général, applicable également aux professions libérales, en vertu duquel le droit d'établissement comporte la faculté de créer et de maintenir, dans le respect des règles professionnelles, plus d'un centre d'activité sur le territoire de la Communauté.

3. Même en l'absence de directive relative à la coordination des dispositions nationales concernant l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de celle-ci, les articles 52 et suivants du traité s'opposent à ce que les autorités compétentes d'un État membre refusent, conformément à leur législation nationale et aux règles de déontologie qui y sont en vigueur, à un ressortissant d'un autre État membre le droit d'accéder à la profession d'avocat et d'exercer celle-ci du seul fait qu'il maintient en même temps un domicile professionnel d'avocat dans un autre État membre.

Dans l'affaire 107/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité, par la Cour de cassation de France et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

ORDRE DES AVOCATS AU BARREAU DE PARIS

et

ONNO KLOPP, avocat au barreau de Düsseldorf,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 52 et suivants du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, K. Bahlmann et Y. Galmot, présidents de chambre, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due et U. Everling, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. Le 20 janvier 1981, M. Klopp, ressortissant allemand et avocat inscrit à la chambre des avocats de Düsseldorf, a demandé à être admis à la prestation du serment d'avocat et à être inscrit sur la liste du stage du barreau de Paris, où il envisage d'installer un cabinet, tout en restant avocat au barreau de Düsseldorf et en conservant également dans cette ville son domicile et son cabinet. Il ressort du dossier que M. Klopp avait été admis, en 1969, au grade de docteur de l'université de Paris, faculté de droit et des sciences économiques, et qu'il avait subi avec succès, le 17 novembre 1980, l'examen du certificat d'aptitude à la profession d'avocat.

Par arrêté du 17 mars 1981, le conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris a rejeté cette demande aux motifs que M. Klopp, tout en satisfaisant à l'ensemble des autres conditions pour être avocat, ne répondait pas aux dispositions de l'article 83 du décret n° 72-468 (Journal officiel de la République française du 11. 6. 1972) et de l'article 1 du règlement intérieur du barreau de Paris, en vertu desquelles l'avocat ne pourrait avoir qu'un seul domicile professionnel, fixé dans le ressort du tribunal de grande instance auprès duquel il est établi.

L'article 83 du décret précité dispose que

«l'avocat est tenu de fixer son domicile professionnel dans le ressort du tribunal de grande instance auprès duquel il est établi».

L'article 1 du règlement intérieur du barreau de Paris est libellé comme suit:

«1) L'avocat à la cour de Paris doit exercer réellement sa profession.

2) Pour assurer cet exercice, il doit être inscrit au tableau ou au stage et avoir son domicile professionnel à Paris ou dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis ou du Val-de-Marne.

3) Il peut, indépendamment de son cabinet principal, établir dans les mêmes limites territoriales, un cabinet secondaire.»

Par arrêt du 24 mars 1982, la cour d'appel de Paris a annulé la décision du conseil de l'Ordre aux motifs que si, en vertu des dispositions litigieuses, un avocat ne peut avoir sur le territoire français qu'un seul domicile professionnel, on ne saurait en tirer l'interdiction d'appartenir à la fois à un barreau français et à un ou plusieurs barreaux étrangers.

Cette situation serait d'ailleurs conforme au principe d'égalité prescrit par le traité, puisque M. Klopp serait soumis en France à toutes les obligations imposées aux avocats français et que, d'autre part, les usages du barreau de Paris autoriseraient les avocats français à solliciter leur inscription à des barreaux étrangers.

L'Ordre des avocats au barreau de Paris a formé un pourvoi en cassation à l'encontre dudit arrêt.

Estimant que le litige posait un problème d'interprétation du droit communautaire, la Cour de cassation a, par arrêt du 3 mai, sursis à statuer et a demandé à la Cour, en application de l'article 177 du traité, de dire pour droit

«Par interprétation des articles 52 et suivants du traité de Rome si, en l'absence de directive du Conseil des Communautés européennes relative à la coordination des dispositions concernant l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de cette profession, le fait d'exiger d'un avocat ressortissant d'un État membre, désirant exercer simultanément la profession d'avocat dans un autre État membre, qu'il ne possède qu'un seul domicile professionnel, exigence résultant de la législation du pays d'établissement et garantissant dans ce pays le fonctionnement de la justice et le respect de la déontologie, constitue une restriction incompatible avec la liberté d'établissement garantie par l'article 52 du traité de Rome.»

2. L'arrêt de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 6 juin 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par M. Onno Klopp, représenté par Me Bruno Odent, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation; par l'Ordre des avocats au barreau de Paris, représenté par son bâtonnier en exercice et par la société civile professionnelle J. G. Nicolas-H. Masse-Dessen, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation; par le gouvernement français, représenté par M. Jean-Paul Costes, agissant pour le secrétaire général du Comité inter-ministériel pour les questions de coopération économique européenne; par le gouvernement britannique, représenté par Mme G. Dagtoglou, du Treasury Solicitor's Department; par le gouvernement danois, représenté par son conseiller juridique, M. Laurids Mikaelsen; par le gouvernement néerlandais, représenté par M. I. Verkade, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Jacques Delmoly et Georges Kremlis, membres de son service juridique, en qualité d'agents.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a toutefois posé des questions aux parties à l'instance.

II — Observations écrites

M. Klopp, les gouvernements britannique, danois et néerlandais ainsi que la Commission proposent de donner une réponse affirmative à la question posée. Selon eux, l'exigence d'un domicile professionnel unique de l'avocat — au sens de l'interdiction d'avoir également un domicile professionnel dans un autre

État membre — constitue, même en l'absence de directive, une restriction incompatible avec le principe de la liberté d'établissement. En revanche, l'Ordre des avocats et le gouvernement français estiment que la question appelle une réponse négative.

1. M. *Klopp* observe que l'article 52 du traité, auquel la Cour aurait dans une jurisprudence constante reconnu un effet direct, s'oppose à la règle de l'unicité absolue du domicile professionnel. Cette disposition entendrait également favoriser le double établissement en supprimant progressivement les restrictions, entre autres, à la création d'agences, de succursales ou de filiales.

La Cour aurait admis dans l'arrêt du 3 décembre 1974 (van Binsbergen, 33/74, Recueil p. 1299) que la législation d'un État membre peut imposer une résidence permanente à un prestataire de services. Cette décision serait toutefois motivée précisément par la nature particulière des prestations de services et ne pourrait donc être transposée dans le domaine de la liberté d'établissement.

De plus, l'arrêt précité aurait posé que l'exigence de résidence permanente doit être motivée par l'application des règles professionnelles justifiées par l'intérêt général et incombant à toute personne établie sur le territoire de l'État où la prestation est effectuée. Or, le fait qu'un avocat ait un double domicile professionnel ne pourrait entraver le fonctionnement de la justice, pourvu qu'il y ait effectivement un domicile dans le ressort de son barreau et que les autorités judiciaires puissent entrer en contact avec lui. La morale professionnelle et la déontologie ne s'en trouveraient pas non plus affectées, dès lors que l'Ordre des avocats pourrait surveiller l'activité en France de l'avocat étranger aussi bien que celle des autres avocats.

M. Klopp ajoute, à titre subsidiaire, que la règle de l'unicité du domicile professionnel, telle qu'interprétée par l'Ordre des avocats, ne découle en réalité pas de la législation française, laquelle admettrait au contraire expressément que les sociétés professionnelles d'avocats peuvent avoir, en dehors de leur établissement principal, un ou plusieurs cabinets secondaires. Au demeurant, une telle règle, à supposer même qu'elle existe, ne saurait avoir qu'une portée nationale.

En tout cas, le principe de non-discrimination ferait obstacle à ce que l'exigence de l'unicité du domicile professionnel soit opposée aux avocats ressortissants d'autres États membres, puisque cette exigence ne serait pas, dans la pratique, appliquée aux avocats français. En effet, de nombreux avocats parisiens auraient installé un ou plusieurs cabinets à l'étranger. L'Ordre des avocats lui-même aurait passé des conventions avec des barreaux étrangers, tels que la «Law Society of Englang and Wales» et «The Senate of the Inns of Court and the Bar». Ces conventions énonceraient expressément que les avocats parisiens pourront, tout en restant inscrits au barreau de Paris, s'installer à l'étranger et y exercer la profession.

Enfin, il conviendrait de rejeter les arguments tirés d'une prétendue absence de réciprocité et d'une prétendue discrimination à rebours, étant donné que le droit allemand ne contiendrait aucune

prohibition d'avoir plusieurs domiciles professionnels, et que, d'autre part, M. Klopp se trouverait dans la même situation que ses confrères français qui, en plus de leur domicile professionnel en France, pourraient avoir un ou plusieurs autres domiciles à l'étranger.

Par conséquence, M. Klopp propose de répondre à la question préjudicielle que

«le fait d'exiger d'un avocat ressortissant d'un État membre, désirant exercer simultanément la profession d'avocat dans un autre État membre, qu'il ne possède qu'un seul domicile professionnel constitue une restriction à la liberté d'établissement incompatible avec le traité de Rome».

2. L'*Ordre des avocats au barreau de Paris* relève d'abord que la profession d'avocat n'est régie à ce jour que par la directive 77/249 du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats (JO L 78, p.17).

Il ressortirait de la jurisprudence de la Cour que l'article 52 du traité a un effet direct partiel pour autant qu'il s'agit de la règle de l'égalité de traitement, mais n'intervient pas nécessairement dans des hypothèses de restrictions étrangères au principe de non-discrimination. Dès lors, le libre établissement ne serait pas conditionné par l'adoption de directives en ce qui concerne l'égalité de traitement. Cependant ses modalités pratiques d'exercice, dont la règle de l'unicité du domicile professionnel, relèveraient, en l'absence de directive, du droit national, pour autant qu'une telle exigence ne constitue pas un obstacle manifestement excessif ou objectivement non conforme à l'intérêt général.

L'arrêt du 28 avril 1977 (Thieffry, 71/76, Recueil p. 765) aurait défini ce qu'il convient d'entendre par modalités excessives et incompatibles avec le traité. La Cour y aurait reconnu qu'il fallait concilier la liberté d'établissement avec les règles professionnelles nationales justifiées par l'intérêt général, notamment les règles d'organisation, de qualification, de déontologie, de contrôle et de responsabilité, à condition qu'elles soient appliquées de manière non discriminatoire.

L'arrêt du 3 décembre 1974 (van Binsbergen, précité), relatif à la compatibilité de ces règles d'intérêt général avec la liberté de prestation de services, s'inscrirait dans un contexte identique à celui de la présente affaire. Il ressortirait de cet arrêt que l'exigence, pour les auxiliaires de la justice, d'un établissement professionnel stable dans le ressort de juridictions déterminées est justifiée par la nécessité, pour les juridictions, de disposer dans leur ressort territorial d'auxiliaires de justice proches, connus des juges et en mesure de diligenter les procédures en liaison étroite avec ceux-ci.

En transposant ces considérations dans le champ d'application du libre établissement, il s'ensuivrait que la règle de l'unicité du domicile professionnel de l'avocat — au sens de l'interdiction d'avoir également un domicile professionnel dans un autre État membre — doit être considérée comme compatible avec l'article 52 du traité, puisqu'elle assurerait de façon non discriminatoire la stabilité de l'établissement, librement choisi dans le ressort d'un tribunal, et serait nécessaire en vue de garantir l'observation des règles professionnelles.

L'Ordre des avocats analyse ensuite les mobiles de cette règle. L'avocat devrait nécessairement être rattaché à une loi, rattachement qui se réaliserait par son inscription au barreau. Un double ou multiple rattachement ne serait concevable que sur la base d'une harmonisation des droits et obligations nés de chaque rattachement. A longue échéance, seul un code déontologique unique et commun à tout l'espace communautaire pourrait tenir en échec la règle du rattachement unique. Cette nécessité aurait d'ailleurs été ressentie par les ordres professionnels réunis au sein de la Commission consultative des barreaux européens, lors des travaux préparatoires à un projet de directive relative au libre établissement des avocats.

Par conséquent, il conviendrait de regarder, «en l'état, la règle de l'unicité du domicile professionnel comme une limitation nécessaire objectivement et conforme à l'intérêt général au champ d'application de la liberté d'établissement dont le principe et l'effet direct qui lui est reconnu n'est pas le moins du monde violé».

3. Selon le *gouvernement français,* la question centrale soulevée dans cette affaire est de savoir si la règle interne française qui exige de l'avocat un domicile professionnel unique constitue une entrave au droit d'établissement en ce qu'elle prendrait en considération un domicile établi dans un autre État membre pour refuser la création d'un second établissement en France. Cette question appellerait une réponse négative, étant donné que les dispositions dont il s'agit respecteraient le principe de non-discrimination tout en répondant aux nécessités d'organisation interne de la profession.

A cet égard, le gouvernement français relève que les articles 52, alinéa 2, et 54 du traité renvoient pour l'accès et l'exercice de la liberté d'établissement aux conditions définies par la législation du pays d'établissement. En vertu du programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement, adopté par le Conseil le 18 décembre 1961, seules les restrictions qui consistent en un traitement différentiel des ressortissants des autres États membres par rapport aux nationaux devraient être levées. Dans le même sens, la Cour aurait jugé, notamment dans l'arrêt Thieffry, précité, que les règles professionnelles nationales justifiées par l'intérêt général sont sauvegardées par le principe du droit d'établissement, à condition que leur application ne soit pas discriminatoire.

Le gouvernement français expose ensuite que l'article 83 du décret n° 72-468, qui serait une règle non discriminatoire, trouverait son fondement dans l'idée d'un exercice réel près d'une juridiction et, plus spécifiquement, de la disponibilité de l'avocat vis-à-vis du client et de la juridiction.

Elle remonterait à la période à laquelle l'activité de postulation, c'est-à-dire le droit de déposer des conclusions écrites, était dévolue aux avoués. Toutefois, même après la fusion des professions d'avoué et d'avocat réalisée par la loi du 31 décembre 1971, elle répondrait toujours à des nécessités de fond.

En effet, le code de procédure civile français ferait obligation aux parties, sauf disposition contraire, de constituer avocat devant le tribunal de grande instance, et cette constitution vaudrait

élection de domicile. Notamment la procédure de mise en état des causes organisée par le nouveau code de procédure civile, du 13 octobre 1965, supposerait un contact personnel entre le magistrat chargé de l'instruction des affaires et l'avocat, ce qui nécessiterait une présence continue auprès de la juridiction. L'unicité de l'établissement de l'avocat ne serait donc pas une simple règle procédurale mais se présenterait à la fois comme une règle d'organisation judiciaire et de déontologie.

Le gouvernement français ajoute qu'une interprétation stricte du principe de la liberté d'établissement s'impose également en raison du caractère spécifique de la libre prestation de services par rapport au droit d'établissement, sinon ce dernier serait vidé de son contenu.

4. Le *gouvernement britannique* qui demande à la Cour de statuer en séance plénière estime que la question qui se pose en l'espèce est de savoir si un État membre peut lier l'établissement sur son territoire d'un juriste d'un autre État membre, qu'il soit avocat ou membre d'une branche quelconque d'une profession juridique dans un État membre, à la condition qu'il abandonne son établissement dans son propre État membre. Cette question appellerait une réponse négative compte tenu à la fois de l'esprit et de la lettre du traité.

D'une part, l'article 52 du traité inclurait parmi les restrictions à abolir celles qui s'appliquent à la création d'agences, de succursales ou de filiales. Cette liberté supposerait l'existence de sociétés et de firmes ayant des établissements dans deux ou plusieurs États membres.

D'autre part, l'article 54, paragraphe 1, se référerait à la suppression des restrictions à la liberté d'établissement «à l'intérieur de la Communauté».

Il serait évident que, pour le droit d'établissement, la Communauté doit être traitée comme un seul territoire et que, par conséquent, en l'absence d'une réglementation contraire s'appliquant à l'ensemble de la Communauté, il n'y a aucune limite au nombre d'États membres dans lesquels une personne peut avoir un établissement.

Il conviendrait d'ajouter que, si l'article 52, alinéa 2, laisse les États membres libres d'imposer des règles nationales régissant les conditions auxquelles un avocat déjà établi peut exercer, cette liberté ne comprend pas le droit d'imposer une législation nationale qui exclut complètement le droit à l'établissement en permettant à un individu de s'établir dans une partie de la Communauté à la seule condition qu'il abandonne son établissement dans une autre partie de la Communauté.

De plus, les conditions appliquées par le droit national aux nationaux d'un autre État membre ne pourraient être plus strictes que celles applicables aux propres nationaux. Dès lors, si le droit français permet aux avocats français d'avoir un deuxième établissement à l'étranger — ainsi qu'il résulterait du dossier —, il ne pourrait empêcher les avocats étrangers d'avoir un deuxième établissement en France. Dans cette mesure, il n'y aurait pas discrimination à rebours, puisque le droit français autoriserait les avocats

français aussi bien que les avocats étrangers à garder un domicile professionnel en deux endroits.

Enfin, il y aurait lieu de rejeter la thèse selon laquelle l'exigence d'un seul domicile professionnel est justifiée en vue de garantir le fonctionnement de la justice et le respect de la déontologie. Certes, l'exigence d'un établissement professionnel stable dans le ressort d'une juridiction déterminée, admise par la Cour dans l'arrêt van Binsbergen, précité, permettrait à la législation nationale d'imposer aux auxiliaires de la justice de maintenir un établissement permanent dans le ressort de la juridiction concernée, mais elle ne permettrait pas pour autant d'imposer un seul établissement permanent dans la Communauté.

Le gouvernement britannique relève sous ce rapport qu'en aucune partie du territoire britannique le nombre des cabinets dans lesquels un avocat peut pratiquer ni le nombre des bureaux qui peuvent être tenus par un «solicitor» n'est limité, bien que la permission de la corporation professionnelle soit parfois nécessaire lorsque le nombre des cabinets est supérieur à deux. De même, un avocat établi au Royaume-Uni pourrait avoir des cabinets ou des bureaux dans un autre État. En conclusion, le gouvernement britannique propose de répondre à la question posée que

«le fait d'exiger d'un avocat ressortissant d'un État membre, désirant exercer simultanément la profession d'avocat dans un autre État membre, qu'il ne possède qu'un seul domicile professionnel dans la Communauté constitue une restriction incompatible avec l'article 52 du traité CEE, même si cette exigence a pour but de garantir une bonne administration de la justice et le respect de la déontologie».

5. Le *gouvernement danois* observe au préalable qu'à son avis l'activité d'avocat stagiaire, envisagée par M. Klopp, ne relève pas des règles de droit communautaire relatives aux travailleurs ou aux prestataires de services.

Quant à la question posée, ce gouvernement estime qu'à la lumière des considérations exposées dans l'arrêt du 21 juin 1974 (Reyners, 2/74, Recueil p. 631), l'obligation imposée dans le chef d'un avocat par un État membre de n'avoir qu'un seul domicile professionnel est compatible avec le traité pour autant que cette disposition ne distingue pas les avocats selon leur nationalité et qu'elle n'a pour effet que d'interdire à un avocat d'avoir plusieurs domiciles professionnels dans l'État membre concerné.

En revanche, un État membre ne saurait empêcher un avocat possédant déjà un domicile professionnel dans un autre État membre de s'établir également sur son territoire. Il serait fondamental pour la liberté d'établissement que les personnes d'un État membre, même en l'absence de directive, non seulement peuvent s'établir dans un autre État membre mais également dans plusieurs États membres à la fois, pour autant qu'elles satisfont aux conditions générales d'établissement posées dans ces États.

Le gouvernement danois rappelle ensuite la législation danoise en la matière. L'article 124, paragraphe 1, du code de procédure civile, disposerait que l'avocat ne peut avoir simultanément deux études dans plusieurs ressorts judiciaires. Cette règle serait toutefois interprétée par les

organisations professionnelles comme s'étendant uniquement aux cabinets d'avocats situés au Danemark et non pas aux avocats danois établis au Danemark qui entendent établir des cabinets de consultation à l'étranger, ni aux avocats d'autres États membres qui souhaitent s'établir dans une circonscription judiciaire au Danemark, tout en conservant un domicile professionnel dans leur pays d'origine.

En conclusion, le gouvernement danois propose de répondre à la question posée comme suit:

«Des dispositions nationales faisant obligation à un avocat de n'avoir qu'un seul domicile professionnel ne sont pas contraires à l'article 52 du traité CEE, si on les interprète comme une interdiction d'avoir plusieurs domiciles professionnels dans le pays d'établissement. En revanche, de telles dispositions nationales ne sauraient empêcher un avocat d'avoir un domicile professionnel dans plusieurs pays d'établissement, lorsque ces pays sont membres de la Communauté européenne».

6. Le *gouvernement néerlandais* observe qu'au regard des arrêts Reyners et van Binsbergen, précités, aucune condition de nationalité et de résidence ne peut être posée en matière d'établissement et de prestation de services, nonobstant l'absence de directives prévues aux articles 54 et 57 du traité. En l'espèce, il s'agirait d'une condition de résidence entraînant en fait une discrimination interdite par l'article 52 du traité.

L'interprétation que donne le conseil de l'Ordre des avocats à l'article 83 du décret n° 72-468 reviendrait à dire qu'un avocat ne peut en même temps être inscrit auprès d'un barreau de son propre pays et au barreau d'un autre État membre. Une telle restriction, dont l'effet serait, de plus, de refuser l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de cette profession aux seuls étrangers, serait incompatible avec la liberté d'établissement puisqu'elle enlèverait tout effet à l'article 52 du traité.

Le gouvernement néerlandais analyse ensuite la législation applicable aux Pays-Bas. En vertu de l'Advocatenwet (loi néerlandaise portant régime applicable à la profession d'avocat), un avocat ne pourrait être inscrit qu'auprès d'une seule juridiction et serait tenu d'avoir son étude dans la circonscription de cette même juridiction. Les dispositions ne viseraient toutefois que l'inscription et l'ouverture d'une étude aux Pays-Bas mais ne seraient pas interprétées en ce sens qu'un avocat étranger qui répond aux autres conditions d'inscription n'est pas inscrit sous prétexte qu'il est déjà membre d'un barreau étranger.

7. La *Commission* remarque d'entrée que le droit d'établissement garanti par l'article 52 du traité repose sur le principe du traitement national qui impliquerait le droit, pour un ressortissant d'un État membre, de s'installer dans un autre État membre à égalité de conditions avec les nationaux en vue d'exercer une activité indépendante. L'établissement au sens communautaire correspondrait à la création d'un point d'attache professionnel destiné, dans l'intention de celui qui le crée ou l'acquiert, à être de durée, à tout le moins, prolongée.

La jurisprudence de la Cour en matière de liberté d'établissement permettrait de dégager les principes suivants:

a) la liberté d'établissement serait un droit fondamental qui existerait indé-

pendamment de l'adoption des directives prévues par l'article 57 du traité. Les directives en question n'auraient d'autre utilité que de faciliter l'exercice effectif de la liberté d'établissement dans un secteur d'activité déterminé;

b) toute limitation à l'exercice de la liberté d'établissement, du fait d'une disposition de droit interne, devrait être interprétée et appliquée conformément aux objectifs du droit communautaire. Ainsi, l'article 52 du traité pourrait avoir pour effet de rendre inopposable une disposition nationale aux ressortissants communautaires;

c) une restriction indirecte à la liberté d'établissement pourrait, tout aussi bien qu'une restriction directe, être incompatible avec l'article 52 du traité.

La Commission examine par la suite les arguments avancés par le conseil de l'Ordre des avocats.

En premier lieu, l'article 83 du décret n° 72-468 ne pourrait être interprété comme visant l'accès à la profession d'avocat. Au demeurant, la notion de domicile professionnel, telle que visée dans un texte juridique national, ne pourrait être légitimement appliquée qu'à des situations se trouvant dans les mêmes limites territoriales que celles du champ d'application du texte en question, à l'exclusion de toute portée extraterritoriale. Cela signifierait que ce n'est qu'une fois qu'un avocat est établi auprès d'un tribunal sur le territoire français que l'on peut, éventuellement, lui interdire l'ouverture d'un deuxième cabinet sur le même territoire.

En deuxième lieu, il conviendrait de rejeter l'argument tiré de la prétendue absence de réciprocité entre les barreaux de Paris et de Düsseldorf. L'article 52 du traité n'exigerait aucune condition de ce genre pour déployer son plein effet.

En troisième lieu, il n'y aurait pas de conflit de règles déontologiques, puisque rien ne permettrait de supposer qu'en raison de son appartenance à un barreau allemand, M. Klopp pourrait, en France, se trouver dans des situations où le respect des règles françaises de déontologie lui serait impossible. Au demeurant, il serait de notoriété publique que plusieurs membres du barreau de Paris sont également membres de barreaux étrangers.

En quatrième lieu, la Commission conteste la thèse selon laquelle le droit communautaire ne permet pas de déduire un droit subjectif à l'établissement, dans un État membre, d'un avocat inscrit au barreau d'un autre État membre. Au contraire, il résulterait tant de la portée de l'article 52 du traité que du programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement que sont à lever toutes les restrictions à l'accès ou à l'exercice des activités non salariées qui, bien qu'apparemment applicables sans acception de nationalité, gênent exclusivement ou principalement l'accès ou l'exercice de ces activités par des étrangers. Or, la règle du domicile professionnel, telle qu'interprétée et appliquée par le conseil de l'Ordre, constituerait une telle restriction puisqu'elle ne frapperait en réalité que les avocats étrangers en leur interdisant tout accès à la profession d'avocat, alors qu'elle ne serait appliquée qu'aux avocats français déjà établis sur le territoire français.

Il s'ensuivrait que la règle litigieuse a en pratique pour effet de ne permettre l'établissement en France qu'à des jeunes avocats ressortissants d'un autre État membre qui ont suivi en France les études nécessaires à l'accès à la profes-

sion. Une telle pratique limiterait le libre établissement à des cas marginaux et viderait l'article 52 du traité d'une grande partie de son contenu, à l'encontre de son effet utile.

En dernier lieu, il serait intéressant de se référer aux travaux de la Commission consultative des barreaux européens en matière de droit d'établissement et, plus spécialement, à son projet de directive (Athinai 5/82) lequel prévoirait le «double cabinet». En vertu de ce projet, l'avocat établi dans un autre État membre serait «dispensé de respecter toute règle de cet État qui lui interdirait de conserver un cabinet dans son État membre d'inscription ou dans un autre État membre où il serait également avocat établi». Les résultats de ces travaux montreraient à l'évidence que la multiplicité des cabinets à l'intérieur de la Communauté n'est pas considérée par les barreaux européens comme contraire au bon fonctionnement de la justice.

En conclusion, la Commission propose de répondre à la question posée de la façon suivante:

«Le fait d'exiger d'un ressortissant d'un État membre déjà inscrit au barreau et établi comme avocat dans un État membre et désirant s'inscrire et s'établir comme avocat dans un autre État membre, qu'il ne possède qu'un seul établissement professionnel, alors qu'il remplit toutes les conditions exigées des nationaux pour accéder à ladite profession, constitue, même en l'absence de directive au titre de l'article 57, une restriction incompatible avec la liberté d'établissement garantie par l'article 52 du traité».

III — Réponses aux questions posées par la Cour

1. L'*Ordre des avocats au barreau de Paris* a été invité à répondre aux questions suivantes:

«Sur quelle interprétation des dispositions nationales l'Ordre base-t-il sa pratique selon laquelle, d'une part, les usages du barreau de Paris ont de longue date autorisé les avocats français à solliciter leur inscription à des barreaux étrangers et, d'autre part, un avocat étranger, tel que M. Klopp, se voit refuser d'être inscrit au barreau de Paris en raison de son inscription à un barreau étranger?

Combien d'avocats du barreau de Paris ont été, à l'époque de la décision litigieuse, en même temps inscrits à un barreau étranger?»

Il ressort de la réponse de l'Ordre que le règlement intérieur du barreau de Paris n'autorise aucune double inscription mais facilite seulement la collaboration entre avocats inscrits près du barreau de Paris et avocats inscrits près d'un barreau étranger. En vertu de ce règlement, l'avocat inscrit à Paris pourrait, sous réserve de l'accord préalable du bâtonnier, ouvrir un bureau secondaire à l'étranger ou conclure une convention de correspondance organique. Ces possibilités seraient toutefois exclusives de toute

notion d'inscription. Il s'agirait de simples modalités de collaboration n'emportant aucune inscription simultanée à deux ordres différents.

L'Ordre ajoute que, si des cas individuels de double inscription peuvent se produire, cet état de fait est contraire aux textes législatifs et réglementaires en vigueur.

2. *Toutes les parties* ayant présenté des observations écrites ont été invitées à répondre aux questions suivantes:

«Si un avocat est inscrit en même temps aux barreaux de deux États membres ou d'un État membre et d'un pays tiers, quelles sont les dispositions de droit ou les règles de déontologie appliquées aux activités simultanément exercées dans les deux États, surtout si ces activités ont des effets transfrontaliers, notamment en ce qui concerne la responsabilité professionnelle, les honoraires, l'association avec un autre avocat ou le droit d'en être patron ou salarié?

Quelles sont les conséquences de mesures d'ordre disciplinaire, y compris l'interdiction professionnelle, prises dans un État pour l'exercice de la profession dans un autre État où l'avocat est également inscrit au barreau?»

a) En réponse à ces questions, l'*Ordre des avocats au barreau de Paris* observe que le droit français n'autorise pas, en l'état, le double établissement, de sorte que la question ne se pose pas. L'Ordre ne pourrait donc que conjecturer en la matière.

Il semblerait que la solution réside soit dans l'adoption de la méthode classique des conflits de lois, soit dans l'adoption de la méthode unilatéraliste qui veut faire retour au droit interne dès lors qu'il s'agit d'appliquer des lois de caractère impératif, d'ordre public. La matière du statut de l'avocat et les textes portant réglementation de sa capacité seraient sur l'essentiel des textes d'ordre public n'acceptant aucune dérogation.

La réponse à la deuxième branche de la question serait, dans l'hypothèse retenue, que le droit disciplinaire est dominé par le principe de l'autonomie. Le conseil de l'Ordre se saisirait d'office s'il avait connaissance d'une radiation au-délà des frontières. Si, ici et là, les mêmes délits entraînent les mêmes peines, la difficulté ne poindrait pas. Si, en revanche, la notion de faute n'est pas identiquement reçue, la question demeurerait ouverte.

b) Le *gouvernement français* estime qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait interdiction à un avocat inscrit à un barreau français d'être simultanément membre du barreau d'un autre État, pourvu que les conditions d'exercice de la profession d'avocat qui prévalent dans le pays étranger considéré ne soient pas contraires aux règles professionnelles imposées en France. Par conséquent, l'avocat inscrit à un barreau français ne saurait, dans l'exercice de sa profession à l'étranger, transgresser les règles professionnelles qui s'imposent à lui dans l'exercice de son activité en France.

D'autre part, un manquement à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même se rapportant à des faits extraprofessionnels commis à l'étranger par un avocat inscrit à un barreau français et ayant fait l'objet à ce titre d'une sanction

disciplinaire prononcée par une juridiction étrangère, pourrait également donner lieu en France à une peine disciplinaire.

c) La réponse du *gouvernement britannique* fait apparaître que la situation est différente en Angleterre et au pays de Galles, en Écosse et en Irlande du Nord et qu'elle varie en outre selon qu'il s'agit de «barristers» (ou «advocates») ou de «solicitors». Les principes communs peuvent être résumés comme suit:

Le droit britannique ne s'opposerait pas à ce qu'un avocat établi au Royaume-Uni établisse également un bureau dans un autre État et entre à ces fins en association avec des jurisconsultes étrangers. Il devrait toutefois respecter les règles de comportement professionnel applicables au Royaume-Uni, même s'il exerce la profession à l'étranger. Par conséquent, il serait soumis aux règles déontologiques tant de son propre ordre professionnel que de celui de l'État d'accueil. Quant aux honoraires, les dispositions applicables seraient celles qui régissent l'activité en question.

Des mesures disciplinaires prises dans un autre État, en raison d'un mauvais comportement professionnel, n'auraient pas d'effet automatique au Royaume-Uni. Elles pourraient toutefois donner lieu à l'institution d'une action disciplinaire autonome conformément aux règles du droit britannique.

d) Selon le *gouvernement danois,* les avocats établis à la fois à l'étranger et au Danemark doivent satisfaire aux même exigences de probité et de rigueur que celles imposées aux autres avocats danois. On ne saurait cependant exclure que, dans le cadre d'une procédure dirigée contre un tel avocat pour infraction à des règles de moindre importance, l'ordre des avocats puisse attacher de l'importance au fait que l'intéressé est habitué à d'autres règles dans un autre pays d'établissement. L'ordre des avocats pourrait également prendre en considération les honoraires habituellement demandés dans l'autre pays d'établissement.

D'autre part, des mesures disciplinaires imposées dans un autre État membre pourraient mettre en cause le droit d'un avocat, membre du barreau danois, de continuer son activité d'avocat au Danemark.

e) La *Commission* estime que dans les cas dans lesquels un avocat est inscrit en même temps au barreau d'un État membre et à celui d'un autre État membre ou pays tiers, il faut partir de l'idée qu'il est soumis, chaque fois, aux dispositions législatives et réglementaires ainsi qu'aux règles déontologiques en vigueur sur le territoire de l'État où il exerce ses activités. La Commission ajoute que, jusqu'à présent, elle n'a eu connaissance d'aucune affaire relative à un conflit entre les règles de deux États d'établissement.

3. La *Commission* a été invitée en outre à indiquer où en sont les travaux communautaires relatifs à la directive sur le droit d'établissement des avocats.

Elle a précisé qu'aucun projet de directive concernant le droit d'établissement des avocats n'avait été élaboré par la Commission. Des travaux préparatoires auraient cependant été entrepris par la Commission consultative des barreaux des Communautés européennes (CCBE) dans le but d'examiner par quel moyen le droit d'établissement des avocats pourrait être facilité, en l'absence d'une harmoni-

sation des formations juridiques et d'une reconnaissance mutuelle des diplômes. Les travaux de la CCBE auraient pris la forme d'un avant-projet de directive (Athinai 5/82) qui aurait fait l'objet d'échanges de vues entre la Commission et la CCBE.

IV — Procédure orale

A l'audience du 27 mars 1984, M. Onno Klopp, représenté par Me B. Odent, l'Ordre des avocats au barreau de Paris, représenté par Me J. G. Nicolas, le gouvernement français, représenté par M. G. Guillaume, ainsi que la Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Delmoly, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses aux questions de la Cour.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 mai 1984.

En droit

1 Par arrêt du 3 mai 1983, parvenu à la Cour le 6 juin 1983, la Cour de cassation française a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation des articles 52 et suivants du traité CEE, en ce qui concerne l'accès à la profession d'avocat.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant l'Ordre des avocats au barreau de Paris à M. Klopp, ressortissant allemand et avocat inscrit à la chambre des avocats de Düsseldorf. Ce dernier avait demandé à être admis à la prestation du serment d'avocat et à être inscrit sur la liste du stage du barreau de Paris, tout en restant avocat au barreau de Düsseldorf et en conservant également dans cette ville un domicile et un cabinet.

3 Par arrêté du 17 mars 1981, le conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris a rejeté cette demande au motif que M. Klopp, tout en satisfaisant à l'ensemble des autres conditions pour être avocat, notamment en ce qui concerne les qualifications personnelles et diplômes requis, ne répondait pas aux dispositions de l'article 83 du décret n° 72-468 (Journal officiel de la République française du 11. 6. 1972) et de l'article 1 du règlement intérieur du barreau de Paris, en vertu desquelles l'avocat ne pourrait avoir qu'un seul domicile professionnel, fixé dans le ressort du tribunal de grande instance auprès duquel il est établi.

4 Aux termes de l'article 83 du décret précité, «l'avocat est tenu de fixer son domicile professionnel dans le ressort du tribunal de grande instance auprès duquel il est établi». L'article 1 du règlement intérieur du barreau de Paris prévoit que «l'avocat à la cour de Paris doit exercer réellement sa profession», que «pour assurer cet exercice, il doit être inscrit au tableau ou au stage et avoir son domicile professionnel à Paris ou dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis ou du Val-de-Marne» et qu'«il peut, indépendamment de son cabinet principal, établir dans les mêmes limites territoriales, un cabinet secondaire».

5 La cour d'appel de Paris ayant annulé la décision du conseil de l'Ordre, susvisée, par arrêt du 24 mars 1982, l'Ordre des avocats au barreau de Paris s'est pourvu en cassation devant la Cour de cassation, laquelle, estimant que l'affaire soulevait une question de droit communautaire, a sursis à statuer et a demandé à la Cour, en application de l'article 177 du traité, de dire pour droit

«par interprétation des articles 52 et suivants du traité de Rome si, en l'absence de directive du Conseil des Communautés européennes relative à la coordination des dispositions concernant l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de cette profession, le fait d'exiger d'un avocat ressortissant d'un État membre, désirant exercer simultanément la profession d'avocat dans un autre État membre, qu'il ne possède qu'un seul domicile professionnel, exigence résultant de la législation du pays d'établissement et garantissant dans ce pays le fonctionnement de la justice et le respect de la déontologie, constitue une restriction incompatible avec la liberté d'établissement garantie par l'article 52 du traité de Rome».

6 Cette question vise en substance à savoir si, en l'absence de directive relative à la coordination des dispositions nationales concernant l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de celle-ci, les articles 52 et suivants du traité s'opposent à ce que les autorités compétentes d'un État membre refusent, conformément à leur législation nationale et aux règles de déontologie qui y sont en vigueur, à un ressortissant d'un autre État membre le droit d'accéder à la profession d'avocat et d'exercer celle-ci du seul fait qu'il maintient en même temps un domicile professionnel d'avocat dans un autre État membre.

7 L'ordre des avocats au barreau de Paris soutient tout d'abord que l'article 52 du traité n'a qu'un effet direct partiel, pour autant qu'il consacre la règle de l'égalité de traitement, mais n'intervient pas nécessairement dans d'autres hypothèses. Dès lors, en l'absence de directives, les modalités pratiques d'exercice du libre établissement relèveraient du droit national, à moins que celui-ci ne soit discriminatoire ou constitue une entrave manifestement excessive ou objectivement non conforme à l'intérêt général.

8 Il convient de rappeler que le traité prescrit, aux termes de l'article 52, alinéa 1, la suppression des restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre.

9 En vue de la réalisation progressive de cet objectif, le Conseil a adopté, le 18 décembre 1961, conformément à l'article 54 du traité, le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (JO 1962, p. 36). Pour la mise en œuvre de ce programme, l'article 54, alinéa 2, du traité prévoit que le Conseil statue sur des directives destinées à réaliser la liberté d'établissement pour les différentes activités en cause. En outre, l'article 57 du traité charge le Conseil d'arrêter des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci. Si la profession d'avocat est déjà régie, en ce qui concerne la libre prestation des services, par la directive 77/249 du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats (JO L 78, p. 17), aucune directive en matière de droit d'établissement concernant la profession d'avocat n'a été arrêtée en vertu des articles 54 et 57 du traité.

10 Toutefois, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, notamment dans l'arrêt du 21 juin 1974 (Reyners, 2/74, Recueil p. 631), en fixant à la fin de la période de transition la réalisation de la liberté d'établissement, l'article 52 prescrit une obligation de résultat précise, dont l'exécution devait être facilitée mais non conditionnée par la mise en œuvre d'un programme de mesures progressives.

Par conséquent, on ne saurait invoquer, à l'encontre de l'application de cette obligation, la circonstance que le Conseil a manqué d'adopter les directives prévues par les articles 54 et 57.

11 Il convient donc d'examiner quelle est la portée de l'article 52 du traité, en tant que norme du droit communautaire directement applicable, au regard de l'établissement dans un État membre d'un avocat déjà établi dans un autre État membre et qui maintient cet établissement originaire.

12 L'Ordre des avocats et le gouvernement français font valoir que l'article 52 du traité renvoie pour l'accès et l'exercice de la liberté d'établissement aux conditions définies par l'État membre d'établissement. Tant l'article 83 du décret n° 72-468 que l'article 1 du règlement intérieur du barreau de Paris, précités, seraient indistinctement applicables aux ressortissants français et à ceux des autres États membres. Ces dispositions imposeraient à un avocat de n'avoir qu'un seul domicile professionnel.

13 A cet égard, le requérant objecte en premier lieu que la législation nationale française, telle qu'elle est appliquée, a un caractère discriminatoire et est donc contraire à l'article 52 du traité, étant donné que l'Ordre des avocats aurait autorisé ou toléré la pratique de certains de ses membres consistant à avoir un deuxième domicile professionnel dans d'autres pays, alors qu'il n'aurait pas autorisé le requérant à s'établir à Paris tout en gardant son domicile et son cabinet à Düsseldorf.

14 Toutefois, dans le cadre de la répartition des compétences entre la Cour et la juridiction nationale, en vertu de l'article 177 du traité, il appartient à cette dernière de constater si l'application pratique de la réglementation en cause est en fait discriminatoire. Il faut donc répondre à la question posée par la juridiction nationale sans prendre position sur l'objection tirée d'une application éventuellement discriminatoire du droit national en cause.

15 En deuxième lieu, le requérant et les gouvernements britannique et danois ainsi que la Commission estiment que la législation de l'État membre d'établissement, bien qu'applicable à l'accès et à l'exercice de la profession

d'avocat dans cet État, ne peut pas interdire à un avocat, ressortissant d'un autre État membre, d'y garder son établissement.

16 L'Ordre des avocats et le gouvernement français objectent sous ce rapport que l'article 52 du traité exige l'application intégrale du droit de l'État membre d'établissement. La règle dite de l'unicité du domicile professionnel de l'avocat trouverait son fondement dans la nécessité d'un exercice réel près d'une juridiction assurant la disponibilité de l'avocat tant vis-à-vis de cette juridiction que de ses clients. Elle devrait être respectée à la fois comme une règle d'organisation judiciaire et de déontologie, objectivement nécessaire et conforme à l'intérêt général.

17 Il y a lieu de souligner qu'en vertu de l'article 52, alinéa 2, la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice «dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants». Il résulte de cette disposition et de son contexte qu'en l'absence de règles communautaires spécifiques en la matière, chaque État membre a la liberté de régler l'exercice de la profession d'avocat sur son territoire.

18 Toutefois, cette règle n'implique pas que la législation d'un État membre puisse exiger qu'un avocat n'ait qu'un seul établissement sur l'ensemble du territoire communautaire. Une telle interprétation restrictive aurait en effet pour conséquence que l'avocat, une fois établi dans un État membre déterminé, ne pourrait plus invoquer le bénéfice des libertés du traité, en vue de s'établir dans un autre État membre, qu'au prix de l'abandon de son établissement déjà existant.

19 La considération que la liberté d'établissement ne se limite pas au droit de créer un seul établissement à l'intérieur de la Communauté trouve sa confirmation dans les termes mêmes de l'article 52 du traité, en vertu duquel la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un

autre État membre. Cette règle doit être considérée comme l'expression spécifique d'un principe général, applicable également aux professions libérales, en vertu duquel le droit d'établissement comporte également la faculté de créer et de maintenir, dans le respect des règles professionnelles, plus d'un centre d'activité sur le territoire de la Communauté.

20 Toutefois, compte tenu des particularités de la profession d'avocat, il faut reconnaître à l'État membre d'accueil le droit, dans l'intérêt de la bonne administration de la justice, d'exiger des avocats inscrits à un barreau sur son territoire qu'ils exercent leurs activités de manière à maintenir un contact suffisant avec leurs clients et les autorités judiciaires et respectent les règles de déontologie. Cependant, de telles exigences ne sauraient avoir pour effet d'empêcher les ressortissants des autres États membres d'exercer effectivement le droit d'établissement qui leur est garanti par le traité.

21 A cet égard, il convient de relever que les moyens actuels de transport et de télécommunication offrent la possibilité d'assurer de manière appropriée le contact avec les autorités judiciaires et les clients. De même, l'existence d'un deuxième domicile professionnel dans un autre État membre ne fait pas obstacle à l'application des règles de déontologie dans l'État membre d'accueil.

22 Il y a donc lieu de répondre à la question posée que même en l'absence de directive relative à la coordination des dispositions nationales concernant l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de celle-ci, les articles 52 et suivants du traité s'opposent à ce que les autorités compétentes d'un État membre refusent, conformément à leur législation nationale et aux règles de déontologie qui y sont en vigueur, à un ressortissant d'un autre État membre le droit d'accéder à la profession d'avocat et d'exercer celle-ci du seul fait qu'il maintient en même temps un domicile professionnel d'avocat dans un autre État membre.

Sur les dépens

23 Les frais exposés par les gouvernements français, britannique, danois et néerlandais ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un rembourse-

ment. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par la Cour de cassation française, par arrêt du 3 mai 1983, dit pour droit:

Même en l'absence de directive relative à la coordination des dispositions nationales concernant l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de celle-ci, les articles 52 et suivants du traité s'opposent à ce que les autorités compétentes d'un État membre refusent, conformément à leur législation nationale et aux règles de déontologie qui y sont en vigueur, à un ressortissant d'un autre État membre le droit d'accéder à la profession d'avocat et d'exercer celle-ci du seul fait qu'il maintient en même temps un domicile professionnel d'avocat dans un autre État membre.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 juillet 1984.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président
A. J. Mackenzie Stuart