

Projet de commentaires préliminaires du CCBE sur l'article 17(4) de la proposition de directive sur les résidents de longue durée (refonte)

27/07/2023

RÉSUMÉ

Dans ce document, le CCBE souhaite présenter son point de vue provisoire sur certaines dispositions et leurs conséquences potentielles de la proposition de directive de la Commission relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (refonte). Le CCBE est d'avis qu'en principe, la proposition introduit plusieurs changements positifs pour les résidents de longue durée. Le nouvel article 17 (4) soulève toutefois certaines questions pratiques et doit être clarifié quant à ses conséquences sur les règles régissant l'accès à la profession d'avocat, en particulier sur le régime spécial des avocats européens établi dans la directive sur l'établissement des avocats. Le CCBE rappelle que la compétence de réglementer l'accès à la profession d'avocat est une compétence nationale des États membres. Enfin, le CCBE estime qu'une analyse plus approfondie de la proposition et de ses conséquences est nécessaire et est prêt à travailler avec les institutions de l'Union européenne à ce sujet.

Le 27 avril 2022, la Commission européenne a présenté une [proposition de directive](#) relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (refonte) (ci-après la « directive RLD (refonte) »).

La proposition vise à améliorer l'intégration et les droits des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans l'UE depuis suffisamment longtemps. La proposition introduit plusieurs changements pour les résidents de longue durée (RLD). Par exemple, des dispositions facilitent l'intégration et renforcent les droits des ressortissants de pays tiers.

Bien que le CCBE reconnaisse l'intérêt de favoriser l'intra mobilité des ressortissants de pays tiers au sein de l'UE, la proposition soulève certaines questions pratiques et doit être clarifiée quant à ses conséquences sur les règles régissant l'accès à la profession d'avocat.

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'AGCS, l'Accord général sur le commerce des services). Ces règles nationales sont généralement liées à l'organisation et au fonctionnement du système judiciaire d'un pays donné. Dès leur formation universitaire, les avocats sont étroitement liés aux expériences de droit positif des différents États membres et sont donc enracinés dans leur système juridique national, qui la plupart du temps diffère profondément des autres. Les États membres restent donc compétents pour déterminer les conditions d'accès et d'exercice de la profession d'avocat.

L'objectif de ce document n'est pas de fournir des commentaires sur la proposition en général mais de se concentrer sur les dispositions qui auront des implications concernant les ressortissants de pays tiers qui souhaitent exercer une profession réglementée dans l'UE, telle que la profession d'avocat. Le CCBE souhaite

présenter ses commentaires concernant une interprétation possible de la proposition et son point de vue sur ces dispositions et leurs conséquences possibles sur le régime des avocats dans l'Union européenne.

Dispositions de la proposition auxquelles les commentaires se réfèrent

Ce document porte plus précisément sur les dispositions suivantes :

Considérant 20 : « *Les qualifications professionnelles acquises par un ressortissant de pays tiers dans un autre État membre devraient être reconnues au même titre que celles d'un citoyen de l'Union. Les qualifications acquises dans un pays tiers devraient être prises en considération conformément à la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil. La présente directive devrait s'entendre sans préjudice des conditions fixées par le droit national pour l'exercice des professions réglementées.* »

Considérant 36 : « *Lorsque des résidents de longue durée – UE ont l'intention de demander à séjourner dans un deuxième État membre afin d'y exercer une profession réglementée, leurs qualifications professionnelles devraient être reconnues au même titre que celles des citoyens de l'Union exerçant le droit à la libre circulation, conformément à la directive 2005/36/CE et à d'autres dispositions du droit de l'Union et du droit national applicables.* »

Article 12 : « 1. *Le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne : (...) (c) la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres professionnels, conformément aux procédures nationales pertinentes ; (...)*

3. Un État membre peut restreindre l'égalité de traitement par rapport à ses ressortissants dans les cas suivants:

a) l'État membre peut maintenir des restrictions à l'accès à l'emploi ou à des activités non salariées lorsque, conformément à sa législation nationale ou au droit de l'Union en vigueur, ces activités sont réservées à ses ressortissants nationaux, aux citoyens de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ; »

Article 17, paragraphe 4 : « *En ce qui concerne l'exercice d'une activité économique dans une profession réglementée telle que définie à l'article 3, paragraphe 1, point a), de la directive 2005/36/CE, aux fins de l'introduction d'une demande de titre de séjour dans un deuxième État membre, les résidents de longue durée – UE bénéficient de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'Union en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles, conformément au droit de l'Union et au droit national applicables.* »

La disposition générale sur l'égalité de traitement (article 12) reste la même que dans la directive sur les RLD de 2013 (article 11)¹. Cependant, le CCBE constate que le nouveau considérant 20 contient une nouvelle formulation sur les qualifications d'un autre État membre et les qualifications acquises dans un pays tiers.

Par ailleurs, les dispositions relatives à l'égalité de traitement en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles dans un deuxième État membre pour l'exercice d'une activité économique dans une profession réglementée sont nouvelles.

¹ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée

Le régime des avocats de l'Union européenne

Les avocats de l'Union européenne qui souhaitent exercer dans un autre État membre sont soumis à un régime spécial. Ils sont soumis aux directives suivantes :

- La directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise (**directive sur l'établissement des avocats**).
- La directive 77/249/CEE du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats (directive sur les services des avocats concernant la présence temporaire dans un autre État membre en vue de prester des services).

Il convient pour ce document de se concentrer sur les principes de la directive sur l'établissement des avocats et de les rappeler. Cette directive confère aux avocats des droits de libre circulation. Aux fins de cette directive, « *avocat* » signifie toute personne qui est ressortissante d'un État membre et qui est autorisée à exercer ses activités professionnelles sous l'un des titres professionnels énumérés, à savoir *avocat*, *advogado*, etc.² Deux conditions permettent dès lors d'invoquer la directive : la nationalité d'un État membre et le titre d'avocat d'un État membre³.

La directive accorde notamment les droits suivants :

- **Droit d'exercer sous le titre professionnel du pays d'origine dans l'État membre d'accueil.**
Article 2 : Droit d'exercer sous son titre professionnel d'origine : tout avocat a le droit d'exercer à titre permanent, dans tout autre État membre, sous son titre professionnel d'origine, les activités d'avocat telles que précisées à l'article 5.
- **Droit d'accès à la profession d'avocat dans l'État membre d'accueil après trois ans de pratique effective et régulière du droit de l'État membre d'accueil.**
Article 10 : Assimilation à l'avocat de l'État membre d'accueil : l'avocat exerçant sous son titre professionnel d'origine, qui justifie d'une activité effective et régulière d'une durée d'au moins trois ans dans l'État membre d'accueil, et dans le droit de cet État, y compris le droit communautaire, est dispensé des conditions visées à l'article 4, paragraphe 1, point b), de la directive 89/48/CEE pour accéder à la profession d'avocat de l'État membre d'accueil. On entend par «activité effective et régulière» l'exercice réel de l'activité sans interruption autre que celles résultant des événements de la vie courante⁴.

Interprétation problématique éventuelle et application de la directive RLD (refonte) conjointement avec la directive sur l'établissement des avocats

Le CCBE considère que les dispositions de la directive RLD (refonte) peuvent prêter à confusion en ce qui concerne l'accès au marché et la reconnaissance des qualifications, et en particulier la profession d'avocat, et

² Article 1, paragraphe 2, de la directive.

³ Voir également le guide du CCBE sur la libre circulation des avocats dans l'Union européenne, page 7, disponible [ici](#).

⁴ À cela s'ajoute la possibilité d'obtenir un diplôme reconnu conformément à la directive sur les qualifications professionnelles en vue d'accéder à la profession d'avocat dans l'État membre d'accueil et de l'exercer sous le titre professionnel correspondant à la profession dans cet État membre (article 10, paragraphe 2, de la directive sur les qualifications professionnelles).

considère donc qu'une clarification ou une modification de ces dispositions est utile. Le CCBE n'accepte pas que les dispositions de la directive RLD (refonte) soient interprétées de la manière décrite ci-dessous mais fait simplement remarquer qu'une telle interprétation est possible selon le texte actuel qui, par conséquent, doit être modifié.

Le considérant 36 et l'article 17(4) de la directive RLD (refonte) dans leur formulation actuelle au sein de la proposition semblent offrir un accès *de facto* au marché unique à certains ressortissants de pays tiers en étendant le champ d'application de la directive sur les qualifications professionnelles, et « d'autres dispositions du droit de l'Union applicables », signifiant aussi potentiellement l'application de la directive sur l'établissement des avocats à ces pays.

Le CCBE estime qu'en pratique, ces dispositions, si elles sont interprétées d'une certaine manière, pourraient avoir les conséquences suivantes sur l'application de la directive sur l'établissement des avocats.

Scénario : Un ressortissant d'un pays tiers qui a le statut de RLD dans un État membre et qui acquiert ensuite le titre d'avocat dans cet État membre (par exemple, avocat français), puis s'installe dans un autre État membre (par exemple, l'Allemagne).

Dans ce type de cas, la nouvelle directive RLD a potentiellement des conséquences sur le régime des avocats de l'Union européenne. Si un ressortissant d'un pays tiers acquiert un statut de RLD en France, puis obtient le titre d'avocat français selon les règles applicables, puis souhaite s'installer en Allemagne, pour la reconnaissance des qualifications (article 17, paragraphe 4, de la refonte), il devrait être traité en Allemagne comme un citoyen de l'UE titulaire d'une qualification complète obtenue dans l'un des États membres et se rendant dans un autre État membre.

Normalement, les avocats français qui sont citoyens de l'UE et qui s'installent en Allemagne pour s'y établir en tant qu'avocat n'ont pas à faire reconnaître leurs qualifications s'ils ont le titre d'avocat mentionné dans la directive sur l'établissement des avocats. Ils peuvent exercer en vertu de la directive sur l'établissement des avocats. Ils pourront s'établir en tant qu'avocats français en Allemagne, exercer sous le titre de leur pays d'origine et, après trois ans, avoir accès à un titre du pays d'accueil.

En vertu des dispositions de la refonte, et la compréhension que nous en avons, un ressortissant d'un pays tiers ayant un statut de RLD et un titre d'avocat français sera traité de la même manière qu'un citoyen de l'UE, c'est-à-dire comme un avocat français exerçant des droits de libre circulation, et devrait donc être en mesure d'invoquer l'applicabilité et les droits de la directive sur l'établissement des avocats. Cette personne pourrait donc s'établir en Allemagne sous le titre d'avocat français. Après trois ans d'exercice en tant qu'avocat français en Allemagne, le ressortissant d'un pays tiers pourrait obtenir le titre allemand.

Compte tenu des considérations susmentionnées, le CCBE souhaite exprimer les points de vue suivants.

- La compétence de réglementer l'accès à la profession d'avocat est une compétence nationale.
- Bien que l'article 12 de la proposition semble toujours permettre aux États membres de maintenir les conditions, y compris la condition de nationalité, dans un premier État membre de résidence, le considérant 20 comporte une nouvelle formulation dont les effets sur les règles de l'article 12 (ancien article 11) et l'accès aux professions réglementées dans les États membres ne sont pas clairs. Il n'est pas certain, selon les dispositions lues ensemble, que les règles de reconnaissance de la directive sur les qualifications professionnelles s'appliqueraient automatiquement aux RLD lorsqu'ils se trouvent dans l'État membre de leur première résidence à long terme, y compris les règles de prise en compte des qualifications de pays tiers (article 3, paragraphe 3). Il est également difficile de déterminer dans

quelle mesure le considérant 20 maintient la possibilité qu'ont les États membres de maintenir certaines restrictions, en particulier les conditions fixées par le droit national pour l'exercice des professions réglementées.

- Si le considérant 36 et l'article 17, paragraphe 4 sont interprétés d'une certaine manière, la proposition signifie *de facto* un gain de droits pour les citoyens de l'UE lorsqu'un RLD s'installe dans un deuxième État membre, en particulier en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice d'une profession réglementée. La proposition pourrait instaurer un grand changement dans le régime des avocats étant donné qu'elle supprime en pratique la condition de nationalité présente dans la directive sur l'établissement des avocats (qui est une condition) et instaure donc *de facto* des mesures sur la manière dont les ressortissants de pays tiers (avec une qualification complète d'un autre État membre comme deuxième condition) pourraient avoir accès à la profession d'avocat d'un autre État membre.
- D'après l'interprétation des dispositions et des conséquences exposées ci-dessus, la base juridique citée dans la proposition (l'article 79, paragraphe 2, du TFUE⁵) pose également problème sachant qu'elle ne permet pas à l'UE d'adopter des mesures concernant la reconnaissance des qualifications ou l'accès à la profession des ressortissants de pays tiers. Les dispositions citées dans la proposition sont donc juridiquement injustifiées.
- Le CCBE tient à souligner qu'il n'est en principe pas opposé à l'accueil des ressortissants de pays tiers qui sont des RLD dans la profession d'avocat mais est d'avis que la reconnaissance des qualifications des ressortissants de pays tiers est une question de droit national et de compétence des États membres.
- Le CCBE doute que l'UE puisse préciser dans le droit dérivé comment les ressortissants de pays tiers ont accès à une profession. La décision sur la manière dont cet accès est réglementé est profondément ancrée dans la compétence des États membres, il ne s'agit pas d'une compétence de l'UE. L'UE n'est pas non plus compétente pour abolir les conditions de nationalité vis-à-vis des ressortissants de pays tiers. La question est donc de savoir si l'UE devrait être autorisée à réglementer l'accès à la profession de cette manière.
- Selon la proposition de directive RLD (refonte), dans les cas prévus par l'article 17, paragraphe 4, les États membres ne seraient plus en mesure de décider à quels ressortissants accorder l'accès à une profession. Il s'agit pourtant d'une compétence traditionnelle des États membres. La raison pour laquelle il est très important que les États membres puissent évaluer s'il convient ou non d'accorder l'accès à la profession d'avocat aux ressortissants d'un pays tiers est que cette profession fait partie du système judiciaire.
- Outre l'absence possible de compétence de l'UE, la proposition semble également sous-estimer le fait qu'un État membre exerçant un contrôle moins strict des conditions énoncées dans la directive RLD (refonte), par exemple en ce qui concerne la résidence effective, peut devenir un port d'entrée pour les droits du marché unique (course au plus offrant).

⁵ 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 ;
- c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;
- d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

- L'UE perdra d'importants atouts de négociation pour tout accord de libre-échange à venir. Il convient de garder à l'esprit que les États membres de l'UE se sont engagés, dans le cadre des accords de libre-échange de l'UE et de l'AGCS, mais aussi par l'intermédiaire des législations nationales, à déterminer sous quelle forme les ressortissants de pays tiers peuvent exercer leur profession dans leur juridiction. Les effets de la directive sur ces accords ne sont pas clairs.
- Enfin, il convient de noter que la directive RLD (refonte) a une portée générale concernant la reconnaissance des qualifications, alors que la directive sur l'établissement des avocats est une *lex specialis* et, à ce titre, *generalia specialibus non derogant* (le général ne déroge pas au spécifique).
- Le CCBE note que la proposition de directive RLD (refonte) ne prévoit aucune modification explicite de la directive sur l'établissement des avocats et que, par conséquent, le régime concernant l'établissement des avocats et la compétence nationale sur les conditions d'accès à la profession ne devraient pas être affectés par cette proposition. Toutefois, pour dissiper tout doute, la Commission devrait modifier la proposition.

Remarques du CCBE concernant la position du Parlement européen

Le CCBE constate que le Parlement européen propose⁶ des modifications au considérant 20 et à l'article 12, paragraphe 1, point c). L'article 12, paragraphe 1, point c), indiquerait que « *Le résident de longue durée – UE bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux, à tout le moins en ce qui concerne : (...) la reconnaissance des qualifications, notamment les diplômes, certificats et autres titres, conformément aux procédures nationales pertinentes et compte tenu des qualifications acquises dans un pays tiers conformément à la directive 2005/36/CE, lorsque celles-ci ont déjà été reconnues dans un autre État membre ;* »

Ces modifications évoquent donc explicitement l'application de la directive 2005/36/CE aux ressortissants de pays tiers ayant le statut de RLD lorsque leurs qualifications ont déjà été reconnues dans un autre État membre. Cela diffère du projet de la Commission qui indique seulement que la reconnaissance doit se faire conformément aux procédures nationales pertinentes.

Bien que la disposition ne soit pas claire, tout automatisme concernant la reconnaissance serait inacceptable puisque l'UE n'a pas la compétence de réglementer l'accès des ressortissants de pays tiers à une profession. Le fait qu'une qualification soit déjà reconnue dans un autre État membre n'y change rien.

Le Parlement propose également de reformuler la disposition concernant les restrictions possibles à certaines activités lorsque la législation nationale les a réservées aux ressortissants nationaux, aux citoyens de l'UE ou de l'EEE (article 12, paragraphe 3, point a)). Il propose d'autoriser ces réserves uniquement pour les activités qui impliquent une participation occasionnelle à l'exercice de l'autorité publique, alors que la proposition de la Commission autorise les restrictions de manière plus générale. Là encore, l'UE n'est pas compétente pour réglementer l'accès des RLD aux professions. Ce sont les États membres qui ont le droit de déterminer les conditions de nationalité pour les ressortissants de pays tiers. L'UE doit respecter les limites de ses compétences à cet égard.

En ce qui concerne le considérant 36 et l'article 17, paragraphe 4, alinéa 3, le Parlement propose d'énumérer plus en détail que les « diplômes, certificats et autres titres professionnels » devraient être reconnus de la même manière que ceux des citoyens de l'Union. La position du Parlement est conforme à celle de la Commission sur le principe d'égalité de traitement appliqué en cas de déplacement vers un autre État membre

⁶ Rapport LIBE, 13 avril 2023, disponible [ici](#).

et, par conséquent, les commentaires du CCBE ci-dessus concernant les effets potentiels sur la directive sur l'établissement des avocats restent valables.

* * *