

Réponse du CCBE à la consultation publique concernant l'initiative relative à la transférabilité des compétences

12 février 2026

I. Introduction

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 46 pays, soit plus d'un million d'avocats européens. Le présent document de position expose le point de vue de la profession d'avocat dans le cadre de la consultation publique de la Commission européenne sur la future initiative relative à la transférabilité des compétences.

À titre préliminaire, le CCBE tient à préciser qu'il a examiné attentivement le questionnaire de consultation publique relatif à l'initiative sur la transférabilité des compétences. Si ce questionnaire peut convenir pour recueillir des expériences sur le marché du travail en général, il est toutefois formulé d'une manière qui ne reflète pas suffisamment le cadre réglementaire et la réalité de la profession d'avocat. Malheureusement, il ne permet pas d'expliquer clairement que, pour les avocats, **la transférabilité des compétences au sein de l'UE est déjà efficacement garantie par un cadre juridique spécifique qui a prouvé sa valeur et son efficacité au fil du temps**. C'est pourquoi le CCBE estime que répondre au questionnaire ne lui permettrait pas de présenter une situation précise de la profession d'avocat. Le CCBE estime donc nécessaire d'apporter sa contribution sous la forme d'une contribution écrite structurée. **Cette approche permet de refléter plus fidèlement les réalités réglementaires et professionnelles spécifiques de la profession d'avocat que ne le permettrait une réponse à un questionnaire horizontal.**

En ce qui concerne l'initiative elle-même, le CCBE tient à rappeler qu'il soutient l'objectif de la Commission européenne de promouvoir une mobilité équitable de la main-d'œuvre et d'assurer le bon fonctionnement du marché unique. Dans le même temps, le CCBE estime qu'il convient de tenir dûment compte de la nature hautement réglementée de la profession d'avocat, de l'existence d'un cadre juridique de l'UE spécifique qui permet la mobilité transfrontalière des avocats, et de la compétence des États membres en matière de reconnaissance des qualifications des pays tiers¹. La principale préoccupation du CCBE est de maintenir la qualité des services juridiques pour les citoyens de l'UE qui en dépendent.

Le CCBE souhaiterait être invité à toute nouvelle consultation, tel que dans des groupes de discussion.

¹ CCBE (2021), *Guide du CCBE à l'intention des barreaux sur la libre circulation des avocats dans l'Union européenne* : https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/EU_LAWYERS/EUL_Guides_recommandations/FR_EUL_20210521_FML-guide.pdf

II. Libre circulation des avocats au sein de l'Union européenne

Depuis plusieurs décennies, la libre circulation des avocats au sein de l'UE est régie par un ensemble spécifique de législations européennes, en particulier les directives 77/249/CEE, 98/5/CE et 2005/36/CE. Ce cadre, tel qu'il est interprété par la Cour de justice de l'UE et soutenu par une coopération de longue date entre les barreaux, permet aux avocats d'exercer leur profession au-delà des frontières au sein de l'UE tout en préservant les objectifs fondamentaux d'intérêt public.

L'expérience a montré que ce cadre fonctionne efficacement dans la pratique, facilitant la mobilité des avocats au sein de l'UE, tout en garantissant la bonne administration de la justice, l'indépendance de la profession d'avocat, le secret professionnel et la protection des droits et des intérêts des clients. Le CCBE a toujours considéré que les directives relatives aux avocats constituent un modèle réussi de réglementation sectorielle, avec des conflits d'interprétation limités, en partie grâce à la coopération structurée entre les organismes professionnels et à la disponibilité de conseils pratiques. Dans ce contexte, le CCBE et ses barreaux membres ont joué un rôle continu dans le soutien à l'interprétation et à l'application cohérentes des règles de l'UE en matière de libre circulation des avocats. Depuis l'entrée en vigueur de la directive 98/5/CE, le CCBE a joué un rôle consultatif et facilitateur, en aidant les autorités compétentes, en encourageant la coopération entre les barreaux d'origine et d'accueil et en élaborant des interprétations communes du droit de l'UE². L'expérience acquise grâce à cette pratique a contribué à clarifier l'application des lignes directrices du CCBE relatives à la mise en œuvre de la directive 98/5/CE³ et, en fin de compte, du guide sur la libre circulation des avocats, qui sert d'outil de référence pratique pour les barreaux et les associations d'avocats de toute l'Union.

Dans ce cadre existant et très avancé, la transparence et la reconnaissance des qualifications des avocats sont assurées par un système structuré de réglementation professionnelle ancré au niveau national et soutenu par le droit de l'Union européenne. L'accès à la profession d'avocat est soumis, en premier lieu, à l'obtention d'une qualification et à l'inscription auprès du barreau ou de l'ordre des avocats compétent de l'État membre d'origine, qui vérifie la formation universitaire et professionnelle, ainsi que le respect des obligations déontologiques. Cette inscription initiale constitue le fondement du statut professionnel requis et s'accompagne d'obligations permanentes, notamment le respect des règles disciplinaires et la formation professionnelle continue⁴. Dans les situations transfrontalières, ce statut réglementé est reconnu par des titres professionnels protégés par la loi et, le cas échéant, par l'inscription obligatoire auprès du barreau ou de l'ordre des avocats compétent de l'État membre d'accueil, conformément au cadre juridique européen applicable. **Ces mécanismes permettent une vérification fiable et immédiate des qualifications et du statut professionnel, sur la base d'une confiance mutuelle entre les barreaux⁵. Les employeurs, les tribunaux et les clients ne se fient donc pas à des**

² CCBE (2020), *Questions d'interprétation concernant la libre circulation des avocats*, par. 2-8, décrivant le rôle du CCBE à la suite de l'entrée en vigueur de la directive 98/5/CE :

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/EU_LAWYERS/EUL_Position_papers/FR_E_UL_20200220_Interpretation-issues-in-relation-to-free-movement-of-lawyers.pdf

³ CCBE (2001), *Recommandations pour la transposition de la directive établissement (98/5/CE du 16 février 1998)* : AUTRES LIGNES DIRECTRICES DU CCBE POUR LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE ÉTABLISSEMENT

⁴ CCBE (2001), *Recommandations pour la transposition de la directive établissement (98/5/CE du 16 février 1998)*, en particulier les parties 1 à 3, et CCBE (2021), *Guide du CCBE à l'intention des barreaux sur la libre circulation des avocats dans l'Union européenne*, section III :

AUTRES RECOMMANDATIONS DU CCBE POUR LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE ÉTABLISSEMENT

⁵ CCBE (2001), *Recommandations pour la transposition de la directive établissement (98/5/CE du 16 février 1998)*, paragraphes 3.2 et 3.4 (inscription en vertu de l'article 3 de la directive sur la base d'un certificat délivré par le barreau ou l'ordre des avocats du pays d'origine, et divulgation du statut professionnel et disciplinaire), et paragraphes 6 et 9 (double contrôle disciplinaire et coopération entre les barreaux du pays d'origine et du pays d'accueil), et *Guide du CCBE à l'intention des barreaux sur la libre circulation des avocats dans l'Union européenne* (2021), sections III, IV et VII :

descriptions informelles des compétences, mais à un statut professionnel réglementé qui garantit la compétence, l'indépendance, les obligations déontologiques et la responsabilité professionnelle continue dans toutes les juridictions. Le cadre réglementaire applicable à la profession d'avocat apporte déjà des réponses structurées à bon nombre des questions soulevées dans l'appel à contributions de la Commission. Si la numérisation peut offrir des gains d'efficacité administrative, elle ne peut se substituer aux mécanismes réglementaires qui sous-tendent la confiance dans la profession d'avocat. Pour les avocats, la reconnaissance des qualifications est indissociable de la connaissance des systèmes juridiques nationaux, du droit procédural, des cadres déontologiques et des traditions constitutionnelles. Il ne s'agit donc pas d'un exercice purement technique ou administratif, mais d'une composante intégrante de l'état de droit, fondée sur un cadre réglementaire clairement défini et qui a depuis longtemps démontré son efficacité dans la pratique⁶.

Le CCBE estime qu'une approche horizontale de la transférabilité des compétences ne conviendrait pas aux professions réglementées telles que la profession d'avocat. Toute modernisation des processus de reconnaissance doit respecter le lien étroit qui existe entre les qualifications juridiques et les systèmes judiciaires nationaux et éviter les mécanismes simplifiés ou automatisés qui pourraient compromettre les garanties existantes et la confiance mutuelle.

En ce qui concerne les outils favorisant la transparence et les procédures de reconnaissance, le CCBE estime qu'il est possible de faciliter davantage **l'échange d'informations entre les barreaux** et se déclare ouvert à un échange plus approfondi à cet égard. Des outils numériques visant à faciliter l'échange d'informations ou à aider les barreaux, ainsi que des fonds de l'UE à cet effet, sont envisageables et utiles. À cet égard, l'expérience des barreaux avec les mécanismes existants de coopération administrative, en particulier le système d'information du marché intérieur (IMI), devrait être prise en compte⁷.

III. Reconnaissance des qualifications des pays tiers

En ce qui concerne les qualifications obtenues en dehors de l'UE, le CCBE a déjà exposé sa position en détail dans le cadre des initiatives et recommandations précédentes de la Commission.

Base juridique

En ce qui concerne la **base juridique** indiquée dans l'appel à contributions, le CCBE soutient des procédures de reconnaissance équitables et transparentes, mais estime que **l'utilisation proposée de l'article 79 du TFUE soulève de sérieuses préoccupations juridiques et systémiques.** En effet, la Commission affirme qu'en ce qui concerne l'action 3, la base juridique d'une « *éventuelle proposition législative relative à des règles communes pour la simplification des procédures de reconnaissance des qualifications et des compétences des ressortissants de pays tiers* » pourrait être **l'article 79, paragraphe**

AUTRES RECOMMANDATIONS DU CCBE POUR LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE ÉTABLISSEMENT

⁶ CCBE (2025), *Commentaires du CCBE sur la recommandation de la Commission sur la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers*, p. 3 :

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/INTERNATIONAL_LEGAL_SERVICES/ILS_Position_papers/FR_ILS_20250227_CCBE-comments-on-the-Commission-recommendations-on-recognition-of-third-country-qualifications.pdf

⁷ CCBE (2021), *Guide du CCBE à l'intention des barreaux sur la libre circulation des avocats dans l'Union européenne*, section VII :

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/EU_LAWYERS/EUL_Guides_recommandations/FR_EUL_20210521_FML-guide.pdf

2, point a), et b) du TFUE, concernant les mesures relatives aux « conditions d'entrée et de séjour » et à « la définition des droits des ressortissants de pays tiers (...) y compris les conditions régissant la libre circulation »⁸.

Toutefois, cette disposition ne peut pas être interprétée comme une base juridique relative aux libertés du marché intérieur, ni comme base d'introduction d'un système de reconnaissance des qualifications professionnelles comparable à celui applicable aux citoyens de l'Union. Une telle interprétation donnerait lieu à une utilisation abusive de la base juridique et conduirait à une extension indue du champ d'application de l'article 79 du TFUE au-delà des limites clairement fixées par les traités.

Le recours à cette disposition pour établir des règles communes visant à simplifier les procédures de reconnaissance des qualifications obtenues dans des pays tiers comporterait, en premier lieu, le risque d'un accès insuffisamment contrôlé au marché du travail de l'Union, permettant l'entrée de personnes qui ne possèdent pas nécessairement les qualifications répondant aux normes requises au sein de l'UE. En second lieu, une telle initiative empiéterait de manière significative sur la sphère de **compétence des États membres, qui restent les premiers responsables de la réglementation des professions et de la définition des conditions d'accès et d'exercice des activités professionnelles**, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

En outre, l'introduction d'un système de reconnaissance des qualifications acquises dans des pays tiers sur la base de l'article 79 du TFUE ouvrirait la voie à des contournements potentiels, ce qui inciterait à obtenir des qualifications professionnelles en dehors de l'Union dans le seul but d'accéder ensuite à des professions réglementées au sein de l'UE en contournant les exigences de fond et de formation prévues par les systèmes juridiques des États membres.

Si, pour certaines professions, il serait envisageable de prévoir une voie fondée sur l'équivalence des formations selon des normes comparables et objectivement vérifiables, une telle approche doit être catégoriquement exclue en ce qui concerne la profession d'avocat. Les avocats acquièrent leur qualification professionnelle dans un État membre au terme d'un processus de formation et d'autorisation d'exercer qui présuppose une connaissance approfondie du droit matériel et procédural national. Ce n'est qu'après avoir obtenu cette qualification, sous réserve de conditions strictement définies par le droit de l'Union, que les avocats peuvent bénéficier de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services au sein de l'UE.

Toute intervention législative qui, de manière directe ou indirecte, permettrait la reconnaissance des qualifications des avocats obtenues dans des pays tiers, sans l'acquisition préalable d'une qualification

⁸ Article 79 TFUE (ex-article 63, points 3 et 4, TCE) :

« 1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants :

a) les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;

b) la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres ;

(...) 4. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. »

dans un État membre, serait donc incompatible avec la répartition des compétences prévue par les traités, avec le cadre réglementaire régissant les professions réglementées et avec la nécessité de préserver l'état de droit et le bon fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux.

Cadre actuel

Le CCBE rappelle que les avocats de pays tiers peuvent déjà demander la reconnaissance de leurs qualifications conformément au cadre international et européen actuel ainsi qu'au droit des États membres, qui restent compétents en la matière. Les États membres sont compétents pour fixer leurs propres règles en matière d'accès à la profession d'avocat et de reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers en vertu des règles de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), telles que l'obligation de la nation la plus favorisée. Le CCBE a toujours rappelé que les États membres conservent leur compétence en matière d'accès à la profession d'avocat et **qu'il existe des moyens de demander la reconnaissance dans de nombreux systèmes nationaux.** Toute réflexion sur des initiatives concernant la reconnaissance des qualifications des avocats de pays tiers devrait tenir compte de **tous les éléments du cadre juridique applicable aux avocats.**

La reconnaissance des qualifications juridiques des ressortissants de pays tiers doit être soumise à des garanties strictes, et toute mesure de facilitation doit respecter les systèmes juridiques nationaux, l'indépendance de la profession et la protection des citoyens. Ces considérations ont été exprimées notamment dans la Recommandation du CCBE sur les qualifications des avocats ukrainiens (2022)⁹ et dans les Commentaires du CCBE sur la recommandation de la Commission sur la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers (2025)¹⁰ et restent pleinement applicables dans le contexte de l'initiative sur la transférabilité des compétences.

Le CCBE comprend que les efforts de la Commission se concentrent sur les procédures de reconnaissance et que son attention ne porte pas sur le secteur juridique. **Le CCBE invite instamment la Commission à formuler ses règles avec prudence afin d'éviter que le cadre juridique fonctionnel pour les avocats ne soit affecté de manière involontaire, en particulier en ce qui concerne les règles relatives à l'accès à la profession d'avocat.** Les raisons pour lesquelles la reconnaissance automatique peut poser des problèmes ont été exposées en détail dans les Commentaires du CCBE sur la recommandation de la Commission sur la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers¹¹(2025). L'expérience montre clairement, par exemple, que la reconnaissance automatique ouvre la voie à des abus des règles de l'UE en matière de libre circulation des avocats.

Le CCBE estime également **qu'il n'est pas nécessaire**, pour le moment, **de modifier le cadre actuel concernant la reconnaissance des qualifications des avocats de pays tiers.** Surtout, rien ne prouve

⁹ CCBE (2022), *Recommandation du CCBE sur les qualifications des avocats ukrainiens* :

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/INTERNATIONAL_LEGAL_SERVICES/ILS_Position_papers/FR_ILS_20220624_CCBE-recommendation-on-qualifications-of-Ukrainian-lawyers.pdf

¹⁰ CCBE (2025), *Commentaires du CCBE sur la recommandation de la Commission sur la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers* :

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/INTERNATIONAL_LEGAL_SERVICES/ILS_Position_papers/FR_ILS_20250227_CCBE-comments-on-the-Commission-recommendations-on-recognition-of-third-country-qualifications.pdf

¹¹ CCBE (2025), *Commentaires du CCBE sur la recommandation de la Commission sur la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers*, p. 3 :

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/INTERNATIONAL_LEGAL_SERVICES/ILS_Position_papers/FR_ILS_20250227_CCBE-comments-on-the-Commission-recommendations-on-recognition-of-third-country-qualifications.pdf

que les États membres souffrent d'une pénurie générale d'avocats. Même si c'était le cas de certains États membres, nul ne peut en conclure qu'un système à l'échelle de l'UE serait la solution.

Une exclusion explicite des avocats des nouvelles règles relatives à la reconnaissance des qualifications des pays tiers envisagées par la Commission ou une clause de clarification explicite apporterait une sécurité juridique et éviterait que le cadre applicable aux avocats ne soit involontairement et négativement affecté.

Du point de vue de la qualité des services juridiques fournis aux citoyens pour la défense de leurs droits dans les différents systèmes juridiques, la profession d'avocat exige une connaissance approfondie des dispositions nationales. Cette exigence est confirmée dans le cadre de l'UE relatif à la prestation de services juridiques transfrontaliers et à la libre circulation et à l'établissement des avocats, qui justifie et reconnaît l'importance de la profession dans le fonctionnement de la justice, d'où l'incidence négative que la reconnaissance automatique des qualifications des avocats de pays tiers pourrait avoir sur les systèmes juridiques des États membres et, principalement, sur les citoyens de l'UE.

En ce qui concerne les mesures visant à simplifier les procédures ou à améliorer la transparence, le CCBE est disposé à réfléchir avec ses barreaux membres à des mécanismes plus harmonisés et à des bonnes pratiques pour expliquer les exigences et vérifier les compétences des professionnels du droit des pays tiers. Tout en soutenant les exigences imposées aux avocats de pays tiers pour exercer leur profession afin de maintenir la qualité des services juridiques, le CCBE encourage ses membres à explorer des solutions leur permettant d'exercer des activités auxiliaires dans différents domaines de la pratique juridique (par exemple en tant que médiateurs interculturels, juristes, consultants juridiques étrangers, assistants juridiques, etc.) ainsi qu'à clarifier les voies permettant de devenir avocat dans leur propre juridiction.

IV. Conclusion

En conclusion, pour ce qui est de la profession d'avocat, le cadre de l'UE existant, soutenu par une coopération de longue date entre les barreaux, garantit déjà la transparence, la sécurité juridique, la reconnaissance effective et la mobilité des avocats dans toute l'Union européenne. Si le CCBE soutient l'objectif de la Commission européenne de renforcer la mobilité équitable de la main-d'œuvre et le marché unique, la profession d'avocat constitue un bon exemple de secteur dans lequel la transférabilité des compétences est déjà bien réglementée, opérationnelle et efficace au sein de l'Union européenne. Toute initiative future devrait donc préserver l'autonomie et le rôle spécifique des professions réglementées. En ce qui concerne la reconnaissance des qualifications des avocats de pays tiers, le CCBE tient à rappeler que leur réglementation actuelle au niveau national, qui permet de demander la reconnaissance conformément aux règles nationales fixées par les États membres compétents, est une composante tout à fait adéquate du cadre complet et équilibré applicable aux avocats.