourvoi relativement stable, autour de 10 %. Par suite, la stabilisation des appels en matière civile devrait conduire à une stabilisation des pourvois.

**Tableau 19 : Ratio des affaires nouvelles en cassation (civil) sur les affaires jugées en cour d'appel (civil)**

<i>en nombre</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 corrigé *
Affaires terminées cour d'appel (civil)	232 958	232 430	234 248	232 388	236 551	236 441	240 673	248 647	248 647
Affaires nouvelles cour de cassation (civil)	21 537	21 860	21 798	19 658	21 295	20 412	20 398	22 890	21 078
<b>Taux de pourvoi</b>	<b>9,2 %</b>	<b>9,4 %</b>	<b>9,3 %</b>	<b>8,5 %</b>	<b>9,0 %</b>	<b>8,6 %</b>	<b>8,5 %</b>	<b>9,2 %</b>	<b>8,5 %</b>

98. En matière pénale, si l'activité des cours d'appel a été dynamique entre 2010 et 2017 (+ 5 %), elle tend à se stabiliser au cours des deux dernières années (+ 0,11 % entre 2015 et 2017). Toutefois, l'incidence devrait être limitée sur les pourvois, d'une part parce que l'intervention des avocats aux Conseils n'est pas systématique, d'autre part parce que le taux de pourvoi diminue faiblement.

**Tableau 20 : Ratio des affaires nouvelles en cassation (pénal) sur les affaires jugées en cour d'appel (pénal)**

en nombre	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Affaires terminées cour d'appel (pénal)	103 684	104 209	103 516	104 985	107 566	101 633	104 361	104 209
Affaires nouvelles Cour de cassation (pénal)	8 033	8 759	8 367	8 639	8 411	7 820	7 649	7 497
<b>Taux de pourvoi</b>	<b>7,7 %</b>	<b>8,4 %</b>	<b>8,1 %</b>	<b>8,2 %</b>	<b>7,8 %</b>	<b>7,7 %</b>	<b>7,3 %</b>	<b>7,2 %</b>

**c) Comme devant le Conseil d'État, l'attribution de l'aide juridictionnelle est sélective devant la Cour de cassation**

99. D'après le rapport annuel 2017 de la Cour de cassation : « *L'octroi de l'aide juridictionnelle devant la Cour de cassation est subordonné non seulement à la condition de ressources que connaissent tous les bureaux d'aide juridictionnelle, mais aussi à une exigence propre, née de la spécificité du recours en cassation, celle de l'existence d'un moyen sérieux de cassation, exigence dont la conventionalité a été reconnue par deux arrêts du 26 février 2002 de la Cour européenne des droits de l'homme (Del Sol c. France, no 46800/99 ; Essaadi c. France, no 49384/99).* ».
100. Le taux global d'admission s'élève à 20,48 % en 2017 (23,49 % en 2015 et 17,25 % en 2016), étant observé que les admissions sont moins nombreuses en matière civile qu'en matière pénale, où, d'après les représentants de la Cour de cassation, en considération de certaines circonstances, telles que la condamnation à une lourde peine ou le placement en détention provisoire, la condition de ressources constituerait le critère principal d'attribution, même en cas de doute sur l'existence d'un moyen sérieux de cassation.

**Tableau 21 : Répartition des décisions du bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation par catégories**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rejet	3 527	3 456	3 432	3 492	3 292	3 767	3 606	4 257
Admission	2 283	2 232	2 033	1 880	1 723	1 615	1 383	1 890
Irrecevabilité et caducité	3 315	3 220	2 998	3 339	2 477	1 434	2 984	3 026
Suppléments d'instruction	106	70	67	40	41	58	43	56
<b>Total</b>	<b>9 231</b>	<b>8 978</b>	<b>8 530</b>	<b>8 751</b>	<b>7 533</b>	<b>6 874</b>	<b>8 016</b>	<b>9 229</b>

% d'admission                      24,73 %    24,86 %    23,83 %    21,48 %    22,87 %    23,49 %    17,25 %    20,48 %

Source : Rapport annuel d'activité de la Cour de cassation

**d) Certaines réformes, notamment celle relative à l'introduction d'un filtrage renforcé des pourvois en cassation, pourraient avoir une incidence majeure sur le nombre de pourvois, mais demeurent à ce jour hypothétiques**

101. Plusieurs réformes récentes ou en cours sont susceptibles d'avoir des effets sur le volume des pourvois, et par suite, sur l'activité des avocats aux Conseils au cours des prochaines années.
102. Ainsi, par exemple, l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail intègre dans le code du travail un plafonnement des indemnités que le salarié licencié peut obtenir en cas de saisine des prud'hommes. Ces dispositions devraient favoriser la conciliation et par suite permettre de réduire, dans un premier temps, le contentieux devant les prud'hommes. Il pourrait ainsi, en théorie, résulter de cette réforme une réduction, à terme, du nombre des pourvois en cassation. Toutefois, l'ampleur d'une telle diminution du contentieux dépendra aussi, pour une large part, de la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation, et de son interprétation des exceptions légales à ce plafonnement, notamment pour harcèlement ou discrimination.
103. Dans un autre domaine, le projet de loi de programmation de la justice prévoit de rendre obligatoire la tentative de médiation ou de conciliation avant de pouvoir saisir un tribunal d'un litige inférieur à 10 000 euros, ce qui là encore devrait avoir pour effet de réduire cette catégorie de contentieux en première instance. Il reste que ce type de litiges ne va, en pratique, jusqu'à la cassation que dans des cas rarissimes, de sorte que l'impact de cette réforme, si elle aboutit, ne devrait pas être majeure sur l'activité des avocats aux Conseils.
104. Dans un sens inverse, la Cour de cassation souhaite depuis plusieurs années<sup>37</sup> que soit étendue la représentation obligatoire devant la chambre criminelle, au motif notamment que 43 % des pourvois formés devant cette chambre n'ont pas été soutenus par un mémoire et que la grande majorité des pourvois assortis de mémoires donnant lieu à une non-admission traduisant l'absence de moyens sérieux (soit 33 % des pourvois soutenus par un mémoire) concernent des mémoires personnels. À ce stade toutefois, cette proposition n'a jamais été reprise par le législateur. Adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, elle avait été rejetée en commission mixte paritaire, en raison de l'opposition de l'Assemblée nationale, qui estimait notamment que l'intervention obligatoire d'un avocat aux Conseils risquait de limiter l'accès à la Cour de cassation en matière pénale. Une telle proposition, si elle aboutissait, serait de nature à accroître le nombre de dossiers soumis aux avocats aux Conseils.
105. L'enjeu majeur pour l'avenir de la profession tient, enfin, aux projets envisagés de réforme de la procédure de cassation. En effet, depuis plusieurs années, une réflexion est en cours<sup>38</sup> sur la sélection des pourvois, que ce soit par les juridictions du fond ou la Cour de cassation.
106. En avril 2017, la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation<sup>39</sup> a rendu un rapport, prévoyant notamment des propositions sur « *la régulation par filtrage des*

---

<sup>37</sup> Voir par exemple le rapport annuel de l'année 2000 : [https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2000\\_98/suggestions\\_modifications\\_99/pourvoi\\_cassation\\_5846.html](https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2000_98/suggestions_modifications_99/pourvoi_cassation_5846.html)

<sup>38</sup> Rapport sur la régulation des contentieux devant les Cours suprêmes, club des juristes, octobre 2014.

<sup>39</sup> [Rapport de la Commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation](#) et ensemble du dossier, avril 2017.

*pourvois et, plus largement, de l'architecture générale des recours, indissociable de la problématique du recentrage de la Cour de cassation sur son rôle de juridiction suprême »<sup>40</sup>.*

107. La Cour de cassation a ensuite présenté, le 14 mars 2018, les conclusions de la Commission de mise en œuvre de la réforme de la Cour de cassation, comportant notamment un volet « *filtrage des pourvois* »<sup>41</sup>. L'exposé des motifs de la modification législative proposée indique que l'objectif de la réforme est de recentrer la juridiction sur ses missions essentielles, soit « *trancher les questions juridiques de principe, contribuer au développement du droit et à l'unification de l'interprétation de la loi* », à l'image de « *plupart des grandes cours suprêmes d'Europe (Allemagne, Espagne, Suisse, Autriche, ...)* ». Il indique plus loin que « *La part des décisions qui ont vocation à ne pas recevoir une autorisation de former pourvoi dans la logique du système de filtrage proposé peut être estimée à quelque 54 % de l'ensemble des décisions rendues en une année par la Cour de cassation* ». Ce taux a été obtenu en effectuant la somme des irrecevabilités, des rejets non spécialement motivés, des rejets spécialement motivés mais ne donnant pas lieu à publication et des pourvois non poursuivis après un refus d'aide juridictionnelle pour défaut de moyen sérieux. C'est donc dans cette proportion, comprise entre 50 et 60 %, qu'en cas d'adoption de la réforme, le volume des pourvois pourrait se réduire.
108. Compte tenu de la teneur de ce projet, qui vise notamment à permettre au juge de cassation d'« *approfondir plus longuement le traitement des dossiers (...) et (...) valoriser sa production jurisprudentielle* » sur un nombre de pourvois plus restreints, il est probable que le travail des avocats aux Conseils serait nécessairement, en moyenne, plus complexe et approfondi. En cas d'adoption d'une telle réforme, il est, partant, vraisemblable que ces derniers traiteraient un nombre de dossiers inférieur, mais requérant, en moyenne, un plus haut niveau de technicité qu'aujourd'hui.
109. Le 20 mars 2018, le premier président de la Cour de cassation, M. Bertrand Louvel, a fait paraître une tribune sur le site de la Cour de cassation, dans laquelle, il a sollicité du garde des Sceaux que la procédure de filtrage des pourvois<sup>42</sup> soit intégrée au projet de loi de programmation de la Justice. Cela n'a pas été le cas, mais ce projet n'est pas pour autant abandonné. Il existe donc, à ce jour, une incertitude sur l'évolution du volume de dossiers de cassation dans les années à venir. Interrogée sur ce point en séance, la représentante de la DACS a fait savoir que si l'introduction d'une telle réforme par amendement dans le projet de loi en cours d'examen n'était pas prévue, un groupe de travail serait prochainement constitué pour réfléchir aux modalités et à la mise en place d'un filtrage des pourvois, et à son articulation avec la réforme de la procédure d'appel<sup>43</sup>.
110. Ces doutes ont été relayés par de nombreux contributeurs à la consultation publique, qui ont exposé leurs inquiétudes quant aux possibles effets négatifs qu'une telle réforme aurait sur l'activité de la profession.

---

<sup>40</sup> Extrait du rapport annuel 2017 de la Cour de cassation. [Livre 4 : Activité de la Cour ; II. Service de documentation, des études et du rapport de la cour de cassation ; A. La réforme de la Cour de cassation.](#)

<sup>41</sup> Commission de mise en œuvre de la réforme de la Cour de cassation – Volet « filtrage des pourvois », Exposé des motifs, 14 mars 2018.

<sup>42</sup> [https://www.courdecassation.fr/institution\\_1/reforme\\_cour\\_7109/mise\\_oeuvre\\_propositions\\_reforme\\_8181/reforme\\_traitement\\_pourvois\\_8640/pourvois\\_tribune\\_38817.html](https://www.courdecassation.fr/institution_1/reforme_cour_7109/mise_oeuvre_propositions_reforme_8181/reforme_traitement_pourvois_8640/pourvois_tribune_38817.html)

<sup>43</sup> Décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 relatif aux exceptions d'incompétence et à l'appel en matière civile

### 3. BILAN

111. En 2017, les affaires nouvelles enregistrées hors QPC et corrigées de tous les « biais statistiques », notamment les effets de « série » et les ordonnances du Président de la section du contentieux du Conseil d'État, sont de 8 219 devant le Conseil d'État et 28 575 devant la Cour de cassation. La répartition des affaires entre le Conseil d'État et la Cour de cassation reste stable sur les cinq dernières années, soit respectivement 23 % pour le premier et 77 % pour la seconde.
112. Globalement, à droit constant, les perspectives d'augmentation de l'activité sous monopole des avocats aux Conseils sont limitées, dès lors qu'après une période de réduction du volume du contentieux, on assiste à une reprise qui demeure très modérée.

**Synthèse** : Compte tenu des évolutions récentes, l'hypothèse la plus probable, à l'horizon de deux ans du présent avis, est que le contentieux en matière de cassation, et donc l'activité sous monopole des avocats aux Conseils, connaîtra une relative stabilité. À moyen et long termes, elle sera principalement déterminée par l'intervention et les contours d'une éventuelle réforme de la Cour de cassation.

## IV. Détermination du nombre recommandé de créations d'offices

### A. MALGRÉ LA SITUATION ÉCONOMIQUE TOUJOURS TRÈS FAVORABLE DES OFFICES, LES INCERTITUDES SUR L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE CONDUISENT À CONSERVER UNE ATTITUDE PRUDENTE

#### 1. UN POTENTIEL POUR L'ACCROISSEMENT DE L'OFFRE...

113. Comme dans le premier avis, l'analyse de l'offre indique que les offices d'avocats aux Conseils, du fait de la conjonction de leur petit nombre (64), d'une situation de monopole et d'une grande liberté en matière de tarification (non réglementée) comme de gestion (recours à des collaborateurs rémunérés au dossier), bénéficient d'un taux de marge et d'une rémunération extrêmement favorables.
114. Si on observe une certaine hétérogénéité des offices, les taux de marge et les bénéfices par associé sont très élevés dans l'ensemble des offices. Sur la période 2013-2017, huit offices seulement ont un taux de marge inférieur à 25 % et dix, un résultat annuel par associé inférieur à 150 000 euros (en excluant les quatre nouveaux offices, qui n'ont que six mois d'activité). Enfin, ainsi qu'il l'a été souligné, l'activité de ces quatre offices a connu un démarrage satisfaisant.
115. Cette analyse plaide – comme la loi le prévoit – en faveur d'une ouverture de la profession à de nouveaux membres, à travers la création d'offices, d'autant que les nouveaux offices semblent pratiquer des honoraires plus modérés et consacrer personnellement plus de temps à l'examen de chaque dossier et aux relations avec leurs clients. Or, ainsi que cela avait été évoqué dans le précédent avis – et l'ensemble des contributions insiste sur ce point –, un examen individualisé et approfondi de chaque dossier par un avocat aux Conseils est le gage d'une contribution de qualité à la bonne administration de la justice, compte tenu de leur



haut degré d'expertise et de la valeur ajoutée de leur formation et expérience professionnelles.

## **2. MAIS LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER UNE ATTITUDE PRUDENTE ET PROGRESSIVE.**

116. Les perspectives d'évolution de la demande demeurent, il faut le souligner, affectées d'un élément d'incertitude, comme elles l'étaient en 2016. En effet, si le nombre des pourvois en cassation est resté stable devant la Cour de cassation et a augmenté devant le Conseil d'État, la possibilité d'une mise en œuvre d'une réforme de la procédure de cassation est toujours présente. Dans l'hypothèse où la proposition de la Cour de cassation serait retenue, cette réforme pourrait conduire, selon les propres indications de la haute juridiction, à une réduction du nombre de pourvois traités de 50 à 60 %.
117. Dans le souci d'une bonne administration de la justice et à l'horizon de deux ans des recommandations, l'Autorité entend prendre en compte cet élément d'aléa. Compte tenu de la flexibilité de leur organisation, il est toutefois à noter que le mode de fonctionnement des offices les place dans une situation particulièrement favorable en cas de baisse d'activité, compte tenu de la part limitée des charges fixes et de leur liberté tarifaire. Des ajustements rapides sont ainsi possibles au sein des offices : une réduction du contentieux pouvant être compensée par une augmentation des honoraires pratiqués ou une réduction du nombre des collaborateurs externes. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation n'ont en effet que très peu de possibilités de développer leur activité devant d'autres juridictions. Hors monopole, ils sont d'ailleurs en concurrence avec de nombreux avocats à la Cour (plus de 28 000 avocats pour le seul barreau de Paris).
118. L'Autorité relève ensuite que la création de nouveaux offices reste justifiée pour faciliter l'accès à la profession des diplômés du CAPAC, compléter la palette de l'offre disponible et favoriser la concurrence sur les honoraires pratiqués, ce qui favorise un accès plus aisé au juge de cassation. L'Autorité propose ainsi, dans le délai de deux ans prévu pour la présente recommandation, la création de quatre offices.
119. Cette proposition mesurée, qui ne conduit qu'à un accroissement d'environ 6 % du nombre d'offices, n'est de nature à conduire à une dégradation significative :
- ni de la situation financière des offices existants (qui semble d'autant moins envisageable que leur organisation est flexible),
  - ni des autres critères retenus pour définir la bonne administration de la justice (qualité des prestations rendues par ces professionnels, maintien de l'obligation de « déconseil » pour éviter un encombrement des juridictions, maintien des relations de confiance avec les juridictions).

**⇒ L'Autorité recommande, dans le délai de deux ans, la création de quatre nouveaux offices d'avocat aux Conseils.**

## **V. Autres recommandations de l'Autorité**

### **A. LES RECOMMANDATIONS DE L'AVIS N° 16-A-18 DU 10 OCTOBRE 2016**

120. Dans son avis n° 16-A-18, l'Autorité a formulé un certain nombre de recommandations qualitatives pour améliorer la transparence de la procédure de créations d'offices et limiter les risques de restriction d'accès à cette profession. Elle a notamment recommandé d'allonger le délai de dépôt des candidatures et de rendre public le classement des candidats aux offices créés, de réduire les barrières à l'entrée pour ces candidats, notamment en matière de formation et de publicité, de mieux faire connaître la profession aux étudiants en droit et aux avocats à la Cour, afin d'élargir le vivier des futurs candidats à l'installation et d'améliorer l'accès des femmes aux offices, en renforçant les dispositifs permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie privée dans cette profession libérale, et en améliorant l'information statistique par sexe disponible sur la question.
121. Dans sa contribution à la consultation publique, l'Ordre a indiqué avoir mis en œuvre plusieurs de ces recommandations. En particulier, il aurait pris différentes mesures visant à :
- informer les titulaires du CAPAC lorsqu'un office recherche un associé ou un successeur ;
  - modifier le règlement intérieur de l'IFRAC afin de confier sa gestion à un conseil d'administration indépendant de l'Ordre et de permettre la suspension de la scolarité pour motif légitime, ce qui facilitera notamment la conciliation de ce type de formation avec des projets familiaux ;
  - renforcer ses actions de communication à destination des étudiants, ce qui a permis un net redressement du nombre des candidats inscrits à l'IFRAC ;
  - assouplir les conditions de publicité des offices ;
  - favoriser la féminisation de la profession.
122. Ces différents points sont examinés ci-après.
123. L'Autorité se félicite de cette approche moderne et volontaire de l'Ordre, qui a permis de faire évoluer la profession vers une plus grande ouverture et une meilleure représentativité, au bénéfice, notamment, des diplômés du CAPA

### **B. TRANSPARENCE ET OBJECTIVITÉ DE L'EXAMEN DES CANDIDATURES**

#### **1. CLARIFICATION DU RÔLE DE LA COMMISSION CHARGÉE D'ÉTABLIR UN ORDRE DE PRÉFÉRENCE DES CANDIDATS AUX OFFICES**

124. Les nominations aux offices créés sont faites au choix par le garde des Sceaux, ministre de la justice, après avis d'une commission qui classe les demandeurs par ordre de préférence<sup>44</sup>.
125. Toutefois, afin de respecter la lettre de la loi du 6 août 2015, qui ne permet pas au garde des Sceaux de départager des candidats et prévoit qu'il nomme les demandeurs qui remplissent

---

<sup>44</sup> Article 27 du décret n° 91-1125 précité.

« les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience et d'assurance requises pour l'exercice de la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation »<sup>45</sup>, aucun critère d'examen par cette commission n'est prévu par la loi ou par voie réglementaire. Ainsi, sans modification de la loi, l'institution par le pouvoir réglementaire de critères tels que la qualité du projet d'installation ou les compétences individuelles des candidats pourrait être annulée par le juge de l'excès de pouvoir<sup>46</sup>.

126. Les critères pris en compte par la commission n'ont fait l'objet ni d'une publicité, ni d'une explicitation. La DACS a toutefois indiqué qu'en 2017, les critères d'examen des treize candidatures reçues auraient été l'expérience et, de manière moins prépondérante, la qualité du projet présenté, étant entendu que les candidatures féminines et celles émanant de sociétés auraient été valorisées dans le classement. Certains témoignages recueillis au cours de l'instruction mettent plutôt en avant le critère de l'ancienneté du diplôme, qui aurait présidé aux choix de la commission. L'Autorité regrette que les propositions de la commission ne soient pas motivées.
127. L'Autorité considère ainsi que les candidats à l'installation, qui ont tous passé avec succès un examen dont la difficulté et la technicité sont unanimement reconnues et ont tous acquis un haut niveau d'expertise dans le domaine de la cassation, pourraient être classés au regard d'un seul critère – la date du dépôt de leur demande – ce qui simplifierait l'établissement du classement, ne nécessiterait plus de recourir à une commission, et harmoniserait le dispositif avec celui applicable aux autres officiers ministériels. Toutefois, à défaut d'une remise en cause du principe d'une sélection par une commission, le critère de l'ancienneté dans le diplôme est objectif et présente l'avantage de donner aux diplômés, même les plus récents, des perspectives d'installation en cas de créations ultérieures.
128. En tout état de cause, une information des candidats non nommés sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été retenus offrirait une garantie de transparence sur les critères retenus par la commission.

**Recommandations** (modalités de traitement des candidatures) :

- À titre principal, supprimer la commission mentionnée aux articles 27 et 28 du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 précité et la remplacer par un système d'horodatage (classement en fonction de la date et de l'heure de dépôt de la demande) ou par une inscription dans la loi du critère de l'ancienneté de l'obtention du CAPAC.
- À titre subsidiaire, sans qu'il soit nécessaire que les critères de départage des candidats soient spécifiés *a priori*, prévoir que l'avis de cette commission est motivé et notifié à chaque candidat pour ce qui le concerne.

<sup>45</sup> Article 3 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 tel que modifié par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 - art. 57.

<sup>46</sup> Voir pour le cas des notaires et de l'article 52 de la loi Macron, rédigé de manière similaire, la décision d'Assemblée du Conseil d'État n° 400675 et autres du 18 mai 2018 et notamment le point 8 : « Ces dispositions font obstacle à ce que le pouvoir réglementaire introduise des critères supplémentaires, tenant notamment aux mérites respectifs des candidats, qui permettraient au ministre de porter une appréciation entre les demandeurs remplissant les conditions générales d'aptitude, lesquels disposent, en vertu de la loi, d'un égal droit à être nommés ».

## 2. TRANSPARENCE DE L'INFORMATION

### a) Sur la procédure de nomination aux offices créés

129. En application des dispositions du I de l'article 3 de l'ordonnance du 18 septembre 1817, le ministre de la justice nomme les titulaires d'offices d'avocats aux Conseils créés au vu des besoins identifiés par l'Autorité, soit au cours des deux mois suivant la publication des recommandations de l'Autorité, soit dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt<sup>47</sup>.
130. Il ressort de l'instruction qu'au cours des nominations qui ont suivi le précédent avis de l'Autorité, les candidats n'ont pas été informés de manière régulière de l'état d'avancement de leur dossier et de la procédure de nomination. Alors qu'ils ont déposé leur dossier à la fin de l'année 2016, ils n'auraient ainsi pas reçu d'information relative au traitement de leur candidature pendant plusieurs mois, avant qu'il leur soit demandé, en avril 2017, de produire des pièces dans un délai très court (moins d'une semaine), notamment certaines relativement complexes à obtenir (par exemple les statuts de la société ou la constitution du capital pour les candidatures en SCP), sans pour autant qu'il leur soit annoncé si leur candidature avait ou non été retenue. Une fois ce dossier constitué, ils n'auraient pas eu d'autre information jusqu'à la publication de leur nomination au JORF.
131. S'il est légitime d'attendre des candidats qu'ils aient réfléchi de manière approfondie à leur projet d'installation (et puissent ainsi ne pas être pris au dépourvu par de telles demandes), il semblerait relativement aisé, compte tenu du faible nombre de candidats, d'apporter à échéances plus régulières une information plus précise sur l'état d'avancement de leurs demandes, les dates de réunions de la commission de classement et les dates prévisionnelles de nomination. Pour les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires, les grandes étapes de l'instruction des dossiers sont rendues publiques à travers l'application OPM, alors que les effectifs concernés sont bien plus nombreux (plus de 30 000 candidatures et 1 650 nominations pour les seuls notaires entre 2016 et 2018).
132. Par conséquent, l'Autorité suggère que le ministre de la justice élabore pour les créations d'offices d'avocats aux Conseils un calendrier d'instruction (rétro-planning), précisant en particulier les dates prévisionnelles de nomination et les différentes étapes préalables, mais aussi que ses services informent personnellement dans la mesure du possible les candidats classés en rang utile par la commission de classement (après examen de la validité de leur candidature).
133. Enfin, une fois nommés, le délai pour prêter serment est aujourd'hui d'un mois seulement. Si la DACS a indiqué qu'il s'agit d'un délai avant tout indicatif, (les avocats aux Conseils nouvellement nommés disposant ensuite d'un « délai raisonnable » pour s'installer réellement dès lors qu'ils prouvent le sérieux de leurs démarches), ce délai est cependant inscrit dans les textes. De ce fait, les avocats nouvellement nommés doivent dans ce délai, *a minima*, régler leurs relations avec leur ancien employeur, et, autant que possible, disposer de locaux pour exercer. Comme cela a été proposé pour les notaires, ce délai pourrait aujourd'hui être utilement porté à deux mois.

---

<sup>47</sup> Article 29 du décret n° 91-1125 précité.

**Recommandations** (instruction des candidatures et nomination) :

- Dans un souci de transparence, rendre public sur le site OPM un planning prévisionnel du processus de nomination (date de dépôt des candidatures, examen de leur régularité, réunion de la commission de classement, date de production des pièces complémentaires, date de nomination).
- Informer personnellement les candidats après l'intervention de la commission de classement et la décision de les nommer.
- Allonger le délai maximum entre nomination et prestation de serment.

**b) Sur les opportunités d'associations au sein d'offices existants**

134. Dans la recommandation n° 6 de son précédent avis, l'Autorité avait incité l'Ordre à diffuser des informations sur les opportunités de reprise ou d'association au sein des offices d'avocats aux Conseils existants.
135. Au cours de sa séance du 21 septembre 2017, le conseil de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a décidé que « *lorsqu'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation recherche un associé ou un successeur, le président de l'Ordre diffuse un avis à tous les titulaires du certificat d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation* ».
136. Cette délibération a été appliquée une fois depuis son adoption.
137. L'Autorité ne peut que se féliciter d'une telle démarche, qui sans porter atteinte à *l'affectio societatis*, apparaît de nature à permettre un meilleur usage du droit de présentation et un meilleur appariement, au bénéfice des diplômés du CAPAC qui n'exercent pas encore la profession.

**C. BARRIÈRES À L'ENTRÉE ET AU DÉVELOPPEMENT DES OFFICES CRÉÉS**

138. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les effets de l'ouverture de la profession et de la création de nouveaux offices apparaissent positifs, notamment une intensification de la concurrence en prix (les honoraires pratiqués par les nouveaux offices semblent en moyenne un peu plus faibles) et en qualité perçue par les usagers (les nouveaux officiers ministériels disposant en moyenne, de davantage de temps à consacrer à chaque client et à chaque dossier). En outre, les résultats financiers très privilégiés de la profession indiquent qu'elle jouit encore d'une rente de monopole. Une ouverture plus large reste donc possible sans risque de porter atteinte à la santé financière des offices existants.
139. Toutefois, la condition pour que cette ouverture fonctionne est, d'une part, d'avoir un nombre de candidats suffisants, notamment grâce à une meilleure information des étudiants et une plus grande souplesse dans la formation, d'autre part, que les nouveaux offices ne soient pas freinés dans leur développement, en particulier par des règles déontologiques restreignant leur capacité à se faire connaître et à attirer de nouveaux clients. Plusieurs actions ont été entreprises, qui vont dans le bon sens et doivent être saluées. Toutefois, le développement des nouveaux offices pourrait être encore facilité si des mesures complémentaires étaient adoptées.

## 1. PLUSIEURS ACTIONS ONT ÉTÉ ENTREPRISES PAR L'ORDRE EN MATIÈRE D'INFORMATION ET DE FORMATION

140. La profession d'avocat aux Conseils ne peut être exercée que par une personne ayant suivi une formation longue et exigeante à l'IFRAC, sanctionnée par l'obtention du diplôme du CAPAC, qui exige la maîtrise du droit public, du droit civil et du droit pénal et des procédures spécifiques régissant ces matières, au premier rang desquelles la procédure de cassation.
141. La réussite à cette formation constitue l'une des principales conditions d'accès à la profession. À ce jour, l'IFRAC est un « *service de l'Ordre*<sup>48</sup> », qui ne dispose d'aucune autonomie par rapport à ce dernier, et la formation qu'il dispense repose très largement sur les professionnels en exercice dans les offices existants. En effet, ses étudiants travaillent sous l'autorité d'un avocat aux Conseils, qui est consulté pour la délivrance de certificats de formation. La moitié des membres des jurys, qui décident du passage en deuxième et troisième année de l'IFRAC<sup>49</sup> ou de l'obtention du CAPAC, est constituée par des professionnels. Le risque d'un assèchement stratégique du vivier des candidats ne pouvant être exclu *a priori*, l'Autorité avait formulé dans l'avis n° 16-A-18 précité plusieurs recommandations visant à le limiter.
142. L'Ordre en a tenu compte, ce dont l'Autorité se félicite. Ainsi, l'Ordre a adressé au garde des Sceaux une proposition – en cours d'examen – de modification du règlement intérieur de l'IFRAC et du décret du 28 octobre 1991 afin :
- de permettre aux étudiants de l'IFRAC de suspendre plus facilement leur formation pour motif légitime, afin d'assouplir son caractère contraignant, sans pour autant porter atteinte à la qualité des recrutements ;
  - de modifier le règlement intérieur de l'IFRAC afin de lui conférer une autonomie de gestion par rapport à l'Ordre en revoyant sa gouvernance (ouverture de ses organes de direction à d'autres personnes que des avocats aux Conseils ; gestion confiée à un conseil d'administration présidé par un professeur des universités et composé du directeur de l'IFRAC, du directeur adjoint de l'IFRAC et d'un représentant des étudiants).
143. Dans un autre domaine, suivant en cela une autre recommandation de l'Autorité, l'Ordre a mené une importante campagne de communication à destination des candidats potentiels à l'installation. L'enjeu était de maintenir un vivier de candidats à l'installation dans les offices existants, repris ou créés et de limiter les asymétries d'information entre étudiants. Cette campagne d'information a visé plusieurs Universités et l'Institut d'études politiques de Paris. Elle s'est traduite par la présence active des secrétaires de la conférence du stage<sup>50</sup> sur les réseaux sociaux et par une diffusion du troisième tour de la conférence sur le site de l'Ordre. L'Ordre doit prochainement mettre en place avec l'École de formation du barreau (EFB) un module de présentation de la profession d'avocat aux Conseils aux élèves-avocats, portant notamment sur ses modalités d'accès et de fonctionnement, mais aussi ses modes de collaboration avec les avocats à la Cour. L'Ordre négocie également des conventions de

---

<sup>48</sup> Article 2 du règlement de l'IFRAC.

<sup>49</sup> Article 9 du décret n° 91-1125 précité.

<sup>50</sup> La Conférence du stage des Avocats aux Conseils est un concours d'éloquence et de rhétorique judiciaire, dont l'objet est de reconstruire des procès ayant donné lieu à des décisions récentes des hautes juridictions françaises (Cour de cassation, Conseil d'État et Conseil constitutionnel) et européennes (Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme).

partenariat avec les universités de Paris I et Paris II afin d'attirer les meilleurs étudiants vers cette filière très sélective. Enfin, une réunion d'information sur la profession, largement relayée dans la presse spécialisée, a été organisée le 25 septembre 2018.

144. Il apparaît que cette démarche offensive a produit des effets significatifs, puisque le nombre d'inscrits à l'IFRAC pour l'année 2018-2019 est de 24 (dont 13 auditeurs libres), contre 4 seulement l'année précédente. L'Autorité ne peut qu'encourager l'Ordre à poursuivre dans cette voie.
145. Si les avancées sont réelles, l'Autorité est toutefois d'avis que des actions complémentaires pourraient être utilement mises en œuvre pour améliorer encore les effets positifs de la réforme.

## **2. LA MODIFICATION DU RÈGLEMENT DE DÉONTOLOGIE DOIT FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES OFFICES CRÉÉS**

### *Le règlement de déontologie freine la croissance des nouveaux offices*

146. L'examen des données financières des premiers mois d'activité des nouveaux offices indique que ceux-ci ont pu accéder à un certain volant d'activité dès leur démarrage. Toutefois, le dualisme de la profession persiste, voire s'accroît, entre des offices traitant un grand nombre de dossiers et recourant massivement à des collaborateurs, et des offices au fonctionnement plus « artisanal ». Le développement des nouveaux offices est obéré par leur difficulté à accéder à une activité régulière, à travers un réseau d'avocats à la Cour correspondants, et à des contrats avec des clients institutionnels publics ou privés dans le cadre d'appels d'offres. Il ressort en effet de l'instruction que les principaux clients ont tendance à maintenir des liens privilégiés avec leurs prestataires historiques. Ils apparaissent relativement peu disposés à en changer, considérant en effet que des relations de confiance établies au fil des ans sont essentielles à cette activité. Certains clients, notamment institutionnels, peuvent enfin être sensibles à des effets de « taille », estimant qu'une structure comptant plusieurs associés sera plus rapidement en mesure de traiter un contentieux de masse.
147. Les choix des personnes publiques ou privées quant à une diversification de leurs prestataires relèvent de la liberté contractuelle, le cas échéant dans le cadre des règles des marchés publics, qui n'imposent pas de recourir au moins-disant, si un autre candidat s'avère mieux-disant selon les critères fixés par le pouvoir adjudicateur. Par ailleurs, il n'appartient pas à l'Autorité de fixer des critères tels que le nombre maximum de dossiers qui peut raisonnablement être traité par un avocat aux Conseils associé, en tous cas dès lors que ni les clients, ni les juridictions ne considèrent que cette organisation a une incidence sur la qualité des prestations assurées par le monopole.
148. Il paraît légitime de s'interroger sur l'existence même d'un tel monopole, dès lors que les arguments traditionnellement avancés pour le justifier (compétences spécifiques des professionnels en matière de cassation et exercice du devoir de « déconseil ») paraissent fragilisés par le fait qu'une proportion importante des affaires est traitée par des collaborateurs. Il y aurait donc matière à s'interroger sur la nécessité de réguler le marché en cause sur le fondement d'un numerus clausus, alors qu'un diplôme sélectif y contingenté déjà le nombre des entrants potentiels.
149. L'examen de la qualité des dossiers et du degré nécessaire d'investissement personnel des avocats dans les dossiers relève du contrôle disciplinaire de l'Ordre.

150. L'Autorité doit s'assurer que le marché fonctionne de manière transparente et non-discriminatoire et qu'il permet notamment aux nouveaux entrants de se faire connaître et de se développer sans que le fonctionnement de la profession constitue pour eux une entrave. Or, dans ce marché, fondé sur des relations de confiance, souvent personnelles, avec des grands clients ou des avocats correspondants, ainsi que sur une grande stabilité des relations commerciales, il est indispensable d'assurer une certaine fluidité et de permettre aux nouveaux entrants de se faire connaître et d'être à même de démontrer leurs qualités à leurs futurs clients. À cet égard, il apparaît que certaines règles déontologiques, sans être toujours illégitimes dans leur principe, posent plusieurs freins au développement de ces offices.

### *Les règles relatives à la publicité*

151. Dans son avis n° 16-A-18, l'Autorité de la concurrence a incité l'Ordre à assouplir la réglementation relative à la publicité et aux sites internet, de façon à stimuler la concurrence et à permettre aux nouveaux avocats aux Conseils nommés de se faire connaître et de développer leur clientèle.

152. Depuis cette date, l'Ordre a modifié certaines des dispositions de son règlement général de déontologie sur la communication. Ainsi :

- la publicité personnelle et la sollicitation personnalisée ont été autorisées, « *dans le respect des principes essentiels de la profession* »<sup>51</sup> ;
- des avis de presse peuvent être publiés dans l'année suivant la nomination du professionnel concerné<sup>52</sup> ;
- les avocats aux Conseils ont été autorisés à faire figurer une plaque à l'extérieur de l'immeuble dans lequel ils sont installés<sup>53</sup>.

153. Toutefois, certains contributeurs ont fait part de difficultés liées au maintien de certaines contraintes. Il en va notamment ainsi de l'obligation d'informer en amont le président de l'Ordre de la création ou de la modification des sites internet et des espaces de communication, mais également du contenu et des destinataires des sollicitations personnalisées adressées aux clients ou correspondants potentiels<sup>54</sup>. Ces restrictions limitent la notoriété et, par suite, la capacité de développement de ces offices. Elles sont d'autant plus problématiques qu'elles peuvent conduire à une forme d'autolimitation dans la communication. En effet, le président comme l'ensemble des membres de l'Ordre sont des confrères et concurrents, pour la plupart, déjà bien installés sur le marché. Avec 15 membres, l'Ordre représente même une part significative de la profession (12 %). Dès lors, il est particulièrement délicat pour des offices récents, qui souhaitent développer leur activité, mais également entretenir de bonnes relations avec leurs instances ordinales, de dévoiler l'ensemble de ces éléments, qui relèvent de leur stratégie commerciale<sup>55</sup>. Ces règles sont

---

<sup>51</sup> Articles 64 et 92 du règlement général de déontologie.

<sup>52</sup> Article 93 du règlement général de déontologie.

<sup>53</sup> Article 94 du règlement général de déontologie.

<sup>54</sup> Articles 98 et 101 du règlement général de déontologie.

<sup>55</sup> Voir sur ce point l'annulation par le Conseil d'État des dispositions d'un décret qui prévoyait le recueil d'informations comptables sur les offices de plusieurs professions réglementées par leurs instances professionnelles : « *qu'en revanche, eu égard, d'une part, à la composition des instances professionnelles représentatives, qui réunissent, en particulier au niveau départemental et régional, des membres de ces professions en activité dans le même ressort géographique que celui des offices et études faisant l'objet du recueil de statistiques, et, d'autre part, au contenu des informations recueillies, qui portent sur la situation*



encore plus contestables s'agissant de l'identité des destinataires des communications personnalisées, qui peuvent en effet être dans certains cas des clients des membres de l'Ordre, lesquels peuvent donc être informés de ces démarches.

154. Interrogé sur ce point en séance, le président de l'Ordre a fait valoir que cette disposition visait en réalité à prévenir le harcèlement des destinataires et le respect du principe de délicatesse. Il apparaît toutefois utile de s'interroger sur la proportionnalité de cette obligation d'information, d'autres solutions, présentant moins de risques pour la concurrence, pouvant tout aussi bien permettre d'atteindre l'objectif recherché.
155. Par ailleurs, l'Ordre a également indiqué qu'il s'était essentiellement inspiré, pour rédiger ces passages, du Règlement Intérieur National de la profession d'avocat (RIN), profession pour laquelle la sollicitation personnalisée existe déjà. Toutefois, il s'agit, d'une part, d'une profession bien plus nombreuse et dans laquelle les risques d'atteinte à la concurrence liés à la transmission de tels éléments au barreau sont moins prégnants (au moins à Paris, il peut en aller différemment dans de petits barreaux) et, d'autre part, le règlement des avocats à la Cour est en réalité beaucoup moins restrictif, puisqu'il ne prévoit pas que l'identité des destinataires de la sollicitation personnalisée soit portée à la connaissance du barreau ou de son bâtonnier<sup>56</sup>. La clause imposant une telle communication paraît dès lors à la fois excessive dans ses effets et inappropriée au regard du but recherché.
156. L'Autorité considère par conséquent que le décret en Conseil d'État en cours de rédaction, qui doit mettre en œuvre l'autorisation de la sollicitation personnalisée à plusieurs professions, dont les avocats aux Conseils<sup>57</sup>, devra prévoir que cette communication spécifique soit la moins contrainte possible et, *a minima*, qu'elle ne transite pas par l'Ordre, s'agissant de l'identité de ses destinataires. Dans la mesure où il s'agit d'un projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet de soumettre l'exercice de ces professions à des restrictions quantitatives en matière de communication, l'Autorité rappelle qu'elle devra être obligatoirement saisie de ce projet de décret en application de l'article L. 462-2 du code de commerce.
157. D'après certains professionnels en exercice, d'autres dispositions relatives à la publicité apparaissent restrictives, en particulier l'interdiction de faire mention sur son papier à en-tête, ses courriers électroniques, ses cartes de visite professionnelles et la plaquette de présentation du cabinet, de sa formation, d'une qualité (autre que pour les docteurs et agrégés)<sup>58</sup> ou d'une spécialité<sup>59</sup>. Ces restrictions n'existent pas chez les avocats, qui – en dehors des mentions mensongères ou dénigrantes – doivent seulement s'abstenir de toute référence à des fonctions ou activités sans lien avec l'exercice de la profession d'avocat, ainsi que de toute référence à des fonctions juridictionnelles<sup>60</sup>.

---

*économique et financière des offices et études, tant en ce qui concerne les prestations réglementées que les actes concurrentiels, et sont susceptibles de révéler ainsi leur santé financière ainsi que leur stratégie commerciale, le recueil de ces informations par les instances professionnelles est de nature à porter une atteinte disproportionnée au secret industriel et commercial », Conseil d'État, n° 398801, 24 mai 2017.*

<sup>56</sup> Règlement Intérieur National de la profession d'avocat (RIN), article 10.3, « *Publicité et sollicitation personnalisée : / Toute publicité doit être communiquée sans délai au conseil de l'Ordre* ».

<sup>57</sup> Prévue par le III de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>58</sup> Article 95 à 97 du règlement général de déontologie.

<sup>59</sup> Article 90 du règlement général de déontologie.

<sup>60</sup> RIN, article 10-2.

158. Enfin, sur le fondement du secret professionnel de l'avocat, les avocats aux Conseils, comme les avocats à la Cour, ne peuvent se prévaloir de leurs clients ou des dossiers traités par le passé, alors que les « références » apparaissent comme un critère de choix pour les clients dans d'autres professions libérales (architectes ou conseils par exemple). Cette limite vaut y compris avec l'accord du client, qui ne peut lever le secret professionnel de l'avocat. La seule circonstance dans laquelle de telles mentions peuvent apparaître concerne les réponses aux marchés publics, à la condition d'avoir obtenu l'accord express de ses anciens clients<sup>61</sup>.
159. L'Autorité considère que le caractère particulièrement contraignant de cette réglementation est de nature à freiner le développement économique d'offices existants ou créés, sans qu'elle soit nécessaire à la garantie de la neutralité de la présentation des activités des avocats aux Conseils aux justiciables. En conséquence, il pourrait s'avérer utile de les assouplir, en particulier au bénéfice de créateurs d'offices, afin de faciliter le démarrage de leur activité et donc de stimuler la concurrence et de permettre au créateur d'un nouvel office de se faire connaître de potentiels clients ou avocats à la Cour « *correspondants* », et ainsi de réduire l'asymétrie d'information.

### *Les règles relatives à la confraternité*

160. D'autres aspects critiquables du règlement de déontologie de la profession concernent l'interdiction pour un avocat aux Conseils de traiter d'un dossier déjà confié à un de ses confrères sans son accord préalable<sup>62</sup> et l'obligation d'informer celui-ci si l'un de ses clients souhaite faire appel à ses services<sup>63</sup>. Un dispositif exigeant d'un nouvel entrant qu'il informe ou pire, qu'il obtienne l'accord, de tout ou partie de ses concurrents pour démarcher des clients et pénétrer un marché suscite des doutes sérieux au regard des libertés économiques fondamentales, notamment celles garanties par l'Union européenne dans le marché intérieur.
161. Il s'agit de restrictions importantes à la concurrence, édictées au nom de la confraternité, qui n'apparaissent pas proportionnées à l'objectif d'intérêt général qu'elles souhaitent préserver (qualité de la prestation, accès à la justice...).
162. Là encore, le règlement intérieur des avocats à la Cour apparaît moins restrictif que celui des avocats aux Conseils, sans que les missions propres à ces derniers ne justifient en tant que telles ces restrictions. Les premiers ne sont contraints – en cas de succession à un confrère dans un dossier – que de l'informer et de s'enquérir des sommes encore dues<sup>64</sup>, pas d'obtenir son accord, et aucune règle n'évoque la nécessité pour les avocats à la Cour, lorsqu'un nouveau client se présente à eux, d'informer les confrères qui le représentaient auparavant.

---

<sup>61</sup> Article 15 du règlement général de déontologie.

<sup>62</sup> Règlement général de déontologie : articles 66 : « *L'avocat aux Conseils sollicité pour reprendre le dossier d'un confrère doit s'efforcer d'obtenir l'accord de celui-ci.* » et 69 « *L'avocat aux Conseils ne saurait accepter de donner une consultation dans une affaire dont l'un de ses confrères est saisi à l'insu de ce dernier.* ».

<sup>63</sup> Règlement général de déontologie : articles 65 : « *L'avocat aux Conseils est tenu de respecter l'attachement d'une clientèle au cabinet de l'un de ses confrères, dans toute la mesure où n'est pas en cause le libre choix du client. / L'avocat aux Conseils approché par le représentant d'un client dont tout laisse à penser qu'il peut avoir dans l'ordre un avocat auquel il confie ses affaires de manière habituelle, est tenu de s'assurer auprès de ce client ou de son représentant qu'il n'a d'attache régulière avec aucun autre cabinet* » 67 : « *S'il apparaît qu'il existe de telles relations, il doit alors, dans le respect des principes essentiels de la profession, avertir son confrère et, par son attitude, ne pas encourager ce client à rompre ses liens de confiance qui sont présumés l'unir à son confrère* » et 68 : « *Dans le cas où il apparaîtrait comme certain que ces liens de confiance sont rompus, il appartient à l'avocat aux Conseils appelé à succéder à son confrère de veiller à ce que cette succession se déroule dans le strict respect des principes de confraternité et de délicatesse.* ».

<sup>64</sup> RIN, article 9

163. Le règlement général de déontologie des avocats aux Conseils pourrait ainsi utilement prévoir des règles de transfert des dossiers et des clients d'un office à l'autre moins contraignantes.
164. Assouplir en ce sens ce règlement de déontologie permettrait de stimuler la concurrence au sein de la profession et de permettre en particulier aux nouveaux avocats aux Conseils nommés l'opportunité de se faire connaître et de développer leur clientèle plus aisément qu'aujourd'hui.

**Recommandations** (modifications à apporter au règlement général de déontologie) :

- Élargir les mentions dont les avocats peuvent se prévaloir dans leur communication (parcours académique, spécialité, mention de références, même sans citer les clients ou des dossiers particuliers).
- En matière de sollicitation personnalisée, ne pas contraindre les offices à transmettre au président de l'Ordre l'identité de leurs destinataires et saisir l'Autorité sur le projet de décret, en cours d'élaboration par la DACS, qui encadrera prochainement cette faculté prévue par la loi depuis 2016.
- Abroger les dispositions dissuadant un avocat aux Conseils de traiter avec un nouveau client au motif qu'il serait déjà client d'un de ses confrères.
- Autoriser un avocat aux Conseils à succéder à un confrère dans un dossier, à la demande d'un client, non après accord mais après simple information de celui-ci.

**D. TRANSMISSION SYSTÉMATIQUE D'INFORMATIONS À L'AUTORITÉ**

165. La mission dévolue à l'Autorité requiert l'analyse d'un grand nombre de données financières, économiques et relatives au contentieux des juridictions administratives et judiciaires<sup>65</sup>, afin d'apprécier les fondamentaux de l'offre et de la demande de prestations d'avocats aux Conseils. Or, malgré l'excellente coopération de l'Ordre, qui a transmis des données quasi-complètes et de qualité, quelques rares offices n'ont pas communiqué ces données, ce qui a nécessité le recours à la coopération des services fiscaux sur le fondement des articles L. 450-7 du code de commerce et L. 116 du livre des procédures fiscales.
166. Dans son avis n° 16- A-18, l'Autorité a incité l'Ordre à prévoir une systématisation de la collecte d'information et de données par l'Ordre afin qu'elles puissent être transmises régulièrement à l'Autorité et en particulier dès le lancement de la procédure d'avis. Pour ce qui concerne l'information sur l'évolution du nombre des offices et des avocats aux Conseils, l'Ordre s'est engagé à les adresser à l'Autorité tous les 6 mois. Pour ce qui concerne les tableaux adressés par l'Autorité, concernant notamment la comptabilité et l'activité des offices, il s'est engagé à les renseigner au mois de mai de chaque année, en même temps que les déclarations fiscales, sachant que le processus prévoit le recueil de ces données par un cabinet d'expertise-comptable, sans que celles-ci soient à aucun moment communiquées à l'Ordre lui-même, y compris de manière anonyme, afin d'éviter de porter des informations couvertes par le secret des affaires à la connaissance d'autres professionnels.

<sup>65</sup> Conformément aux dispositions du décret n° 2016-215 du 26 février 2016 portant définition des critères prévus pour l'application de l'article L. 462-4-2 du code de commerce.

167. Si ces engagements de l'Ordre apparaissent positifs, en revanche, la mise en place d'une comptabilité analytique, qui permettrait par exemple de connaître et ventiler le nombre de dossiers traités par chaque cabinet, ou d'obtenir plus de données sur le rôle des collaborateurs, n'est pas prévue par l'Ordre, au motif qu'elle entraînerait des charges administratives et comptables disproportionnées.
168. L'Autorité recommande enfin de prévoir une obligation pour les offices d'avocats aux Conseils de distinguer dans leur comptabilité les produits et les charges inhérents à l'activité monopolistique, d'une part, et à l'activité concurrentielle d'autre part, et de réaliser un suivi des dossiers traités par chacun des associés de l'office dans les principaux domaines de compétence.

**Recommandation** (information sur les offices) :

- Prévoir la mise en place d'une comptabilité analytique au sein des offices d'avocats aux Conseils prévoyant une ventilation des produits et des charges entre activités monopolistiques et activités concurrentielles, ainsi qu'un suivi de l'activité (comptabilisation du nombre de dossiers traités par type d'activité, emploi des collaborateurs, taux de satisfaction devant les juridictions...).

**E. ACCÈS DES FEMMES AUX OFFICES**

169. En septembre 2018, 33 femmes exerçaient la profession d'avocates aux Conseils, soit 27 % des effectifs totaux de la profession. Il s'agit d'une progression, puisqu'elles ne représentaient que 23 % de la profession en 2015, et seulement 17 % en 2005. Ainsi, d'après l'Ordre, un tiers des nouveaux entrants dans la profession au cours des cinq dernières années étaient des femmes. En particulier, deux femmes ont intégré la profession à l'occasion des créations d'office (sur six créateurs).
170. Cette proportion reste toutefois inférieure à la part des femmes en scolarité à l'IFRAC (48 % toutes promotions confondues au cours des 10 dernières années et plus de 50 % ces dernières années) et des diplômées du CAPAC (39 % en moyenne). On constate par ailleurs une sélectivité légèrement plus élevée du diplôme pour les femmes, qui représentent 42 % des candidats mais 39 % des titulaires.

**Tableau 22 : Part des femmes dans les effectifs de l'IFRAC et les diplômés du CAPAC**

Année	Nombre d'étudiants en formation à l'IFRAC (total des 3 années)			Candidats au CAPAC			Nouveaux Titulaires du CAPAC		
	Femmes	Hommes	% femmes	Femmes	Hommes	% femmes	Femmes	Hommes	% femmes
2009 - 2010	20	26	43 %	10	10	50 %	3	4	43 %
2010 - 2011	17	22	44 %	5	9	36 %	3	3	50 %
2011 - 2012	17	19	47 %	7	8	47 %	3	4	43 %
2012 - 2013	7	12	37 %	3	7	30 %	2	3	40 %

Année	Nombre d'étudiants en formation à l'IFRAC (total des 3 années)			Candidats au CAPAC			Nouveaux Titulaires du CAPAC		
	Femmes	Hommes	% femmes	Femmes	Hommes	% femmes	Femmes	Hommes	% femmes
2013 - 2014	12	12	<b>50 %</b>	1	6	<b>14 %</b>	0	3	<b>0 %</b>
2014 - 2015	14	10	<b>58 %</b>	4	5	<b>44 %</b>	1	4	<b>20 %</b>
2015 - 2016	10	11	<b>48 %</b>	3	3	<b>50 %</b>	1	2	<b>33 %</b>
2016 - 2017	12	11	<b>52 %</b>	9	9	<b>50 %</b>	3	2	<b>60 %</b>
2017 - 2018	9	8	<b>53 %</b>						
Moyenne	13,1	14,6	<b>48 %</b>	5,3	7,1	<b>42 %</b>	2,0	3,1	<b>39 %</b>

Source : *Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*

171. Afin de renforcer la féminisation des effectifs de la profession, l'Ordre a pris plusieurs initiatives dont certaines avaient été proposées par l'Autorité dans son avis n° 16-A-18.
172. En particulier, il a expressément prévu dans le règlement intérieur modifié la possibilité de suspendre sa formation à l'IFRAC en cas de maternité.
173. S'agissant par ailleurs de la mise en place par la profession de dispositifs de soutien, en complément des dispositions prévues par le régime social des indépendants, pendant les absences maladie, maternité ou paternité des professionnels, essentiellement pour celles ou ceux qui exercent seuls, l'Ordre a fait valoir qu'un mécanisme de solidarité existait déjà au sein de la profession. En effet, le président de l'Ordre peut nommer un administrateur provisoire pour gérer, à titre bénévole, la charge des confrères en difficulté. Ce mécanisme lui apparaît suffisant et il ne serait ainsi pas nécessaire de souscrire des assurances complémentaires pour faire face à la maladie, la maternité ou la paternité. La DACS a fait savoir à l'Autorité qu'elle souhaitait à cet égard intégrer ce dispositif au droit positif, à l'occasion de la révision du décret de 1991 déjà prévue pour réformer l'organisation de l'IFRAC, et prévoir explicitement qu'il soit applicable au cas des congés maternité. L'Autorité approuve cette initiative du gouvernement, qui va dans le sens d'une meilleure intégration des femmes dans cette profession libérale.
174. En revanche, si la représentation des femmes dans les instances professionnelles des avocats aux Conseils était apparue satisfaisante lors du précédent avis, avec un taux de féminisation de 42 % (+ 19 points d'écart par rapport à la représentation féminine dans la profession) et une présidence de l'ordre assurée par une femme. Le nouveau bureau ne comporte plus que 4 femmes pour 15 membres, soit 27 %. Si l'article 9 de l'ordonnance n° 2015-949 du 31 juillet 2015, qui pose le principe d'une représentation du sexe le moins représenté au sein du conseil de l'ordre au moins proportionnelle à ses effectifs dans la profession, est formellement respecté, on ne peut que regretter cette régression, d'autant qu'aucune femme n'a été nommée à un poste à responsabilité (président, secrétaire, trésorier, syndic...).

**Recommandations** (parité hommes-femmes) :

Afin de renforcer la féminisation des effectifs de la profession, il peut être préconisé de :

- Conduire une étude pour examiner les raisons de la sélectivité plus grande de l'examen du CAPAC constatée pour les femmes sur les dix dernières promotions de diplômés.
- Accroître la représentation des femmes au sein de l'Ordre, notamment aux postes à responsabilité.

## **VI. Conclusion générale**

175. Le constat de l'Autorité est assez proche de celui dressé il y a deux ans sur le même sujet : s'il existe un potentiel pour accroître le nombre d'offices d'avocats aux Conseils, l'approche doit rester prudente, compte tenu notamment des incertitudes persistantes sur la réforme de la procédure applicable devant la Cour de cassation
176. En effet, les avocats aux Conseils évoluent sur un marché très concentré et tirent de leur monopole des revenus très importants. Il apparaît par ailleurs que les nouveaux offices pratiquent des tarifs un peu moins élevés et sont susceptibles d'améliorer la qualité globale des prestations, en traitant directement les dossiers, sans recourir majoritairement à des collaborateurs. Il existe donc un potentiel de développement d'offices supplémentaires, sans que cela porte atteinte à la qualité des prestations rendues devant les juridictions de cassation.
177. Toutefois, comme en 2016, le vivier des candidats est relativement faible (seulement 13 diplômés ne sont pas à ce jour avocats aux Conseils) et si le nombre de dossiers traités annuellement par les deux juridictions est relativement stable, il pourrait être fortement réduit si le projet de filtrage des pourvois proposé par la Cour de cassation était adopté.
178. L'Autorité propose ainsi, comme en 2016, la création de quatre offices supplémentaires d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation sur la prochaine période biennale (2018-2020), soit un accroissement de leur nombre de 6 %.
179. Au-delà de cette recommandation quantitative, il apparaît essentiel que ces nouveaux offices puissent se développer de manière satisfaisante. Or, si les quatre offices créés en 2017 ont pu trouver des clients et développer leur activité, ils se sont cependant heurtés à une concentration importante de l'activité entre quelques grands offices et à une faible mobilité des principaux clients (avocats à la Cour et clients institutionnels) en partie liées aux usages de la profession.
180. En tant que telle, la concentration de l'activité n'est pas nécessairement révélatrice d'un dysfonctionnement du marché et peut s'expliquer par le souhait des clients de confier leurs affaires à des cabinets disposant d'une assise et d'une notoriété importantes. En revanche, cette inertie de la clientèle est renforcée par la difficulté pour les nouveaux entrants de se faire connaître pour concurrencer leurs consœurs et confrères. Le risque est donc que l'émulation se concentre sur la frange concurrentielle des « petites » structures et que les offices à créer sur la période 2018-2020 viennent directement concurrencer les cabinets les moins prospères. Pour cette raison, il apparaît indispensable à l'Autorité que les barrières

identifiées à la mobilité des clients soient rapidement levées et qu'en particulier, le règlement général de déontologie de l'Ordre soit amendé pour écarter toute restriction inutile, notamment les dispositions encadrant la publicité des offices, ainsi que celles empêchant un avocat aux Conseils, même sollicité par un client, de succéder à un confrère sans obtenir son accord, voire l'invitant à essayer de dissuader ce client de changer d'avocat aux Conseils. L'allègement de ces contraintes constitue ainsi un facteur clé de succès de la réforme.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Audrey Sabourin et M. Antoine Callot, rapporteurs, et l'intervention de M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint, par Mme Isabelle de Silva, présidente, Mme Fabienne Siredey-Garnier, Mme Élisabeth Flury-Hérard et M. Emmanuel Combe, vice-présidents, Mme Chantal Chomel, Mme Sophie Harnay, Mme Sandra Lagumina, Mme Séverine Larere, Mme Patricia Phené, Mme Pierrette Pinot, Mme Marie-Laure Sauty de Chalon, Mme Carol Xueref, M. Noël Diricq et M. Olivier d'Ormesson, membres.

La secrétaire de séance,  
Caroline Orsel

La présidente,  
Isabelle de Silva

---

© Autorité de la concurrence

Autorité  
de la concurrence



**AVIS N° 18-A-11**

**ANNEXE 1**

**« SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR  
LA LIBERTÉ D'INSTALLATION DES AVOCATS AU  
CONSEIL D'ÉTAT ET À LA COUR DE CASSATION »**

<b>I. Présentation de la consultation publique .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Les profils des contributeurs à la consultation publique (Questions 1 à 12).....</b>	<b>4</b>
<b>III. Les diplômés du CAPAC (questions 13 à 18).....</b>	<b>6</b>
<b>IV. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (questions 19 à 41).....</b>	<b>6</b>
<b>A. LES AVOCATS AU CONSEIL D'ÉTAT ET À LA COUR DE CASSATION EN PLACE (QUESTIONS 19 À 23) .....</b>	<b>6</b>
<b>B. LES NOUVEAUX AVOCATS AU CONSEIL D'ÉTAT ET À LA COUR DE CASSATION (QUESTIONS 28 À 42) .....</b>	<b>7</b>
<b>1. LIBERTÉ D'INSTALLATION 2016-2018 (QUESTIONS 28 À 41).....</b>	<b>7</b>
<b>2. LIBERTÉ D'INSTALLATION 2018-2020 (QUESTIONS 40 ET 41) .....</b>	<b>8</b>
<b>V. Questions communes à tous les contributeurs (questions 43 à 60) .....</b>	<b>8</b>
<b>A. PROCÉDURE DE NOMINATION (QUESTIONS 43 ET 44).....</b>	<b>8</b>
<b>B. LES CRITÈRES RETENUS (QUESTIONS 45 À 48) .....</b>	<b>10</b>
<b>1. LE CRITÈRE DE L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DEVANT LA COUR DE CASSATION ET LE CONSEIL D'ÉTAT.....</b>	<b>10</b>
<i>Le nombre de dossiers : un critère perçu globalement comme pertinent.....</i>	<i>11</i>
<i>Mises en garde sur les risques liés aux réformes de la cassation.....</i>	<i>11</i>
<i>Confiance sur les conséquences possibles de cette réforme compte tenu des niveaux actuels d'activité .....</i>	<i>11</i>
<b>2. LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE .....</b>	<b>11</b>
<b>3. LES AUTRES CRITÈRES PERTINENTS .....</b>	<b>12</b>
<b>C. L'IMPACT DES NOUVEAUX OFFICES (QUESTIONS 49 À 56) :.....</b>	<b>13</b>
<b>1. SUR LES TITULAIRES OU ASSOCIÉS D'OFFICES EXISTANTS.....</b>	<b>13</b>



2. SUR LES COLLABORATEURS DES OFFICES .....	14
3. SUR LES CLIENTS .....	14
4. SUR LE TRAVAIL DES JURIDICTIONS (CONSEIL D'ÉTAT, COUR DE CASSATION, AUTRES JURIDICTIONS) .....	15
D. L'IMPACT DE LA RÉFORME SUR L'ACCÈS AUX OFFICES (QUESTIONS 57 À 59) ....	16
E. AUTRES OBSERVATIONS (QUESTIONS 60 ET 61) .....	17
<b>VI. Rappel des questions posées .....</b>	<b>18</b>
<i>Personne de contact</i> .....	18
<i>Autres personnes que celles remplissant les conditions d'exercice de la profession d'avocat aux Conseils</i> .....	18
<i>Personne travaillant au sein d'un cabinet d'avocat aux Conseils ou envisageant d'y travailler</i> .....	19
<i>Questions relatives aux diplômé(e)s du CAPAC</i> .....	19
<i>Forme juridique de la société</i> .....	19
<i>Office existant</i> .....	19
<i>Questions réservées aux nouveaux avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation installés</i> .....	19
<i>Candidature sur la période 2018-2020</i> .....	20
<i>Questions relatives à la procédure de nomination</i> .....	20
<i>Questions relatives à la procédure de nomination</i> .....	20
<i>L'impact des créations récentes</i> .....	21
<i>Accès des femmes et hommes à la profession</i> .....	21
<i>Autres observations</i> .....	21

## I. Présentation de la consultation publique

1. L'Autorité de la concurrence a lancé, du 7 juin au 8 juillet 2018, la consultation publique prévue à l'article L. 462-4-2 du code de commerce. Dans la perspective d'élaborer un nouvel avis sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (ci-après « avocats aux Conseils ») et réviser ses recommandations en matière de création d'offices, elle a invité tous les acteurs intéressés à formuler des observations et à répondre à un sondage en ligne, composé de 61 questions ciblées en fonction du statut des contributeurs.
2. Cette consultation a suscité un intérêt certain de la part des acteurs concernés. Un total de 55 contributeurs a été dénombré. Après vérifications, notamment des pièces justificatives, 34 contributions exploitables<sup>1</sup> ont finalement été retenues pour l'analyse. Il s'agit uniquement de personnes physiques. L'Association des jeunes avocats aux Conseils (ci-après « AJAC ») et l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ont, pour leur part, participé sous forme de contribution libre par courriel<sup>2</sup>.
3. Le sondage s'articule autour de quatre grandes sections, la première porte sur l'identité des contributeurs ([questions 1 à 12 ; cf. II](#)), la deuxième concerne plus spécifiquement les diplômés du certificat d'aptitude à la profession d'avocat aux Conseils (ci-après CAPAC) ([questions 13 à 18 ; cf. III](#)), la troisième, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation en place avant la réforme, nouvellement installés ou désireux de s'installer ([questions 13 à 42 ; cf. IV](#)) et, enfin, la quatrième comprend des questions d'ordre général destinées à tous les contributeurs ([questions 43 à 60 ; cf. V](#)).
4. L'échantillon des répondants au sondage comprend notamment 22 avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, dont 2 avocats nommés dans les offices créés par arrêté du 5 décembre 2016. Pour mémoire, le premier avis relatif à cette profession a été publié au *Journal officiel* du 1<sup>er</sup> novembre 2016. L'Autorité y a recommandé de porter le nombre d'offices d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de 60 à 64, ce nombre étant jusqu'alors demeuré inchangé à 60 depuis 1817. Six nouveaux professionnels ont été nommés titulaires ou associés de ces quatre offices créés au cours de la période 2016-2018. En raison d'une mésentente entre deux associés d'une SCP, le nombre de nouveaux professionnels a été ramené à cinq. Ainsi, le nombre d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation est passé de 113 à 122 sur la même période.
5. Sur l'ensemble des contributeurs, 32 % sont des femmes et 68 % sont des hommes. Une grande majorité (62 %) a entre 35 et 50 ans.

---

<sup>1</sup> Les 21 contributions retirées émanent de personnes s'étant contentées de compléter leurs seuls nom et prénom (15 contributions), sans répondre à aucune question, de doublons (3 contributions) et, enfin, de personnes ayant donné des réponses à caractère fantaisiste (3 contributions), sans intérêt pour la présente synthèse.

<sup>2</sup> Compte tenu de leur caractère, les contenus des notes libres de l'Ordre et de l'AJAC ont été intégrés directement dans le corps du présent avis pour alimenter et compléter plusieurs parties et notamment celle du suivi des recommandations.

## II. Les profils des contributeurs à la consultation publique (Questions 1 à 12)

6. La répartition par statut des contributeurs est la suivante :

Statut des contributeurs	Nombre	en %
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation titulaire d'un office individuel	7	21 %
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation associé(e) en exercice d'une société titulaire d'un office	14	41 %
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation salarié(e)	1	3 %
Collaborateur (-trice) d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation titulaire du CAPAC	2	6 %
Collaborateur (-trice) d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation non titulaire du CAPAC	9	26 %
Autre <sup>3</sup>	1	3 %
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100 %</b>

7. La consultation publique a suscité un certain engouement auprès des avocats aux Conseils, qu'ils exercent à titre individuel ou en tant qu'associés d'une société titulaire d'un office. En effet, ils représentent près de 62 % (soit 21 personnes) des répondants.
8. Sur les 11 collaborateurs d'avocat aux Conseils (soit 32 %) ayant répondu au questionnaire, seuls deux sont titulaires du CAPAC.
9. Seul un avocat aux Conseils salarié a répondu, ce qui s'explique par le caractère récent du statut de salarié dans cette profession. Pour mémoire, dans le cadre de l'avis n° [16-A-18](#), l'Autorité avait relevé que l'adoption du décret n° 2016-651 du 20 mai 2016 rendait possible la nomination d'avocat aux Conseils salarié, sans que cette faculté ait encore été utilisée à l'époque. À l'heure actuelle, une nomination est d'ores et déjà effective et une autre serait en cours d'instruction par la DACS.
10. Par ailleurs, aucun étudiant en formation ou diplômé du CAPAC, ni représentant d'une association de consommateurs agréée, ne s'est prononcé dans le cadre du sondage en ligne de la consultation publique.
11. Pour compléter les résultats du sondage en ligne et éclairer l'instruction de l'avis, deux contributions libres des représentants de l'AJAC et de l'Ordre des avocats aux Conseils ont été prises en compte par l'Autorité.
12. La répartition femmes-hommes des contributeurs est de 32 % pour les femmes et 68 % pour les hommes. Dans l'avis n° 16-A-18, l'Autorité avait noté que seuls 24 % des avocats aux Conseils étaient des femmes et que le processus de féminisation s'accélérait au sein de la profession.

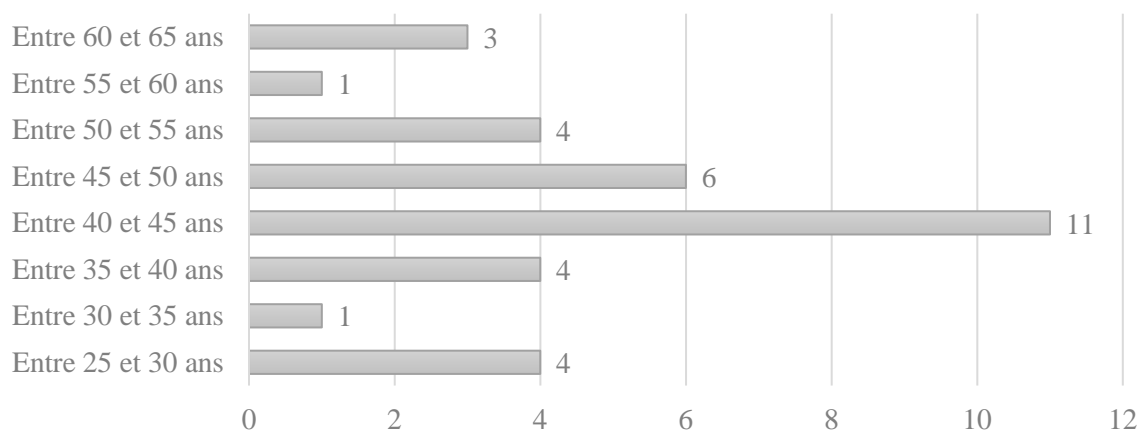
---

<sup>3</sup> Il s'agit d'un avocat

<b>Statut des contributeurs</b>	<b>Femmes</b>	<i>en %</i>	<b>Hommes</b>	<i>en %</i>	<b>Total</b>
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation titulaire d'un office individuel	2	29 %	5	71 %	7
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation associé(e) en exercice d'une société titulaire d'un office	4	29 %	10	71 %	14
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation salarié(e)		0 %	1	100 %	1
Collaborateur (-trice) d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation titulaire du CAPAC	1	50 %	1	50 %	2
Collaborateur (-trice) d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation non titulaire du CAPAC	3	33 %	6	67 %	9
Autre	1	100 %		0 %	1
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>32 %</b>	<b>23</b>	<b>68 %</b>	<b>34</b>
<i>Répartition</i>	<i>32 %</i>		<i>68 %</i>		<i>100 %</i>

13. L'examen de la pyramide des âges montre que 62 % des répondants ont entre 35 et 50 ans.
14. La répartition par tranches d'âge des répondants éligibles à la profession d'avocat aux Conseils (34 personnes) est la suivante :

Répartition par tranches d'âge



### III. Les diplômés du CAPAC (questions 13 à 18)

*Question 13. En tant que diplômé(e) du CAPAC, estimez-vous être suffisamment informé(e) des postes à pourvoir dans les offices existants ?*

*Question 14. De quelle(s) manière(s) êtes-vous informé(e) ?*

*Question 15. Selon vous, quels seraient les axes d'amélioration ?*

*Question 16. En tant que diplômé(e) du CAPAC, estimez-vous être suffisamment informé(e) des postes à pourvoir dans les offices créés ou vacants ?*

*Question 17. De quelle(s) manière(s) êtes-vous informé(e) ?*

*Question 18. Selon vous, quels seraient les axes d'amélioration ?*

15. Aucun contributeur n'a, semble-t-il, souhaité s'exprimer sur la série de questions associées aux diplômés du CAPAC. Toutefois, certaines contributions libres donnent des éléments de réponse, parfois contradictoires, à ces questions.

### IV. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (questions 19 à 41)

#### A. LES AVOCATS AU CONSEIL D'ÉTAT ET À LA COUR DE CASSATION EN PLACE (QUESTIONS 19 À 23)

16. Parmi les avocats aux Conseils en place ayant répondu au sondage, 7 sont titulaires d'un office individuel et 14 sont associés en exercice d'une société titulaire d'un office. Comme évoqué *supra*, ces 21 avocats aux Conseils représentent 62 % des contributeurs.

*Question 19. Type de société*

17. La forme juridique privilégiée dans la profession demeure la société civile professionnelle (SCP).

*Question 21. S'agit-il d'une société pluri-professionnelle d'exercice constituée pour l'exercice en commun de plusieurs professions ?*

*Question 22. Si oui, quelles sont les autres professions associées ?*

*Question 23. Si non, envisagez-vous d'évoluer vers une société pluri-professionnelle d'exercice ?*

*Question 24. Pour quelles raisons ?*

*Question 25. Si oui, quelles seraient les autres professions associées ?*

18. Aucune société pluri-professionnelle d'exercice constituée pour l'exercice en commun de plusieurs professions n'a répondu à la consultation.
19. Seul, un avocat aux Conseils associé envisagerait d'évoluer vers une telle société pluri-professionnelle avec, comme profession complémentaire, des avocats au barreau. Selon lui, pour pallier la réduction significative d'activité en cas de réforme de la procédure devant la Cour de cassation, la société pluri-professionnelle composée d'avocats aux Conseils et au barreau pourrait permettre le maintien d'un certain niveau d'activité.
20. Pour les 13 autres associés, ce type de structure pluri-professionnelle ne présenterait pas d'intérêt et pourrait même compromettre l'indépendance des avocats aux Conseils. Cela leur paraîtrait d'autant plus inopportun et risqué s'il s'agissait d'une association avec des avocats au barreau.

*Question 26. Cette société est-elle détenue par l'intermédiaire d'une SPFPL (Société de participation financières de professions libérales) ?*

21. Aucune SCP de l'échantillon n'est détenue par l'intermédiaire d'une SPFPL.

*Question 27. Avez-vous parmi vos effectifs un(e) avocat(e) au Conseil d'État et à la Cour de cassation salarié(e) ?*

22. Aucun contributeur n'a parmi ses effectifs d'avocat aux Conseils salarié.

## **B. LES NOUVEAUX AVOCATS AU CONSEIL D'ÉTAT ET À LA COUR DE CASSATION (QUESTIONS 28 À 42)**

### **1. LIBERTÉ D'INSTALLATION 2016-2018 (QUESTIONS 28 À 41)**

23. Deux sur un total de six avocats aux Conseils nouvellement installés dans le cadre de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ont répondu au questionnaire en ligne. Pour des raisons de confidentialité des contributeurs, mais également de secret statistique, la synthèse de leurs réponses aux questions 29 à 41 ne peut pas être rendue publique.

*Question 29. Votre office a-t-il été créé à la suite de l'arrêté du 5 décembre 2016 ?*

*Question 30. Sous quelle forme juridique avez-vous créé votre office ?*

*Question 32. S'agit-il d'une société pluri-professionnelle d'exercice constituée pour l'exercice en commun de plusieurs professions ?*

*Question 33. Si oui, quelles sont les autres professions associées ?*

*Question 34. Si non, envisagez-vous d'évoluer vers une société pluri-professionnelle d'exercice ?*

*Question 35. Pour quelles raisons ?*

*Question 36. Si oui, quelles seraient les autres professions associées ?*

*Question 37. Cette société est-elle détenue par l'intermédiaire d'une SPFPL (Société de participation financières de professions libérales) ?*

*Question 38. Avez-vous parmi vos effectifs un(e) avocat(e) au Conseil d'État et à la Cour de cassation salarié(e) ?*

*Question 39. Avez-vous rencontré des difficultés lors de votre installation ? Disposez-vous de l'ensemble des moyens nécessaires au bon fonctionnement de votre office (financement, locaux, personnel, matériel informatique, etc.) ?*

*Question 40. De quel accompagnement avez-vous bénéficié de la part de la profession et de ses instances représentatives ?*

*Question 41. L'encadrement actuel de la publicité des offices vous semble-t-il adapté ? Les moyens de communication autorisés permettent-ils de faire connaître un office ? Veuillez justifier votre réponse.*

## **2. LIBERTÉ D'INSTALLATION 2018-2020 (QUESTIONS 40 ET 41)**

*Question 42. Si de nouvelles recommandations en matière de créations d'offices sont faites, souhaitez-vous candidater au cours de la période 2018-2020 ?*

24. Deux collaborateurs titulaires du CAPAC ont manifesté leur intérêt pour se porter candidats en cas de nouvelles créations d'offices.

## **V. Questions communes à tous les contributeurs (questions 43 à 60)**

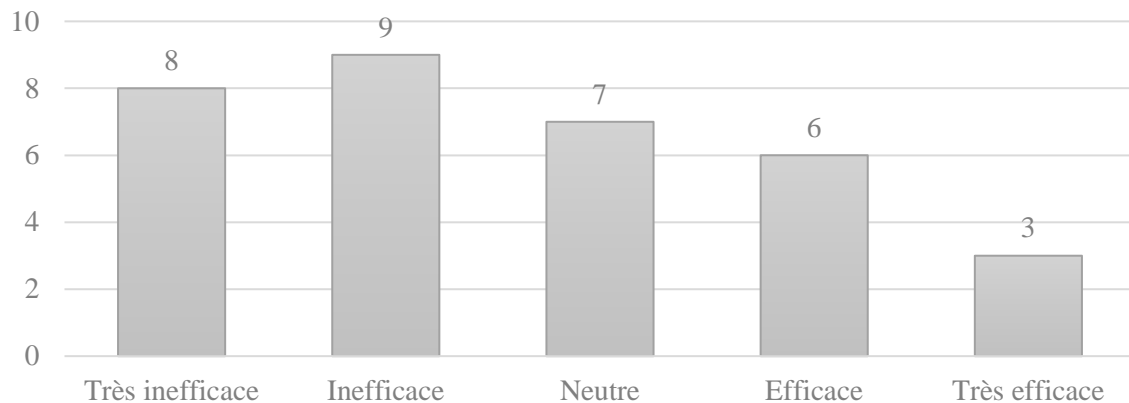
### **A. PROCÉDURE DE NOMINATION (QUESTIONS 43 ET 44)**

*Question 43. Selon vous, au regard du besoin de création de nouveaux offices, la procédure de nomination (exposée supra) vous apparaît :*

*Inefficace/neutre/très efficace*

*Question 44. Le cas échéant, quelles modifications de cette procédure suggérez-vous ?*

Selon vous, au regard du besoin de création de nouveaux offices, la procédure de nomination (exposée supra) vous apparaît :



25. Pour plus de la moitié, les contributeurs ayant répondu à cette question (52 % soit 17 sur 33) considèrent que la procédure de nomination est inefficace, voire très inefficace.
26. Les contributeurs les plus négatifs sur la procédure actuelle de nomination ont émis les suggestions suivantes :

***S'interroger sur le vivier des candidats titulaires du CAPAC volontaires à la création et revoir les critères retenus par la Commission de classement des candidats***

- Selon certaines contributions reçues, il conviendrait d'interroger en amont tous les titulaires du CAPAC quant à leur volonté de candidater en cas de création de nouveaux offices.
- Le manque de transparence des critères utilisés par la Commission de classement des candidats aux offices créés a été déploré par certains répondants, alors qu'il serait selon eux possible de définir des critères objectifs de sélection (qualité et sérieux du projet proposé, par exemple).
- Si l'ancienneté semble avoir prévalu pour la première vague de créations, ce critère, qui a le mérite de l'objectivité, devrait selon certains contributeurs être pondéré ou corrigé pour tenir compte de l'objectif d'accès à la profession des femmes et des jeunes, populations sous-représentées dans l'Ordre. Par ailleurs, ce critère d'ancienneté pourrait être instrumentalisé, un rapprochement artificiel entre candidats à la nomination permettant de bénéficier de l'ancienneté du plus expérimenté. Enfin, certains contributeurs ont suggéré qu'une priorité soit donnée à ceux qui se sont déclarés candidats (ou potentiels candidats pour les étudiants passant le CAPAC) dans le cadre de la consultation publique, afin de lever les inhibitions en la matière (une liste pouvant être communiquée par l'ADLC à la Commission).

***Aménager un délai plus long au stade de la nomination pour faciliter l'installation***

- Au stade de la nomination par le garde des Sceaux, il a été suggéré de prévoir un délai suffisamment long pour offrir aux candidats retenus de bonnes conditions matérielles d'installation ;

***Supprimer les offices purement et simplement et remplacer le système actuel par un concours ou par l'appréciation des besoins des juridictions suprêmes.***

- Certains contributeurs suggèrent la suppression pure et simple des offices.
- D'autres recommandent de mettre en place un concours d'accès pour remplacer le système actuel.



- Enfin, il a été proposé par certains répondants de remplacer le système actuel et de laisser les juridictions suprêmes apprécier elles-mêmes les éventuels besoins de nouveaux avocats aux Conseils pour les nécessités du bon déroulement du service public de la justice.

***Remettre en cause le délai de révision de deux ans et la structure des nouveaux offices qui sont généralement des entreprises individuelles***

- Certains contributeurs estiment que la création d’offices nus avec un ou deux avocats aux Conseils conduirait à multiplier les petits cabinets qui ne seraient pas à même de traiter l’ensemble du contentieux et de traiter les plus gros dossiers. Elle ne remettrait pas en question le monopole de quelques cabinets. Aussi, tout en maintenant un barreau spécialisé et un nombre limité d’avocats habilités à plaider devant les cours suprêmes, il conviendrait selon eux de permettre aux cabinets d’avocats aux Conseils de se structurer, de pouvoir mettre en avant certaines spécialisations, notamment en associant leurs collaborateurs les plus spécialisés.
- Pour quelques répondants, le délai de 2 ans entre chaque révision des recommandations serait trop court.
- Plutôt que la création de titres nus, il vaudrait mieux, selon certains contributeurs, « contraindre les confrères à s’associer ou à recruter un salarié si le chiffre d’affaires par associé le permet ».

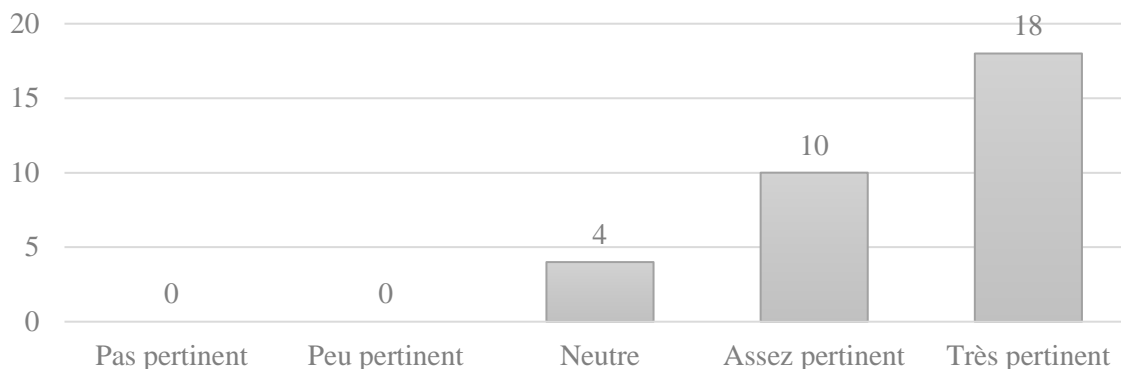
## **B. LES CRITÈRES RETENUS (QUESTIONS 45 À 48)**

### **1. LE CRITÈRE DE L’ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DEVANT LA COUR DE CASSATION ET LE CONSEIL D’ÉTAT**

*Question 45. Selon vous, le critère de l’évolution du nombre de dossiers devant la Cour de cassation et le Conseil d’État est-il un critère pertinent pour déterminer le nombre d’office à pourvoir ?*

*Question 46. Le cas échéant, pouvez-vous expliquer pourquoi ?*

Selon vous, le critère de l’évolution du nombre de dossiers devant la Cour de cassation et le Conseil d’Etat est-il un critère pertinent pour déterminer le nombre d’office à pourvoir ?



### ***Le nombre de dossiers : un critère perçu globalement comme pertinent***

27. Sur les 32 contributeurs ayant répondu à cette question, 88 % d'entre eux considèrent ce critère pertinent à très pertinent. L'activité des offices dépend selon eux avant tout du nombre de dossiers devant les deux hautes juridictions. Par ailleurs, ce critère tiendrait compte, tout à la fois, de la bonne administration de la justice et de l'intérêt de l'avocat aux Conseils.
28. Toutefois, des contributeurs précisent d'une part, qu'en sus du nombre de pourvois, il faudrait tenir compte de la ventilation des dossiers entre les offices et de leur rémunération et, d'autre part, qu'une lecture fine des statistiques publiées par les juridictions serait nécessaire, afin de ne retenir que les chiffres pertinents pour mesurer l'activité et ne pas tenir compte des pourvois qui ne donnent pas lieu à de réelle instruction par un avocat.

### ***Mises en garde sur les risques liés aux réformes de la cassation***

29. Des contributeurs mettent en garde sur l'effet qu'auraient de « brusques » réformes sur le nombre de dossiers devant les deux instances. L'inquiétude sur la pérennité de l'activité des avocats aux Conseils est soulignée.

Pour faire face à ce risque, un contributeur suggère d'ouvrir aux avocats aux Conseils l'accès aux juridictions judiciaires de première instance et d'appel.

### ***Confiance sur les conséquences possibles de cette réforme compte tenu des niveaux actuels d'activité***

30. Au contraire, quelques contributeurs soulignent que, même s'il venait à baisser ou stagner, le nombre de dossiers serait largement suffisant pour permettre la création de nouveaux offices : « *aujourd'hui, chaque avocat au Conseil "hérite" en moyenne d'environ 400 dossiers par an sans avoir à consentir le moindre effort commercial ni subir de concurrence sérieuse. Or un avocat au Conseil est bien incapable de traiter un tel nombre de dossiers chaque année, étant donné qu'il faut (selon la difficulté) compter entre 2 et 10 jours pour traiter un dossier de cassation (voire davantage pour les plus gros dossiers). Il en résulte que le travail d'avocat aux Conseils consiste aujourd'hui bien souvent à un simple travail de relecture (quand il est fait) du travail des collaborateurs internes ou externes.* »

## **2. LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE**

*Question 47. Selon vous, comment l'exigence de bonne administration de la justice doit être prise en compte dans la détermination des recommandations en matière de création de nouveaux offices ?*

31. Pour la plupart des 18 contributeurs ayant répondu à cette question, la bonne administration serait un critère essentiel, qui se confondrait en partie avec « l'intérêt du justiciable ». Ce critère permettrait le maintien d'un niveau suffisant de qualité dans les prestations délivrées par les professionnels. Compte tenu des formations et de la déontologie des avocats aux Conseils, la bonne administration des pourvois devant les hautes juridictions serait assurée. Le justiciable serait ainsi assuré de ne pas s'engager dans des pourvois voués à l'échec.
32. Pour certains contributeurs, une augmentation du nombre d'offices pourrait nuire à cette qualité. Ainsi, un contributeur estime par exemple que : « *Ce critère impose, en premier lieu, de ne pas aborder ce secteur comme un marché comme un autre. L'organisation de la profession et le nombre d'opérateurs sur le marché a en effet une influence sur le nombre de recours, lequel doit demeurer maîtrisé si l'on souhaite conserver le système actuel, dans*

*lequel les deux juridictions doivent examiner tous les pourvois qui leur sont soumis sans être pour autant submergées par un nombre trop important de recours. D'autre part, la bonne administration de la justice impose une exigence de qualité des prestations, et cette qualité est remise en cause si les opérateurs se trouvent fragilisés économiquement. »*

33. *A contrario, des contributeurs mettent en garde sur le fait que, pour les plus gros offices, le suivi d'un nombre trop important de dossiers par avocat aux Conseils (pouvant atteindre près de 2 000 dossiers par an) ne serait pas compatible avec une bonne administration de la justice. Inversement, dans les plus petits offices, le manque d'investissements dans les outils informatiques et la documentation juridique pourraient également la compromettre.*
34. *En tout état de cause, selon un contributeur, « la création de nouveaux offices a vocation à permettre à des titulaires du CAPAC d'accéder à la profession d'Avocats aux Conseils. Compte tenu du haut niveau d'exigence de l'examen du CAPAC (épreuves écrites et orales, corrigées par un jury composé notamment de magistrats des deux juridictions suprêmes), l'entrée dans la profession des nouveaux avocats aux Conseils désignés sur un nouvel office n'aura aucun impact négatif sur la bonne administration de la justice. »*

### 3. LES AUTRES CRITÈRES PERTINENTS

*Question 48. Relevez-vous d'autres critères pertinents ? Si oui, lesquels ?*

35. Quelques contributeurs ont évoqué d'autres critères pertinents qui sont répertoriés ci-après :
- le nombre d'entrées dans la profession par l'accession à un office déjà existant. Pour l'un des contributeurs : *« D'une part, ces entrées peuvent rendre inutile la création d'offices. D'autre part, l'augmentation du nombre de professionnels et le rajeunissement de la profession qui en résulte accroît l'offre et rend la situation plus difficile pour les cabinets dans un marché délimité comme le nôtre. »*
  - le chiffre d'affaires global de la profession, le nombre de dossiers, le nombre de collaborateurs, et notamment le nombre de collaborateurs par associé, ratio qui traduirait, selon certains contributeurs, la part d'investissement de l'associé dans le traitement des dossiers.
  - les évolutions législatives et réglementaires et les orientations données par les hautes juridictions sur la réforme du pourvoi en cassation.
  - l'intérêt du justiciable, notamment *« [s]i l'on considère qu'il est distinct de la bonne administration de la justice -ce qui peut être le cas -». Le cas échéant, selon le contributeur concerné, il devrait « être pris en compte, et devrait primer sur la bonne administration de la justice. »*
  - la compétence juridique des avocats, notamment pour apprécier l'importance du vivier des candidats : *« on ne voit pas pourquoi il n'y aurait pas un nombre important d'avocats pouvant agir devant les juridictions suprêmes, ni pourquoi les avocats travaillant devant ces juridictions devraient avoir une activité exclusivement focalisée sur des dossiers de cassation. La cassation pourrait très bien n'être qu'un volet de l'activité d'un cabinet ou d'un avocat. »*
  - la diversité des profils pour renouveler, diversifier, rajeunir et féminiser la profession.

## C. L'IMPACT DES NOUVEAUX OFFICES (QUESTIONS 49 À 56) :

36. 29 contributeurs (85 % du total des contributeurs) se sont prononcés sur l'impact des nouveaux offices sur les titulaires et associés en place, les collaborateurs, les clients et le travail des juridictions.

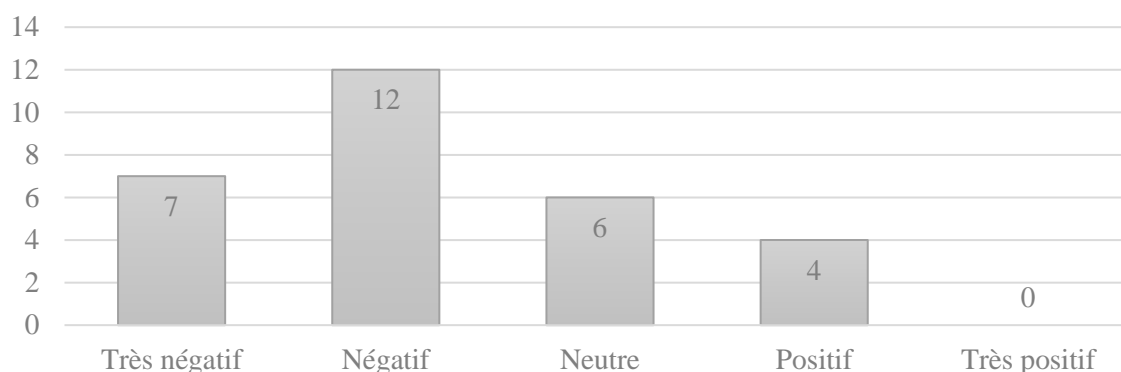
### 1. SUR LES TITULAIRES OU ASSOCIÉS D'OFFICES EXISTANTS

*Question 49. Selon vous, la création des nouveaux offices d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a eu un impact sur les titulaires ou associés d'offices existants :*

*Très négatif / Pas d'impact / Très positif*

*Question 50. Pour quelles raisons ?*

Selon vous, la création des nouveaux offices d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a eu un impact sur les titulaires ou associés d'offices existants :



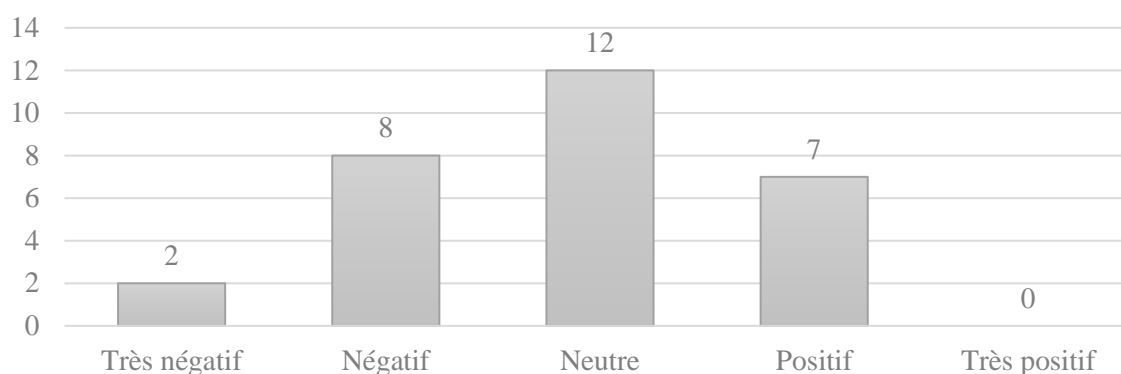
37. Au vu de la composition de l'échantillon, composé pour l'essentiel de professionnels déjà en place avant la réforme, l'impact des nouveaux offices d'avocats aux Conseils sur les titulaires ou associés d'offices existants est considéré majoritairement (66 %) comme négatif voir très négatif. Les principaux impacts négatifs identifiés seraient des baisses des honoraires, d'activité (pour les petites structures), de la valeur des offices et de la qualité des prestations pour la clientèle.
38. Toutefois, la plupart des contributeurs reconnaît que cet impact est difficilement mesurable, compte tenu du faible nombre et du démarrage d'activité récent des offices créés. Ainsi, certains d'entre eux estiment que les offices historiques ne seraient confrontés à aucun risque économique lié à la création des nouveaux offices. En effet, « *les charges d'avocat aux Conseils ont une valeur économique qui tient à une clientèle relativement captive qui renâcle à changer d'avocat sauf cas très particulier. Les nouveaux venus peinent à asseoir leur réputation et ne viennent concurrencer que de manière très marginale (sinon nulle) les cabinets installés.* » Aussi ne feraient-ils pas « *une grande concurrence aux titulaires en place mais* » auraient « *tendu un peu plus la situation des petits cabinets qui sont plus sensibles aux variations du marché.* »
39. Enfin, un contributeur relève que « *la procédure de création des offices nouveaux avec révision biennale est facteur d'instabilité et d'inquiétude, ce qui constitue paradoxalement un frein aux transmissions d'office existant.* »

## 2. SUR LES COLLABORATEURS DES OFFICES

*Question 51. Selon vous, la création des nouveaux offices d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a eu un impact sur les conditions de travail des collaborateurs des offices:*

*Question 52. Pour quelles raisons ?*

Selon vous, la création des nouveaux offices d'avocats Conseil d'État et à la Cour de cassation a eu un impact sur les conditions de travail des collaborateurs des offices :



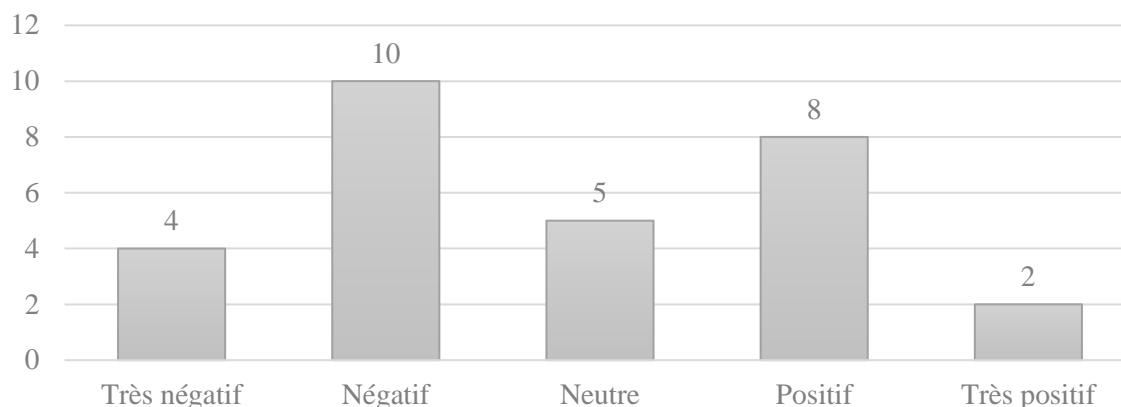
40. Pour la majorité des répondants, l'impact de la réforme sur les conditions de travail des collaborateurs ne serait pas réellement identifiable.
41. Si certains contributeurs soulignent un impact positif, ils n'en décrivent pas la nature.
42. Ceux qui, au contraire, estiment cet effet négatif, indiquent que la création de nouveaux offices dévaloriserait le travail des collaborateurs (sans toutefois expliquer pourquoi). Par ailleurs, la réforme réduirait le vivier des candidats à l'association dans les offices existants, entraînerait des suppressions de postes de collaborateurs dues à une hausse de la concurrence, qui ne serait pas compensée, dans l'immédiat, par la création de nouveaux postes de collaborateurs dans les offices créés, compte tenu de leur démarrage récent et de la taille réduite.

## 3. SUR LES CLIENTS

*Question 53. Selon vous, la création des nouveaux offices a eu un impact sur les clients (prix, qualité du service rendu, etc.) :*

*Question 54. Pour quelles raisons ?*

Selon vous, la création des nouveaux offices a eu un impact sur les clients (prix, qualité du service rendu, etc.) :



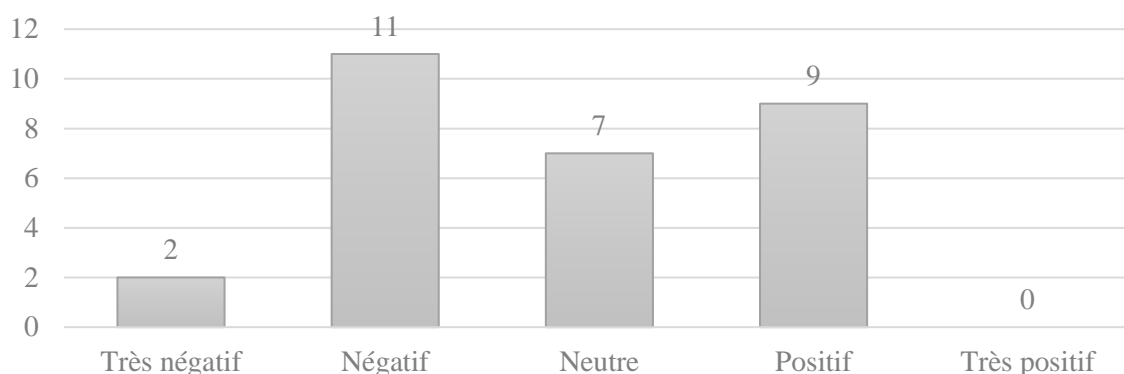
43. La création de nouveaux offices se serait accompagnée d'une baisse des prix et d'un meilleur accompagnement des clients. Le faible nombre de dossiers au démarrage de l'activité permettrait aux professionnels d'assurer un suivi plus personnalisé. Par ailleurs, certains contributeurs avancent que les prix proposés par les nouveaux avocats aux Conseils seraient un peu plus faibles que ceux des cabinets historiques de taille importante. En revanche, ce ne serait pas forcément le cas par rapport aux plus petits cabinets en place.
44. Pour certains contributeurs, des prix plus faibles ne garantiraient pas au justiciable le haut niveau de qualité qu'il attend *in fine*.
45. Pour d'autres contributeurs, l'impact de la création des quatre offices sur les clients serait inexistant ou non encore observable à ce stade.

#### 4. SUR LE TRAVAIL DES JURIDICTIONS (CONSEIL D'ÉTAT, COUR DE CASSATION, AUTRES JURIDICTIONS)

*Question 55. Selon vous, la création des nouveaux offices a eu un impact sur le travail des juridictions (Conseil d'État, Cour de cassation, autres juridictions) :*

*Question 56. Pour quelles raisons ?*

Selon vous, la création des nouveaux offices a eu un impact sur le travail des juridictions (Conseil d'État, Cour de cassation, autres juridictions) :



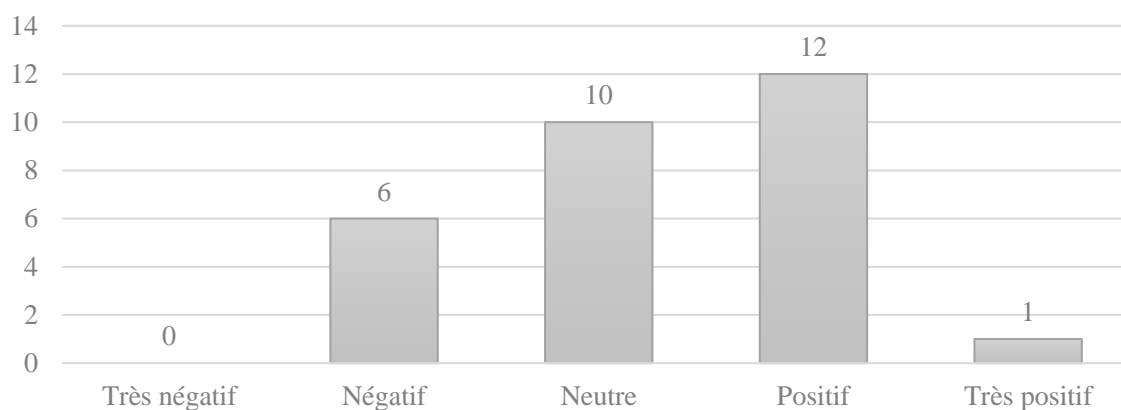
46. Pour la plupart des contributeurs, les nouvelles charges ont été créées il y a tout juste un an. Il n'y a pas assez de recul.

#### D. L'IMPACT DE LA RÉFORME SUR L'ACCÈS AUX OFFICES (QUESTIONS 57 À 59)

*Question 57. Selon vous, quel a été l'impact de la réforme sur l'accès des femmes aux offices d'avocat aux Conseils:*

*Question 58. Pour quelles raisons ?*

Selon vous, quel a été l'impact de la réforme sur l'accès des femmes aux offices d'avocat aux Conseils :



47. Parmi les 29 contributeurs 45 % estiment l'impact globalement positif pour l'accès des offices aux femmes. En effet, l'association dans des offices existants apparaissant plus difficile pour les femmes, la création de nouveaux offices leur aurait permis d'accéder plus aisément à la profession (deux femmes nommées sur six nominations).

Toutefois, 34 % des contributeurs estiment que l'impact est neutre et 21 % l'estiment même négatif. Le nombre de femmes dans cette profession serait en constante évolution depuis quelques années. Ce phénomène serait même encouragé par l'Ordre. L'accès des hommes

et des femmes à la profession était déjà égalitaire avant la réforme, de sorte que cette dernière n'aurait eu aucun impact en la matière.

*Question 59. Quels seraient, selon vous, les moyens envisageables pour permettre un meilleur accès:*

48. Les moyens envisagés et proposés par les contributeurs pour permettre un meilleur accès des femmes aux offices sont :
- Imposer aux offices ayant trois associés qu'il y ait au moins une femme et pour les offices ayant quatre associés qu'il y ait la parité ;
  - Réformer les statuts des SCP qui ne permettraient pas de gérer l'absence pendant un congé maternité ;
  - Favoriser le renouvellement des générations ;
  - Poursuivre les créations d'offices ;
  - Réformer les voies d'accès à la profession et notamment le CAPAC et la formation de l'IFRAC pour permettre de concilier vie professionnelle et privée (notamment pour les parents d'enfants en bas âge) ;

#### **E. AUTRES OBSERVATIONS (QUESTIONS 60 ET 61)**

*Question 60. Avez-vous d'autres observations concernant le futur avis de l'Autorité ?*

*Question 61. Si vous le souhaitez, vous pouvez télécharger à l'appui de vos observations tous documents qu'il vous semble utile de porter à la connaissance de l'Autorité.*

49. Plusieurs contributeurs ont fait des propositions complémentaires pour le futur avis de l'Autorité de la concurrence :
- Il ne faudrait pas négliger les effets d'une éventuelle réforme de la Cour de cassation sur le nombre nécessaire d'avocats aux Conseils et sur l'attractivité de cette profession ;
  - Il faudrait imposer une limite d'âge à 70 ans, comme pour les notaires, ce qui libérerait un grand nombre de places et suffirait à renouveler l'Ordre et à faire entrer les nouveaux diplômés ;
  - Il faudrait appréhender la question des rémunérations des avocats nouvellement installés avant la réforme, qui doivent supporter des charges d'intérêts d'emprunt ;
  - Il faudrait harmoniser la pratique à l'échelle européenne en se calquant sur la Commission européenne et cesser de travailler sur l'hypothèse d'offices ministériels.
  - Pour l'ouverture de la profession, il faudrait la rendre plus attractive et « lever l'incertitude quant aux perspectives professionnelles excédant le simple aléa inévitable de la réussite aux examens » :
    - en rendant publiques ou tout au moins accessibles des informations claires notamment financières, d'association et de reprise dans les charges existantes ;



- *en encadrant plus précisément les processus de reprise d'office en cas de départ à la retraite ;*
- *en indiquant un nombre approximatif de professionnels pouvant rejoindre la profession, sauf évolution notable des critères, à un horizon de moyen voire de long terme.*
- *En outre, l'IFRAC, dont les effectifs sont variables et rarement très importants, ce qui, compte tenu de la sélectivité justifiée du CAPAC, conduit à un « vivier » relativement limité, doit également attirer plus de personnes, via notamment une communication plus importante auprès des principaux intéressés (élèves-avocats et avocats à la cour), et une formation réorganisée pour permettre de faire des « pauses » dans la formation. La formation pourrait également valoriser plus nettement l'expérience professionnelle acquise auprès d'un avocat aux Conseils pour apparaître moins « scolaire », élément relativement repoussoir pour des personnes sortant plus ou moins récemment d'environ 6 à 8 années d'études, voire plus pour les docteurs en droit. »*

## **VI. Rappel des questions posées**

*Les questions grisées portent sur des données individuelles qui, pour des raisons de confidentialité et de respect de l'anonymat, ne sont pas présentées dans le présent compte rendu de la consultation publique.*

### ***Personne de contact***

Question 1. Civilité

Question 2. Identité

Question 3. À quel titre participez-vous à la présente consultation publique ?

- Personne travaillant au sein d'un cabinet d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (titulaire, associé, collaborateur titulaire ou non du CAPAC, salarié) ou personne envisageant d'y travailler plus tard (diplômé CAPAC, étudiants à l'IFRAC, professionnel souhaitant obtenir le bénéfice d'une passerelle, etc.)*
- Autre personne (par ex : représentant d'une instance ordinale, d'une association de consommateurs agréée, etc.)*

Question 4. Coordonnées électroniques

Question 5. Coordonnées téléphoniques

Question 6. Coordonnées postales

Question 7. Tranche d'âge

### ***Autres personnes que celles remplissant les conditions d'exercice de la profession d'avocat aux Conseils***

Question 8. Vous répondez au présent questionnaire en qualité de (Autre personne (par ex : représentant d'une instance ordinale, d'une association de consommateurs agréée, etc.))

Question 9. Dénomination de la structure

Question 10. Veuillez télécharger un justificatif attestant de votre qualité

***Personne travaillant au sein d'un cabinet d'avocat aux Conseils ou envisageant d'y travailler***

Question 11. Vous répondez au présent questionnaire en tant que personne remplissant les conditions requises pour exercer la profession d'avocat aux Conseils ou envisageant de les remplir. Plus précisément, vous êtes :

Question 12. Veuillez télécharger un justificatif attestant de votre qualité

***Questions relatives aux diplômé(e)s du CAPAC***

Question 13. En tant que diplômé(e) du CAPAC, estimez-vous être suffisamment informé(e) des postes à pourvoir dans les offices existants ?

Question 14. De quelle(s) manière(s) êtes-vous informé(e) ?

Question 15. Selon vous, quels seraient les axes d'amélioration ?

Question 16. En tant que diplômé(e) du CAPAC, estimez-vous être suffisamment informé(e) des postes à pourvoir dans les offices créés ou vacants ?

Question 17. De quelle(s) manière(s) êtes-vous informé(e) ?

Question 18. Selon vous, quels seraient les axes d'amélioration ?

***Forme juridique de la société***

Question 19. Type de société

Question 20. Dénomination de la société

Question 21. S'agit-il d'une société pluri-professionnelle d'exercice constituée pour l'exercice en commun de plusieurs professions ?

Question 22. Si oui, quelles sont les autres professions associées ?

Question 23. Si non, envisagez-vous d'évoluer vers une société pluri-professionnelle d'exercice ?

Question 24. Pour quelles raisons ?

Question 25. Si oui, quelles seraient les autres professions associées ?

Question 26. Cette société est-elle détenue par l'intermédiaire d'une SPFPL (Société de participation financières de professions libérales) ?

Question 27. Avez-vous parmi vos effectifs un(e) avocat(e) au Conseil d'État et à la Cour de cassation salarié(e) ?

***Office existant***

Question 28. Étiez-vous déjà titulaire ou associé de cet office avant le 16 septembre 2016 ?

Question 29. Votre office a-t-il été créé à la suite de l'arrêté du 5 décembre 2016 ?

***Questions réservées aux nouveaux avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation installés***

Question 30. Sous quelle forme juridique avez-vous créé votre office ?

Question 31. Dénomination de la société

Question 32. S'agit-il d'une société pluri-professionnelle d'exercice constituée pour l'exercice en commun de plusieurs professions ?

Question 33. Si oui, quelles sont les autres professions associées ?

Question 34. Si non, envisagez-vous d'évoluer vers une société pluri-professionnelle d'exercice ?

Question 35. Pour quelles raisons ?

Question 36. Si oui, quelles seraient les autres professions associées ?

Question 37. Cette société est-elle détenue par l'intermédiaire d'une SPFPL (Société de participation financières de professions libérales) ?

Question 38. Avez-vous parmi vos effectifs un(e) avocat(e) au Conseil d'État et à la Cour de cassation salarié(e) ?

Question 39. Avez-vous rencontré des difficultés lors de votre installation ? Disposez-vous de l'ensemble des moyens nécessaires au bon fonctionnement de votre office (financement, locaux, personnel, matériel informatique, etc.) ?

Question 40. De quel accompagnement avez-vous bénéficié de la part de la profession et de ses instances représentatives ?

Question 41. L'encadrement actuel de la publicité des offices vous semble-t-il adapté ? Les moyens de communication autorisés permettent-ils de faire connaître un office ? Veuillez justifier votre réponse.

### ***Candidature sur la période 2018-2020***

Question 42. Si de nouvelles recommandations en matière de créations d'offices sont faites, souhaitez-vous candidater au cours de la période 2018-2020 ? ?

### ***Questions relatives à la procédure de nomination***

Question 43. Selon vous, au regard du besoin de création de nouveaux offices, la procédure de nomination (exposée supra) vous apparaît :

Inefficace/neutre/très efficace

Question 44. Le cas échéant, quelles modifications de cette procédure suggérez-vous ?

### ***Questions relatives à la procédure de nomination***

Question 45. Selon vous, le critère de l'évolution du nombre de dossiers devant la Cour de cassation et le Conseil d'État est-il un critère pertinent pour déterminer le nombre d'office à pourvoir ?

Pas pertinent/Assez pertinent/ Très pertinent

Question 46. Le cas échéant, pouvez-vous expliquer pourquoi ?

Question 47. Selon vous, comment l'exigence de bonne administration de la justice doit être prise en compte dans la détermination des recommandations en matière de création de nouveaux offices ?

Question 48. Relevez-vous d'autres critères pertinents ? Si oui, lesquels ?

### ***L'impact des créations récentes***

Question 49. Selon vous, la création des nouveaux offices d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a eu un impact sur les titulaires ou associés d'offices existants :

Très négatif / Pas d'impact / Très positif

Question 50. Pour quelles raisons ?

Question 51. Selon vous, la création des nouveaux offices d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a eu un impact sur les conditions de travail des collaborateurs des offices:

Très négatif / Pas d'impact / Très positif

Question 52. Pour quelles raisons ?

Question 53. Selon vous, la création des nouveaux offices a eu un impact sur les clients (prix, qualité du service rendu, etc.) :

Très négatif / Pas d'impact / Très positif

Question 54. Pour quelles raisons ?

Question 55. Selon vous, la création des nouveaux offices a eu un impact sur le travail des juridictions (Conseil d'État, Cour de cassation, autres juridictions) :

Très négatif / Pas d'impact / Très positif

Question 56. Pour quelles raisons ?

### ***Accès des femmes et hommes à la profession***

Question 57. Selon vous, quel a été l'impact de la réforme sur l'accès des femmes aux offices d'avocat aux Conseils:

Très négatif / Pas d'impact / Très positif

Question 58. Pour quelles raisons ?

Question 59. Quels seraient, selon vous, les moyens envisageables pour permettre un meilleur accès:

### ***Autres observations***

Question 60. Avez-vous d'autres observations concernant le futur avis de l'Autorité ?

Question 61. Si vous le souhaitez, vous pouvez télécharger à l'appui de vos observations tous documents qu'il vous semble utile de porter à la connaissance de l'Autorité.