

N° 453192

REPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL NATIONAL DES  
BARREAUX

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Agnès Pic  
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Arnaud Skzryerbak  
Rapporteur public

Sur le rapport de la 1<sup>ère</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 30 mars 2022  
Décision du 26 avril 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 1<sup>er</sup> juin 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 13 août 2020 par laquelle la ministre du travail a rejeté son recours gracieux tendant au retrait ou à la modification, pour permettre aux cabinets d'avocats d'être prestataires de la prestation de conseil en ressources humaines, de son instruction n° DGEFP/MADEC/2020/90 du 4 juin 2020 relative à la prestation « conseil en ressources humaines » pour les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....  
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du travail ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971;
- le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Agnès Pic, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Arnaud Skrzyrbak, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Boré, Salve de Bruneton, Mégret, avocat du Conseil national des barreaux ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que, par une instruction du 4 juin 2020, la ministre du travail a défini les objectifs, les caractéristiques, les modalités de suivi et de mise en œuvre ainsi que les conditions financières et de gestion de la prestation de « *conseil en ressources humaines* » pour les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME), destinée à financer l'intervention d'un professionnel visant à « *la sensibilisation, l'accompagnement, la professionnalisation et l'outillage de la TPE-PME en matière de ressources humaines* » grâce à l'accompagnement réalisé par le prestataire cofinancé par l'État. Cette instruction instaure en particulier un contrôle de la qualité du prestataire lors de l'instruction de la demande et fixe les conditions auxquelles ces prestataires doivent satisfaire, en précisant que les opérateurs de compétences (OPCO), les chambres consulaires, les organisations professionnelles, les cabinets d'experts comptables et les cabinets d'avocats ne peuvent pas être prestataires. Le Conseil national des barreaux doit être regardé comme demandant l'annulation de cette instruction en tant qu'elle exclut les cabinets d'avocats de la possibilité d'être prestataire.

2. D'une part, aux termes de l'article 54 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques : « *Nul ne peut, directement ou par personne interposée, à titre habituel et rémunéré, donner des consultations juridiques ou rédiger des actes sous seing privé, pour autrui : / 1° S'il n'est titulaire d'une licence en droit ou s'il ne justifie, à défaut, d'une compétence juridique appropriée à la consultation et la rédaction d'actes en matière juridique qu'il est autorisé à pratiquer conformément aux articles 56 à 66. / Les personnes mentionnées aux articles 56, 57 et 58 sont réputées posséder cette compétence juridique. / (...) Pour chacune des activités non réglementées visées à l'article 60, elle résulte de l'agrément donné, pour la pratique du droit à titre accessoire de celle-ci, par un arrêté qui fixe, le cas échéant, les conditions de qualification ou d'expérience juridique exigées des personnes*

*exerçant cette activité et souhaitant pratiquer le droit à titre accessoire de celle-ci* ». En vertu de l'article 56 de la même loi, les avocats inscrits à un barreau français disposent, dans le cadre des activités définies par leur statut, du droit de donner des consultations juridiques. Aux termes de l'article 60 de la même loi : « *Les personnes exerçant une activité professionnelle non réglementée pour laquelle elles justifient d'une qualification reconnue par l'Etat ou attestée par un organisme public ou un organisme professionnel agréé peuvent, dans les limites de cette qualification, donner des consultations juridiques relevant directement de leur activité principale et rédiger des actes sous seing privé qui constituent l'accessoire nécessaire de cette activité* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article 115 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat : « *La profession d'avocat est incompatible avec l'exercice de toute autre profession, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires particulières (...)* ».

4. Il résulte de l'instruction attaquée que la prestation de « *conseil en ressources humaines* » a pour objectif général de proposer un accompagnement personnalisé aux TPE-PME pour répondre à leurs besoins en matière de gestion des ressources humaines. Cette prestation doit notamment permettre : « *- de contribuer au maintien et au développement de l'emploi et des compétences dans la période de crise et de reprise économique (...); / - d'aider l'entreprise à adapter son organisation du travail et sa gestion des ressources humaines au contexte de crise et de reprise progressive, en lien avec sa situation financière et sa stratégie de développement économique; / - de co-construire des outils et un plan d'actions partagé par les acteurs de l'entreprise (...); / - d'accompagner la mise en œuvre des actions en rendant l'entreprise autonome et en lui permettant l'appropriation des outils mis à sa disposition* ». Le point 2 du I de l'instruction précise que la prestation de conseil ne peut se traduire par une simple mise aux normes règlementaires des entreprises et n'a pas vocation à financer les coûts pédagogiques et salariaux afférents à des actions de formation. Il identifie les thématiques d'intervention des prestataires. Le point 2 du II de cette instruction, relatif au contrôle des prestataires, repris au point 2 du II de son annexe 1 relative au cahier des charges, prévoit que les prestataires « *doivent avoir une expérience en matière de conseil et de gestion des ressources humaines en entreprise et disposer de connaissances sur l'environnement institutionnel et territorial, d'une expertise en matière de droit du travail, d'emploi et de formation professionnelle et d'une bonne connaissance des aides publiques* ».

5. Si la ministre chargée du travail soutient que les thématiques d'intervention dans lesquelles doit s'inscrire l'action des prestataires se rapportent à des matières concrètes de gestion des ressources humaines et que la prestation de « *conseil en ressources humaines* » ne saurait être réduite à une prestation de conseil juridique, il résulte cependant de ces dispositions que plusieurs de ces thématiques comportent une dimension juridique et que les connaissances sur l'environnement institutionnel et l'expertise en matière de droit du travail sont des critères de contrôle de la qualité des prestataires auxquels les entreprises peuvent faire appel. Il ressort en outre des pièces du dossier que de nombreux cabinets d'avocats disposent d'une expérience en matière de conseil et de gestion des ressources humaines en entreprise. Si la ministre fait valoir que l'instruction doit être lue comme n'excluant pas le bénéfice de la prestation dans le cas où le cabinet d'avocats dispose d'une filiale spécialisée dans le conseil en ressources humaines, sous réserve que les consultants répondent aux conditions fixées par le cahier des charges, une telle distinction repose sur un critère d'organisation sans lien avec l'objet de la prestation. Par suite, en excluant par principe les cabinets d'avocats des prestataires auxquels les entreprises peuvent faire appel pour bénéficier de la prise en charge par l'Etat de la

prestation « *conseil en ressources humaines* », l'instruction attaquée porte en l'espèce une atteinte injustifiée au principe de libre concurrence.

6. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés, que le Conseil national des barreaux est fondé à demander l'annulation des mots : « et les cabinets d'avocats » au neuvième alinéa du point 2 du II et au huitième alinéa du point 2 du II de l'annexe 1 de l'instruction attaquée, qui en sont divisibles.

7. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Au neuvième alinéa du point 2 du II et au huitième alinéa du point 2 du II de l'annexe 1 de l'instruction du 4 juin 2020, les mots : « et les cabinets d'avocats » sont annulés.

Article 2 : Le surplus des conclusions du Conseil national des barreaux est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Conseil national des barreaux et à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Délibéré à l'issue de la séance du 30 mars 2022 où siégeaient : Mme Christine Maugüé, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Yves Doutriaux, Mme Carine Soulay, Mme Fabienne Lambolez, M. Jean-Luc Nevache, M. Damien Botteghi, conseillers d'Etat et Mme Agnès Pic, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 26 avril 2022.

La présidente :  
Signé : Mme Christine Maugüé

La rapporteure :  
Signé : Mme Agnès Pic

La secrétaire :  
Signé : Mme Anne Lagorce

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :