

Commentaires du CCBÉ sur la recommandation de la Commission sur la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers

27/02/2025

RÉSUMÉ

Dans ce document, le CCBÉ souhaite commenter la recommandation de la Commission sur la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers, publiée le 15 novembre 2023. Le CCBÉ rappelle que les États membres sont compétents pour fixer leurs propres règles en ce qui concerne l'accès à la profession d'avocat, et la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers (en vertu des règles de l'Accord général sur le commerce des services). En ce qui concerne la reconnaissance des qualifications des avocats, le CCBÉ tient à préciser que l'approche recommandée par la Commission ne semble pas appropriée pour plusieurs raisons. Du point de vue de la qualité des prestataires de services juridiques fournis aux justiciables pour la défense de leurs droits dans le cadre des systèmes juridiques individuels, la profession d'avocat requiert une connaissance approfondie des dispositions nationales. Cette exigence est confirmée dans le cadre de l'UE sur la prestation de services juridiques transfrontaliers et la libre circulation et l'établissement des avocats, qui justifie et reconnaît l'importance de la profession pour le fonctionnement de la justice, insistant sur l'incidence négative qu'une reconnaissance automatique des qualifications des avocats de pays tiers pourrait avoir sur les systèmes juridiques des États membres et, en premier lieu, sur les justiciables de l'UE. À cet égard, le CCBÉ rappelle la nécessité d'assurer des services de haute qualité et la protection des justiciables, raison principale pour laquelle toute reconnaissance des qualifications de pays tiers requiert de la prudence.

1. Introduction

L'objectif de ce document est de réagir à la [recommandation de la Commission européenne](#) sur la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers du 15 novembre 2023, adoptée dans le cadre du train de mesures relatives à la mobilité des compétences et des talents.

Le CCBÉ note le fait que la reconnaissance des qualifications semble figurer en bonne place dans l'ordre du jour de la Commission, ce qui s'est traduit par plusieurs initiatives, telles que le [plan d'action sur les](#)

[compétences](#)¹ ou les [orientations politiques](#) de la prochaine Commission². Les réponses écrites de la commissaire désignée aux compétences indiquent également des travaux à venir afin de développer « des règles sur la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers, de simplifier les procédures et de supprimer les obstacles non nécessaires »³.

L'approche de la Commission pourrait en effet être pertinente pour plusieurs secteurs confrontés à la nécessité de recruter des professionnels de pays tiers. Néanmoins, le CCBE doute que l'approche soit appropriée pour les avocats. Avant tout, rien ne prouve que les États membres souffrent en général d'une pénurie d'avocats. Dans sa communication « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats - Un enjeu prioritaire pour l'UE » (COM(2015) 215 final) du 19 mai 2015, la Commission européenne a souligné l'importance de veiller à ce que les réglementations tant européennes que nationales soient accompagnées d'analyses d'impact couvrant les dimensions économiques, sociales, réglementaires et juridiques. Cette approche devrait notamment mettre en évidence les bénéfices tangibles pour les ressortissants de l'UE. Le CCBE tient à préciser que la recommandation de la Commission du 15 novembre 2023 ne fournit aucune indication de la sorte, en particulier en ce qui concerne les services juridiques.

Le CCBE fait également remarquer que les professions réglementées nécessitent une attention plus spécifique et qu'il existe des différences significatives entre les différentes professions réglementées (le secteur de la santé, par exemple, n'a pas les mêmes besoins que le secteur juridique).

Les considérations ci-dessous expliquent qu'en raison de la spécificité du cadre juridique de l'UE pour les avocats, de leur rôle dans la société, de la nécessité de leur fiabilité et de la confiance du public dans leurs fonctions, ainsi que des exigences déontologiques auxquelles ils doivent être soumis, l'approche générale de la Commission et un cadre de l'UE pour la reconnaissance des qualifications des pays tiers pourraient ne pas être adaptés à cette profession.

Le CCBE invite la Commission à le consulter en tant que partie prenante si un processus de consultation est lancé.

2. Commentaires généraux du CCBE sur la reconnaissance des qualifications des avocats des pays tiers

A. Pratiques et défis actuels

Le CCBE rappelle que les États membres sont compétents pour fixer leurs propres règles en ce qui concerne l'accès à la profession d'avocat et la reconnaissance des qualifications des ressortissants des pays tiers (en vertu des règles de l'Accord général sur le commerce des services – « AGCS »). Ces règles nationales sont généralement liées à l'organisation et au fonctionnement du système judiciaire d'un pays donné. Dès leur

¹ Qui indique que la Commission « *mettra à jour les recommandations des États membres concernant la manière de réformer l'accès aux professions réglementées* » et « *contribuer[a] à la création d'un cadre européen transparent et harmonisé pour faciliter la reconnaissance de compétences et de qualifications professionnelles acquises dans des pays tiers* ».

² L'action visant à attirer les talents appropriés grâce à des règles harmonisées en matière de reconnaissance des qualifications a été évoquée dans les orientations politiques de la prochaine Commission. L'amélioration du cadre européen des qualifications, tel que défini par la directive sur les qualifications professionnelles, a également été abordée dans le récent [rapport de la Cour des comptes européenne](#).

³ Réponses de la commissaire désignée, Roxana Mînzatu, vice-présidente exécutive chargée des ressources humaines, des compétences et de la préparation, aux questionnaires, [disponibles ici](#).

formation universitaire, les avocats sont étroitement liés aux expériences de droit positif d'un État membre et sont par conséquent ancrés dans leur système juridique national, qui est souvent profondément différent de celui d'autres États membres. C'est pourquoi les États membres restent compétents pour fixer les conditions d'accès et d'exercice de la profession d'avocat⁴.

Réagissant à la Recommandation (UE) 2022/554 de la Commission européenne sur la reconnaissance des qualifications des personnes fuyant l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le CCBE a apporté son soutien à la reconnaissance des qualifications des avocats ukrainiens, et ce document reste valable⁵.

La profession d'avocat est fondamentale pour le bon fonctionnement du système judiciaire, la défense de l'état de droit, des droits et des intérêts des justiciables. Cela implique un véritable lien et une connaissance du système juridique national dans lequel l'activité est exercée.

Dans l'UE, la reconnaissance, l'établissement et la prestation de services juridiques transfrontaliers ont été réglementés selon le principe de la confiance mutuelle ainsi que selon des principes partagés et protégés tels que l'état de droit : voir les directives européennes sur le marché intérieur concernant la reconnaissance des qualifications professionnelles et des formations, la libre prestation de services et la liberté d'établissement des avocats (directive 2005/36/CE, « directive qualifications professionnelles », directive 98/5/CE, « directive sur l'établissement des avocats », directive 77/249/CEE du Conseil, « directive sur les services des avocats »).

La directive sur l'établissement des avocats (la « directive établissement »), par exemple, confère des titres de libre circulation aux avocats. À cet effet, on entend par « avocat » toute personne ressortissante d'un État membre et autorisée à exercer ses activités professionnelles sous l'un des titres professionnels énumérés, à savoir *avocat*, *advogado*, etc. Il existe donc deux conditions pour invoquer la directive : la nationalité d'un État membre et le titre d'avocat dans un État membre⁶. L'importance de l'approche de cette directive réside dans sa reconnaissance implicite d'un processus d'harmonisation des systèmes juridiques et des voies pour devenir avocat dans les États membres de l'UE.

B. Raisons pour lesquelles la reconnaissance automatique des qualifications des pays tiers peut être problématique

Le cadre susmentionné s'appliquant aux avocats peut être affecté de manière involontaire et négative si l'UE décide d'instaurer un nouveau cadre concernant la reconnaissance des qualifications des pays tiers.

L'expérience de l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM) entre le Portugal et le Brésil pourrait servir d'illustration des problèmes susceptibles de se poser et de leçon à tirer pour toute initiative à venir, tant au niveau national qu'à l'échelle de l'UE. Cet accord reconnaissait automatiquement aux avocats venant du Brésil au Portugal (et inversement) la possibilité d'exercer au Portugal. Au bout d'un certain temps, les clients et les juges se sont inquiétés de la qualité des services fournis par ces avocats au Portugal et de la circulation de ces avocats dans d'autres États membres sur le principe de leur admission au Portugal, qu'il était difficile de contrôler ou de limiter.

Il est par conséquent évident que la qualité des services fournis par les avocats risque d'être compromise si la reconnaissance est automatique ou quasi automatique. En outre, la reconnaissance automatique ouvre la voie à un abus des règles de l'UE sur la libre circulation des avocats.

Cet exemple permet de mieux comprendre la nécessité de la condition de nationalité de la directive établissement, qui empêche les avocats de pays tiers de s'installer dans d'autres États membres.

⁴ Commentaires préliminaires du CCBE sur la proposition de directive sur les résidents de longue durée, disponibles [ici](#).

⁵ Recommandation du CCBE sur les qualifications des avocats ukrainiens, disponible [ici](#).

⁶ Article 1 par. 2 de la directive et voir également le Guide du CCBE sur la libre circulation des avocats dans l'Union européenne, page 7, disponible [ici](#).

Il convient toutefois de reconnaître qu'en cas de double nationalité (nationalité d'un État membre de l'UE et nationalité d'un pays tiers) ou de personnes qui acquièrent une nationalité de l'UE, ce n'est plus le cas, à moins qu'elles ne possèdent pas de qualification au sein de l'UE et qu'elles aient besoin de faire reconnaître leur titre d'un pays tiers⁷. Dans ce dernier cas (c'est-à-dire pour les ressortissants de l'UE possédant un titre d'un pays tiers), ces personnes peuvent bénéficier de l'article 3, paragraphe 3, de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, qui facilite la reconnaissance dans un deuxième État membre.

Même si la condition de nationalité pour pouvoir être avocat dans un État membre de l'UE a été supprimée dans plusieurs États membres, elle reste un élément important du cadre de l'UE pour les raisons évoquées ci-dessus⁸.

Le CCBE a toujours été ouvert à la conclusion d'ARM avec des partenaires commerciaux individuels.

En outre, en l'absence de législation de l'UE régissant la reconnaissance des qualifications des avocats de pays tiers, les États membres sont pleinement compétents pour réglementer l'accès à la profession d'avocat des citoyens de pays tiers. Par conséquent, les réglementations de l'UE sur la reconnaissance des qualifications, la libre circulation et la libre prestation de services des avocats sont réservées aux avocats de l'UE et ne peuvent donc pas être étendues aux avocats des pays tiers. En outre, le CCBE note que la reconnaissance des qualifications professionnelles ne peut se faire que conformément aux règles et exceptions prévues par l'AGCS/l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Par exemple, l'AGCS prévoit le statut du consultant juridique étranger, qui implique une limitation aux conseils extrajudiciaires sur la législation du pays d'origine et le droit international (à l'exclusion du droit national et du droit de l'UE). Toutefois, certains États membres de l'UE ont émis des réserves quant à la libéralisation des services dans le cadre de l'AGCS ou n'ont pas adopté, au niveau national, de réglementation régissant le statut de consultant juridique étranger. Cela veut dire que les États membres n'ont pas une approche similaire de la reconnaissance de la qualification des avocats d'un pays tiers et de leur accès à la profession au niveau national.

C. Le besoin de garantir des services de qualité et la protection des justiciables

Le CCBE rappelle la nécessité de maintenir des normes élevées pour les professionnels du droit afin de protéger les intérêts des clients et l'intégrité des services juridiques⁹. Ces normes sont maintenues grâce à la vérification des qualifications, mais aussi par des exigences supplémentaires liées à l'éthique, telles que la vérification du casier judiciaire du candidat, de sa conduite professionnelle et d'autres aspects de ses antécédents afin de s'assurer qu'il ou elle répond aux normes éthiques requises pour exercer la profession d'avocat.

Au cœur des processus de reconnaissance se trouvent l'intérêt et la protection des justiciables, entendus à la lumière du rôle particulier des avocats dans l'administration de la justice, tel que l'a récemment confirmé

⁷ Voir le guide du CCBE sur la libre circulation des avocats dans l'Union européenne, à « Diplôme obtenu dans un pays tiers », disponible [ici](#) : « Les ressortissants de l'UE peuvent obtenir un diplôme dans un pays tiers et qui sera ensuite reconnu par un État de l'UE : par exemple, un ressortissant portugais dont le diplôme d'avocat brésilien est reconnu au Portugal. Dans cet exemple, la qualification juridique portugaise ne devrait être reconnue par d'autres États membres que si l'avocat possède trois ans d'expérience au Portugal : article 3.3 de la directive qualifications professionnelles. ».

⁸ Voir les données de l'OCDE, question Q8a.4.1 La nationalité ou la citoyenneté est-elle requise pour qu'un avocat puisse exercer dans votre pays ? Base de données sectorielles PMR de l'OCDE (données basées sur l'indice de restrictivité des échanges de services de l'OCDE (IRES), disponible [ici](#).

⁹ En ce qui concerne la qualité des services juridiques, voir le document du CCBE, disponible [ici](#).

la Cour de justice¹⁰. Cela implique que les avocats et les barreaux doivent être indépendants de l'État et des tiers, ce qui constitue une pierre angulaire de l'état de droit. Cette caractéristique est généralement garantie et protégée dans les États membres de l'UE par l'intermédiaire, par exemple, du droit primaire, des critères d'adhésion, du contrôle de la Cour de justice, etc. En outre, lorsque les justiciables s'adressent à des avocats, ils s'attendent à être confrontés à des professionnels préparés et compétents : le barreau délivre l'autorisation d'exercer qui atteste de cette préparation. L'absence de contrôle adéquat des compétences pourrait conduire à ce que des avocats mal préparés et incomptétents fournissent des conseils juridiques et assurent une représentation, ce qui créerait des risques pour les justiciables et leurs droits. Un avocat qui ne comprend pas les procédures et le système judiciaire ne peut pas protéger et défendre correctement ses clients.

Par conséquent, des restrictions à la libre circulation existent et sont également justifiées au sein de l'UE¹¹. La situation particulière de l'avocat, compte tenu des valeurs fondamentales de la profession d'avocat, peut justifier des restrictions spécifiques à la libre circulation des services et à la liberté d'établissement, restrictions qui ne s'appliquent pas à d'autres prestataires de services¹². Les avocats sont différents des médecins, par exemple, parce que les procédures judiciaires sont différentes selon les États membres de l'UE.

Ceci étant dit, le CCBE est ouvert à une réflexion avec ses barreaux membres concernant des mécanismes plus harmonisés et des bonnes pratiques pour vérifier la compétence des professionnels du droit des pays tiers. Tout en soutenant le maintien des exigences existantes pour pouvoir exercer la profession d'avocat pour les avocats de pays tiers afin de conserver la qualité des services juridiques, le CCBE encourage ses membres à explorer des solutions leur permettant d'exercer des activités auxiliaires dans différents domaines d'activité juridique (par exemple en tant que médiateurs interculturels, juristes, consultants juridiques étrangers, assistants juridiques, etc.) ainsi qu'à clarifier les voies d'accès à la profession d'avocat dans leur propre juridiction¹³.

Le CCBE encourage également les autorités nationales des États membres à développer des contacts et des relations de travail avec leurs barreaux afin de favoriser la connaissance et l'échange d'informations sur la reconnaissance des compétences et des qualifications des ressortissants de pays tiers, comme il convient dans leur cadre national.

¹⁰ Voir par exemple CJUE, 19/12/2024, affaire C-295/23, par.65, mentionnant également l'affaire Wouters : « Ces objectifs se rattachent incontestablement à la protection des destinataires de services, en l'occurrence juridiques, et de la bonne administration de la justice qui constituent des raisons impérieuses d'intérêt général, au sens de l'article 4, point 8, de la directive 2006/123, lu en combinaison avec le considérant 40 de celle-ci. En outre, l'article 4, point 8, se limitant à codifier la jurisprudence de la Cour, il convient de relever que, dans le cadre de l'interprétation du droit primaire celle-ci a qualifié de raisons impérieuses d'intérêt général [...] la protection des justiciables ». Voir également CJUE, 29.07.2024, affaire C-623/22, par.116-117, concernant « la position singulière qu'occupe l'avocat dans l'organisation judiciaire des États membres ainsi qu'à la mission fondamentale qui lui est confiée et qui est reconnue par tous les États membres ». Voir également larrêt du 17.12.2020, Onofrei, C-218/19, par. 34 : « la protection des consommateurs, notamment des destinataires des services juridiques fournis par des auxiliaires de justice, et, d'autre part, la bonne administration de la justice sont des objectifs figurant au nombre de ceux qui peuvent être considérés comme constituant des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier des restrictions tant à la libre prestation des services [...] qu'à [...] la liberté d'établissement ».

¹¹ À cet égard, voir également la Déclaration du CCBE à l'occasion du 25^e anniversaire de la directive établissement des avocats et du 30^e anniversaire du marché unique, 12/05/2023, disponible [ici](#).

¹² Déclaration du CCBE sur la proportionnalité, disponible [ici](#).

¹³ Ce point a également été soulevé par le CCBE dans sa recommandation sur les qualifications des avocats ukrainiens, disponible [ici](#).