CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 10 MAI 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les juges

Monsieur Klopp, ressortissant de la République fédérale d'Allemagne, est membre du barreau de Dusseldorf où il exerce depuis 1971. Il souhaite être membre du barreau de Paris et ouvrir un cabinet dans cette ville tout en conservant son cabinet de Düsseldorf. Il a les diplômes nécessaires, y compris un doctorat en droit de l'université de Paris; il a obtenu le certificat d'aptitude à la profession d'avocat à Paris en 1980; il est de bonne moralité. Le barreau de Düsseldorf ne fait aucune objection à ce qu'il exerce à la fois à Paris et à partir de son cabinet de Düsseldorf.

Cependant, le conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Paris a rejeté sa demande le 17 mars 1981 au motif qu'il ne pouvait pas être admis à exercer à Paris tout en conservant son cabinet à Düsseldorf. La cour d'appel de Paris, composée des trois premières chambres, a annulé cette décision. Contestant l'arrêt rendu par la cour d'appel, le conseil de l'Ordre a formé un pourvoi devant la Cour de cassation qui a déféré à la Cour de justice la question de savoir si une règle légale exigeant d'un avocat ressortissant d'un État membre, désirant exercer la profession d'avocat dans un autre État membre, qu'il ne possède qu'un seul domicile professionnel (règle destinée à garantir le bon fonctionnement de la justice et le respect de la déontologie dans cet autre État membre) est compatible avec la liberté d'établissement garantie par l'article 52 du traité CEE, sachant que le Conseil des Communautés n'a adopté aucune directive concernant l'accès à la profession d'avocat et l'exercice de cette profession.

Selon le conseil de l'Ordre et le gouvernement français, cette règle est compatible avec l'article 52 et la demande de Monsieur Klopp peut être rejetée en conformité avec le droit communautaire. La Commission, les gouvernements du Danemark, des Pays-Bas et du Royaume-Uni rejoignent Monsieur Klopp dans l'opinion que la décision du conseil de l'Ordre est contraire à l'article 52 du traité.

Les dispositions en question figurent à l'article 83 du décret n° 72-468 et à l'article premier du règlement intérieur du barreau de Paris. En application 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. Aux termes du règlement intérieur, l'avocat doit exercer réellement sa profession et doit avoir son domicile professionnel à Paris ou dans l'un des trois départements cités; il peut, indépendamment de son cabinet principal, établir un cabinet secondaire à condition de rester dans le même secteur géographique.

1 — Traduit de l'anglais.

Il est constant que ces dispositions interdisent, en droit français, à un avocat d'avoir un domicile professionnel dans le ressort de deux barreaux en France, à Bordeaux et à Paris par exemple. La présente affaire ne concerne en rien, même de manière indirecte nous semble-t-il, cet effet du règlement intérieur et du décret susmentionnés. Il s'agit là d'une question de droit interne et d'exercice de la profession qui ne rentre pas dans le cadre de la question posée, laquelle ne porte que sur la situation de l'avocat désirant exercer dans plusieurs États membres.

Le désaccord naît, par contre, du point de savoir si, sur le plan de l'interprétation, le décret et le règlement en question interdisent à un avocat installé à l'étranger de s'établir à Paris. La cour d'appel a répondu par la négative. Le conseil de l'Ordre de Paris allègue le contraire bien qu'il semble qu'en fait des avocats inscrits et exerçant dans d'autres États membres soient membres du barreau de Paris.

Les parties ne s'accordent pas non plus sur la situation des ressortissants français qui sont membres du barreau de Paris et désirent solliciter leur inscription à d'autres barreaux. Selon la cour d'appel, les usages du barreau de Paris ont de longue date autorisé les avocats français à solliciter leur inscription à des barreaux étrangers. Dans sa réponse écrite à une question posée par la Cour, le gouvernement français a déclaré qu'aucune disposition ne fait interdiction à un membre du barreau de Paris d'être membre du barreau d'un autre pays. A l'audience, toutefois, le représentant du gouvernement français a affirmé que même si, en fonction du droit applicable dans ces pays, les barreaux d'autres pays pouvaient admettre des avocats français, il serait contraire aux règles applicables en France qu'un avocat français devienne membre du barreau d'un autre pays. Le conseil de l'Ordre est d'avis qu'un avocat français exerçant à Paris ne peut pas légalement solliciter son inscription au barreau d'un autre pays et s'installer dans son ressort. Cependant, il est constant que jamais aucune procédure disciplinaire n'a été entamée contre un avocat parisien ayant agi de la sorte, de telles sanctions étant, paraît-il, difficiles à mettre en œuvre, par suite de l'insuffisance des moyens dont dispose le conseil de l'Ordre à cet effet.

Il n'appartient manifestement pas à la Cour de définir l'interprétation qu'il convient de donner aux règles applicables à Paris, même à l'égard des avocats étrangers. Toutefois, au vu des faits expressément établis par la cour d'appel et des éléments dont dispose la Cour, il semble qu'il faille partir du fait qu'en réalité, légalement ou non, certains membres du barreau de Paris exercent dans d'autres pays sans que le conseil de l'Ordre les en ait empêchés ou ait pris des sanctions disciplinaires à leur égard.

La Cour a déjà précisé que l'article 52 est directement applicable et, depuis la fin de la période de transition, peut être invoqué devant les tribunaux nationaux (affaire 2/74 *Reyners/État belge*, Recueil 1974, p. 631). Il crée un droit fondamental qui n'est pas lié à l'adoption de directives en application de l'article 57, même si par la coordination des dispositions nationales appliquées sans discrimi-

nation, ces dernières peuvent faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice (affaire 71/76 *Thieffry/Conseil de l'Ordre*, Recueil 1977, p. 765).

Le conseil de l'Ordre admet ce principe de base eu égard à l'effet de l'article 52. Il fait toutefois valoir que le droit ainsi conféré ne va pas au-delà de la création d'un seul établissement. En tout état de cause, selon lui, les modalités d'exercice et de sauvegarde de ce droit relèvent entièrement du droit national et le droit de disposer de plusieurs établissements ne peut être conféré que par la législation communautaire ou par accord entre les différents barreaux par l'intermédiaire de la Commission consultative des barreaux européens. Il n'existe pas en l'espèce de discrimination sur la base de la nationalité et la règle en question est parfaitement justifiée en France pour des raisons de bonne administration de la justice et de respect du code de déontologie professionnelle.

Ces allégations impliquent en premier lieu une prise en considération de la règle générale de l'article 52 et ensuite l'idée que des exceptions à la règle générale peuvent être justifiées.

En ce qui concerne la première branche de ce raisonnement, il ne nous paraît guère possible de donner à l'article 52 une interprétation aussi restrictive que la première qui a été proposée. Si cet article ne stipule pas littéralement qu'une personne est libre de s'établir dans plusieurs États membres, telle est clairement sa finalité. L'article 52 confère le droit d'établissement dans un autre État membre; il ne retire aucun droit susceptible d'exister dans l'État membre du ressortissant concerné. Il n'impose pas non plus de renoncer au dernier en contrepartie du premier. La clé du problème nous semble résider dans l'objet du programme général visé par l'article 54. Il tend à la suppression des restrictions à la liberté d'établissement qui existent «à l'intérieur de la Communauté». Le fait qu'aux termes de l'article 52, il y a lieu de supprimer les restrictions à la création dans un État membre d'agences, de succursales ou de filiales par un ressortissant «établi» dans un autre État membre indique également qu'il est possible d'avoir simultanément plusieurs établissements par le biais d'une agence, succursale ou filiale. Il ne saurait en être autrement lorsque ayant acquis les titres nécessaires, un membre d'une profession libérale souhaite exercer dans deux États membres, même si ses activités dans les deux pays n'ont pas de rapport entre elles.

L'article 52 ne devrait pas non plus être limité aux restrictions expressément définies en termes de nationalité de la personne souhaitant établir une entreprise ou exercer une profession. Dans l'affaire *Thieffry*, la Cour a interprété l'article 52 dans le contexte des articles qui suivent et dit pour droit que le refus de reconnaître à des fins professionnelles un diplôme universitaire d'un autre État membre est contraire à l'article 52 lorsque ce diplôme a fait l'objet d'une reconnaissance d'équivalence au diplôme concerné de l'État membre hôte, à des fins universitaires. (Voir également affaire 16/78, *Choquet*, Recueil 1979, p. 2293.) En outre, la Cour a déclaré dans l'affaire *Thieffry* que le programme général arrêté en application de l'article 54 fournit des indications utiles en vue

de la mise en œuvre des dispositions afférentes du traité. Le titre III (B) de ce programme inclut dans la liste des restrictions à éliminer «les conditions auxquelles une disposition ... subordonne l'accès ou l'exercice d'une activité non salariée, qui, bien qu'applicables sans acception de nationalité, gênent exclusivement ou principalement l'accès ou l'exercice de cette activité par des étrangers». En conséquence, l'objection selon laquelle la règle de l'unicité de l'établissement n'est pas liée à la nationalité de la personne concernée et s'applique à tout un chacun, est inopérante si elle a pour effet d'empêcher les ressortissants étrangers de s'inscrire à un stage ou de prêter serment en vue de devenir membres du barreau de Paris uniquement parce qu'ils sont membres du barreau d'un autre État sur le territoire duquel ils ont un cabinet.

Les droits dont le second alinéa de l'article 52 spécifie qu'ils font partie de la liberté d'établissement comportent, entre autres, l'accès aux activités non salariées et leur exercice «dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants». Dans ce cadre, l'avocat exerçant dans un autre État membre semble bien — et à notre avis, sous réserve d'une harmonisation éventuelle — être tenu d'observer les règles du barreau français dans leur acception commune selon lesquelles il ne peut avoir qu'un seul domicile professionnel principal dans le ressort d'une juridiction en France. En droit communautaire, à première vue, l'article 52 ne lui interdit pas *in limine* d'être membre du barreau de Paris du fait qu'il exerce également en Allemagne.

Y a-t-il des exceptions à ce principe général?

Selon la Cour de cassation, l'objectif de la règle en question est de permettre une bonne administration de la justice et le respect de la déontologie professionnelle en France. Ce sont manifestement des facteurs importants et la Cour a admis dans l'affaire 33/74, *van Binsbergen* (Recueil 1974, p. 1299), qu'«on ne saurait considérer comme incompatible avec les dispositions des articles 59 et 60 l'exigence, en ce qui concerne les auxiliaires de la justice, d'un établissement professionnel stable dans le ressort de juridictions déterminées, au cas où cette exigence est objectivement nécessaire en vue de garantir l'observation de règles professionnelles liées, notamment, au fonctionnement de la justice et au respect de la déontologie» (attendu n° 14). Cette affaire avait trait aux prestations de services mais un principe analogue doit, à notre avis, s'appliquer à la liberté d'établissement. De fait, dans l'affaire *Thieffry*, la Cour a reconnu que cette liberté devait s'exercer dans le respect des règles professionnelles justifiées par l'intérêt général.

L'obligation de l'avocat en France de fixer son domicile professionnel dans le ressort du tribunal de grande instance auprès duquel il est établi, dérive, si nous saisissons bien, en partie du droit exclusif dont jouit dès lors l'avocat de déposer des conclusions écrites devant ce tribunal et en partie de la nécessité pour les juridictions en droit français de la procédure, d'entrer facilement en contact avec l'avocat chargé de l'affaire et pouvoir

faire toutes significations à un domicile fixé dans leur ressort. L'importance de ce dernier élément est manifeste et le juriste n'ayant pas une formation de droit français doit accorder l'intérêt qu'elles méritent aux opinions exprimées pour le compte du barreau eu égard à ces questions de procédure française.

Cependant, les règles invoquées doivent être réputées «objectivement nécessaires» (*van Binsbergen*, attendu n° 14 de l'arrêt) et doivent recevoir «une application conforme à l'objectif défini par les dispositions du traité relatives à la liberté d'établissement» (*Thieffry*, attendu n° 18 de l'arrêt).

Il est clair qu'un membre du barreau de Paris peut avoir un second domicile professionnel dans le ressort du tribunal de grande instance auprès duquel il est inscrit. Il peut également plaider devant des juridictions d'un autre ressort en France et conseiller des clients ailleurs en France. Le droit communautaire lui confère le droit de fournir des services dans d'autres États membres (directive 77/249, JO 1977, L 78, p. 17). Par décision du barreau de Paris ayant pris effet le 20 janvier 1981, il peut, avec l'assentiment du président du barreau, ouvrir des cabinets secondaires dans d'autres États membres. En outre, comme on l'a vu, certains avocats sont en fait membres du barreau de Paris et d'un autre barreau national sans avoir en cela rencontré d'obstacles ni fait l'objet de sanctions disciplinaires.

A l'audience, le défenseur du conseil de l'Ordre a admis, en réponse à une question posée par la Cour, qu'un cabinet secondaire permettait à un avocat de remplir de manière satisfaisante ses obligations envers la juridiction et ses clients grâce aux contacts avec les avocats locaux. Par l'intermédiaire de ces derniers, il peut rester en contact avec eux. Nous avons le sentiment qu'il pourrait, en prenant les dispositions nécessaires, tout aussi bien agir à partir de son cabinet principal s'il plaidait à Bruxelles ou à Bonn ou même devant notre Cour ou la Cour des droits de l'homme. Sans doute, dans le passé, il a pu paraître impossible, compte tenu des moyens de transport et de communication plus limités que ceux qui existent maintenant, à un avocat exerçant seul, de remplir ses obligations auprès de la juridiction locale saisie de son affaire lorsqu'il ne se trouvait pas en France. A l'époque actuelle, il est, selon nous, disproportionné, en matière d'exercice de la profession d'avocat dans d'autres États membres, d'exiger de manière absolue qu'un avocat n'ait qu'un seul établissement et par conséquent n'exerce qu'en appartenant à un seul barreau. Si, ayant un cabinet dans deux États membres, il faillissait à ses obligations envers la Cour et ses clients, il ne subisterait pas longtemps; cette éventualité ne justifie pas d'exclure du barreau de Paris tous les avocats des autres États membres.

Une autre justification a été avancée. L'appartenance à deux barreaux peut, dit-on, causer des difficultés si les règles de conduite et de déontologie professionnelles sont différentes ou si un avocat a commis à l'étranger un acte qui serait contraire aux usages du barreau de Paris. A notre avis, la réponse à cette difficulté a été fournie par le gouvernement français dans sa réponse écrite aux

questions posées par la Cour. Si un avocat transgresse les règles du barreau de Paris dans l'exercice de son activité à l'étranger, il pourra faire l'objet de sanctions disciplinaires de la part de ce barreau et également de la part du barreau de l'autre pays dans laquel il exerce. Force est bien sûr d'admettre que des difficultés pourraient naître, mais cette éventualité ne nous paraît pas justifier un refus absolu d'inscrire un avocat établi dans un État membre au barreau d'un autre État membre. Que l'on puisse faire valoir des raisons spéciales dans certaines espèces ou circonstances particulières n'est présentement pas en cause.

En conséquence, à notre avis, aucun élément ne permet d'établir que le refus absolu opposé à un avocat d'exercer à Paris, au seul motif qu'il a déjà un établissement dans un autre État membre où il exerce en qualité d'avocat, soit objectivement justifié.

C'est pourquoi, nous concluons qu'il y a lieu de répondre à la question posée en ce sens que

le fait d'exiger d'un ressortissant d'un État membre qui a les qualifications requises pour être avocat et exerce à partir d'un établissement dans cet État membre et qui souhaite acquérir les titres nécessaires et ouvrir un établissement aux fins d'exercer en qualité d'avocat dans un autre État membre qu'il ne possède qu'un établissement à un seul endroit constitue, même en l'absence de directives adoptées en application de l'article 57 du traité CEE, une restriction qui est incompatible avec la liberté d'établissement garantie par l'article 52 du traité CEE.

Il incombe à la juridiction nationale saisie de la procédure au principal de statuer sur les dépens des parties au principal. Il n'y a pas lieu de statuer sur les dépens de la Commission ni sur ceux des États membres qui sont intervenus devant la Cour.