

# **CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX**

**Assemblée générale des 16 et 17 novembre 2007**

**La préparation de la transposition de la directive relative  
aux services dans le marché intérieur**

**Marc Jobert  
Conseil National des Barreaux**

## **Le Contexte :**

Après une vive campagne médiatique et une agitation politique inhabituelle pour un projet de directive, la Directive Services a été adoptée définitivement fin 2006 (directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006). Publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 27 décembre 2006 (JOUE L 376/36), elle doit être transposée le 28 décembre 2009 au plus tard.

Les passions autour du « plombier polonais » semblent s'être un peu apaisées, le Parlement ayant remplacé le principe du pays d'origine, qui avait beaucoup effrayé, par le principe de la libre prestation de service. Il faut songer maintenant à la transposition.

Les lecteurs attentifs des travaux du Conseil National des Barreaux savent que, bien avant le grand public et même avant le microcosme politique français, le Barreau français s'était intéressé au projet de Directive services. Cette réflexion nourrie bien en amont, nous a permis d'aborder le débat avec une position construite et bénéficiant d'un large consensus. Pour une fois, nous étions prêts et unis. C'est souvent ce qui fait la différence dans une action de lobbying européen. Même si cette fois-ci nous n'avons pas réussi en ce qui concerne le texte européen, il faut rester vigilant en ce qui concerne la transposition.

Rappelons que si certains secteurs risquaient et risquent encore de voir leur organisation bouleversée, ce n'est pas le cas pour la profession d'avocat qui a de longue date adopté le principe de la libre prestation. Nous ne reprochons pas à la directive services de mettre à mal notre profession (certaines dispositions étant même plutôt positives telles que la reconnaissance du rôle des Barreaux et de leur pouvoir d'auto-réglementation, ou la « codification » de l'arrêt *Wouters*<sup>1</sup> sur l'indépendance de l'avocat et les réseaux pluridisciplinaires), mais plutôt de nous imposer un costume de prêt-à-porter aux contours pas toujours très bien définis alors que nous avons déjà deux costumes sur mesure (les directives 77/249/CEE et 98/5/CE propres aux avocats<sup>2</sup>).

*Nous faisons valoir « que les prestations de services juridiques fournies par les avocats font déjà l'objet de deux directives, l'une favorisant la libre prestation de services, l'autre l'établissement dans l'Union Européenne, libertés fondamentales consacrées par le Traité et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes... Que ces deux directives garantissent un niveau élevé de protection pour l'utilisateur des services juridiques et que l'inclusion de la prestation de services juridiques dans cette proposition de directive sur les services juridiques dans le marché intérieur serait de nature à réduire ce niveau de protection. »<sup>3</sup>*

## **Les principes posés par la Directive**

La directive est un texte long et passablement complexe qui prétend néanmoins favoriser la simplification. Faisant le constat « d'un grand nombre d'obstacles qui empêchent ou freinent le développement des services entre États membres, en particulier ceux fournis par les PME qui sont prédominantes dans le domaine des services » qui représentent « 70 % du PIB et des emplois dans la majorité des États membres » (considérants n° 3 et 4 de l'exposé des motifs), l'Union européenne a décidé « d'éliminer les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires dans les États membres et à la libre circulation des services entre États

---

1 CJCE, 19 février 2002, C-309/99, *Wouters*, Rec. CJCE 2002, I, p. 1577.

2 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 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.

3 Extraits de la motion votée par le CNB le 22 avril 2006

*membres et de garantir aux destinataires et aux prestataires la sécurité juridique nécessaire à l'exercice effectif de ces deux libertés fondamentales du traité» (considérant n° 5).*

La directive services a ainsi pour objet d'établir « *un cadre juridique général qui profite à une large variété de services tout en prenant en compte les particularités de chaque type d'activité ou de profession et de leur système de réglementation* » (considérant n° 7). Elle cherche à garantir « *un niveau de qualité élevé pour les services* » (article 1 § 1).

La directive impose de supprimer en priorité les obstacles qui peuvent l'être rapidement et, pour les autres, de lancer un processus d'évaluation, de consultation et d'harmonisation complémentaire sur des questions spécifiques, qui permettra, progressivement et de manière coordonnée, de réformer les réglementations nationales en matière de services.

Cette directive ne remet pas en cause les principes de notre profession. Elle tient compte de ses spécificités et comporte des éléments positifs. L'article 3 de la directive prévoit que, en cas de conflit avec les dispositions des directives sectorielles, ces dernières l'emportent.

Surtout, elle conduit la profession à réfléchir sur certains points visant à faciliter les démarches administratives des prestataires de services et les conditions dans lesquelles ils pourront prester leurs services.

Elle comporte trois catégories de dispositions qui intéressent la profession dont les deux dernières méritent une action de la profession auprès des autorités nationales :

**1° Les dispositions qui confortent ou favorisent l'extension en Europe de certains principes que nous connaissons déjà.**

**2° Des dispositions administratives, notamment le guichet unique et la communication d'informations.**

**3° L'obligation de réexaminer certaines réglementations nationales restrictives à la lumière des principes européens.**

## I - La directive services confirme plusieurs acquis de la profession d'avocat.

Tel est le cas, par exemple :

- de la reconnaissance d'une obligation d'une assurance responsabilité civile professionnelle (article 23 §§ 2 et 3 de la directive services<sup>4</sup> calqués sur l'article 6 § 3 de la directive 98/5/CE) ;
- de la possibilité de réglementer « *les communications commerciales des professions réglementées* » afin qu'elles « *respectent les règles professionnelles conformes au droit communautaire qui visent, notamment, l'indépendance, la dignité et l'intégrité de la profession ainsi que le secret professionnel en fonction de la spécificité de chaque profession* » (article 24 § 2 de la directive services) ;
- de la possibilité de limiter l'exercice pluridisciplinaire des prestataires de service de professions réglementées (article 25 de la directive services<sup>5</sup>) ;
- de la politique de qualité (article 26 de la directive services<sup>6</sup>) ;
- de l'auto réglementation. La Commission considère comme une avancée le fait de disposer d'une base juridique imposant aux Etats membres de prendre des mesures d'accompagnement pour encourager les ordres professionnels « *à mettre en œuvre au niveau national les codes de conduite adoptés au niveau communautaire* » (article 37 de la directive services).

---

4 « 2. Lorsqu'un prestataire s'établit sur leur territoire, les États membres n'exigent pas une assurance responsabilité professionnelle ou une garantie si le prestataire est déjà couvert, dans un autre État membre dans lequel il est déjà établi, par une garantie équivalente ou essentiellement comparable pour ce qui est de sa finalité et de la couverture qu'elle offre sur le plan du risque assuré, de la somme assurée ou du plafond de la garantie ainsi que des activités éventuellement exclues de la couverture. Dans le cas où l'équivalence n'est que partielle, les États membres peuvent demander une garantie complémentaire pour couvrir les éléments qui ne sont pas déjà couverts.

Lorsqu'un État membre impose à un prestataire établi sur son territoire de souscrire une assurance responsabilité professionnelle ou de fournir une autre forme de garantie, cet État membre accepte comme preuve suffisante les attestations de couverture émises par des établissements de crédit ou des assureurs établis dans d'autres États membres.

3. Les paragraphes 1 et 2 n'affectent pas les assurances professionnelles ou les systèmes de garantie prévus dans d'autres instruments communautaires. ».

5 Article 25 § 1 a) : « Les Etats membres veillent à ce que les prestataires ne soient pas soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité spécifique ou qui limitent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes.

Toutefois, les prestataires suivants peuvent être soumis à telles exigences :

a) les professions réglementées, dans la mesure où cela est justifié pour garantir le respect de règles de déontologie différentes en raison de la spécificité de chaque profession, et nécessaire pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces professions. »

6 Article 26 § 1 : « Les Etats membres, en collaboration avec la Commission, prennent les mesures d'accompagnement pour encourager les ordres professionnels à garantir, à titre volontaire la qualité des services (...). »

## II – Guichet unique et information.

La simplification administrative est considérée par la Commission comme une amélioration à mettre en place par les Etats membres par le biais d'un guichet unique, de la communication d'informations par moyen électronique et par la simplification administrative en générale.

La mesure phare est la création d'un guichet unique mais il y a également des dispositions sur la nécessité de communiquer diverses informations au consommateur de services. Il y a une volonté d'informer le prestataire sur ses obligations et formalités et le consommateur sur l'identité du prestataire et sur les recours possibles.

Bien transposées ces mesures peuvent contribuer à renforcer le rôle des organes représentatifs de la profession et à accroître leur légitimité comme interface entre les avocats et leurs clients en cas de litige et comme point de contact pour les avocats étrangers.

### 1) Le guichet unique (articles 6, 7 et 21 de la directive).

Afin de simplifier les procédures administratives, les prestataires de services doivent avoir un interlocuteur unique par l'intermédiaire duquel ils peuvent accomplir toutes les procédures et formalités. Les guichets uniques ont vocation à jouer un rôle d'assistance au prestataire soit en tant qu'autorité directement compétente pour délivrer les actes nécessaires pour l'accès à une activité de service, soit en tant qu'intermédiaire entre le prestataire et ces autorités directement compétentes.

Dans un contexte français, on pense tout de suite à l'exemple du Centre de formalités des entreprises (CFE). C'est d'ailleurs le CFE que la Commission européenne considère comme étant, pour la France, ce qui se rapproche le plus du guichet unique.

Les missions du guichet unique peuvent être rapidement identifiées :

- Donner des informations fiscales et sociales sur les structures d'exercices à fournir et permettre l'accomplissement des formalités (immatriculation au RCS...) nécessaires à l'établissement.
- Donner des informations aux prestataires désirant s'établir ainsi qu'aux destinataires de services.

Le texte de la directive sur le guichet unique est le suivant :

#### Article 6 de la Directive – Guichets uniques :

*« 1. Les États membres veillent à ce que les prestataires puissent accomplir, par l'intermédiaire de guichets uniques, les procédures et formalités suivantes:*

*a) l'ensemble des procédures et formalités nécessaires à l'accès à ses activités de services, en particulier, les déclarations, notifications ou demandes nécessaires aux fins d'autorisation auprès des autorités compétentes, y compris les demandes d'inscription dans les registres, rôles, bases de données ou à un ordre ou à une association professionnels;*

*b) les demandes d'autorisation nécessaires à l'exercice de ses activités de services.*

*2. La création des guichets uniques n'a pas d'incidence sur la répartition des attributions et des compétences entre les autorités au sein de chaque système national. »*

## Article 7 – Droit à l'information :

« 1. Les États membres veillent à ce que les informations suivantes soient facilement accessibles aux prestataires et destinataires au moyen des guichets uniques :

- a) les exigences applicables aux prestataires ayant leur établissement sur leur territoire, en particulier celles concernant les procédures et formalités à suivre pour accéder aux activités de services et les exercer;
- b) les coordonnées des autorités compétentes permettant d'entrer en contact directement avec elles, y compris celles des autorités compétentes en matière d'exercice des activités de services;
- c) les moyens et les conditions d'accès aux registres et bases de données publics relatifs aux prestataires et aux services;
- d) les voies de recours normalement disponibles en cas de litige entre les autorités compétentes et le prestataire ou le destinataire, ou entre un prestataire et un destinataire, ou entre prestataires;
- e) les coordonnées des associations ou organisations, autres que les autorités compétentes, auprès desquelles les prestataires ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique.

2. Les États membres veillent à ce que les prestataires et les destinataires puissent bénéficier, à leur demande, d'une assistance des autorités compétentes consistant à donner des informations sur la manière dont les exigences visées au paragraphe 1, point a), sont généralement interprétées et appliquées. Cette assistance comporte, le cas échéant, la remise d'un guide simple et indiquant la marche à suivre. Les informations sont exprimées de manière claire et intelligible.

3. Les États membres veillent à ce que les informations et l'assistance visées aux paragraphes 1 et 2 soient fournies de manière claire et non ambiguë, facilement accessibles à distance et par voie électronique et mises à jour.

4. Les États membres s'assurent que les guichets uniques et les autorités compétentes répondent dans les plus brefs délais à toute demande d'information ou d'assistance visée aux paragraphes 1 et 2 et, en cas de demande erronée ou sans fondement, en informent dans les plus brefs délais le demandeur.

5. Les États membres et la Commission prennent des mesures d'accompagnement pour encourager les guichets uniques à rendre accessibles les informations visées par le présent article dans d'autres langues communautaires. Cette disposition n'interfère pas avec la législation des États membres en matière d'emploi des langues.

6. L'obligation qui est faite aux autorités compétentes d'aider les prestataires et les destinataires de services n'implique pas que ces autorités fournissent des conseils juridiques dans des cas individuels, mais seulement qu'elles délivrent des informations d'ordre général sur la façon dont les exigences sont normalement interprétées ou appliquées ».

La mise en place d'un ou plusieurs guichets unique, en France, soulève de nombreuses questions :

- A qui s'adresse le guichet unique ? Quelles sont les informations à fournir ?
- Le guichet unique sera-t-il commun à l'ensemble des professions ou un par profession ?
- Le guichet unique sera-t-il national / régional / local ?
- La question du coût, notamment au regard de la nécessité de pouvoir fournir l'information en différentes langues.
- La question de la responsabilité du guichet unique ? Même s'il n'est pas l'autorité qui autorise l'exercice de l'activité, est-il tenu à des vérifications ou autres contrôles ?

En ce qui concerne notre profession, plusieurs attitudes sont possibles :

- Laisser aux pouvoirs publics le soin de confier le guichet unique à un organisme national créé pour la circonstance ou déjà existant sur le plan régional ou local (URSSAF, CFE etc.), la profession d'avocat étant regroupée avec les autres professions libérales ou avec tous les prestataires de service.
- Demander que le guichet unique pour la profession d'avocat soit une structure propre aux avocats, les ordres eux-mêmes, les centres de formation, ou le Conseil National.

## 2) Guichet unique : Questions / réponses

Avant de revenir sur le choix de l'organisme spécifique ou non à la profession, rentrons dans le détail des questions posées par le guichet unique :

- A qui s'adresse le guichet unique ?

L'article 7 de la Directive dispose que « *Les États membres veillent à ce que les informations suivantes soient facilement accessibles aux prestataires et destinataires au moyen des guichets uniques ...* »

Mais une question demeure : pour ce qui est des prestataires, le guichet unique doit-il concerner les seuls prestataires communautaires ou également les prestataires français ?

Le considérant 36 de la directive précise à propos du champ d'application de la directive « Services » que :

*« La notion de « prestataire » devrait recouvrir toute personne physique ressortissante d'un État membre ou personne morale qui exerce une activité de services dans un État membre, en se prévalant soit de la liberté d'établissement, soit de la libre circulation des services. Ainsi la notion de prestataire ne devrait pas se limiter uniquement au cas où le service est fourni à travers les frontières dans le cadre de la libre circulation des services mais devrait couvrir également le cas où un opérateur s'établit dans un État membre pour y développer des activités de services. Par ailleurs, la notion de prestataire ne devrait pas viser le cas des succursales de sociétés de pays tiers dans un État membre car, conformément à l'article 48 du traité, la liberté d'établissement et la libre prestation des services ne bénéficient qu'aux sociétés constituées en conformité avec la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté ».*

Toutefois les lignes directrices de la Commission sur la transposition de la directive « Services »<sup>7</sup> énoncent que :

*« La directive « services » s'applique aux services fournis par une personne physique ressortissante d'un État membre ou par une personne morale au sens de l'article 48 du traité CE et établie dans un État membre. Ainsi que le précise le considérant 38, la notion de « personne morale » comprend toute entité constituée en vertu du droit d'un État membre ou régie par celui-ci, indépendamment de la question de savoir si elles ont la personnalité juridique en vertu du droit national. Toutes ces entités doivent être couvertes par les mesures de mise en œuvre de la directive. En revanche, les services fournis par des personnes physiques qui ne sont pas des ressortissants d'un État membre ou par des entités qui sont établies en dehors de la Communauté ou qui ne sont pas constituées en vertu du droit national d'un État membre ne sont pas couvertes par la directive. » (point 2.2, p. 17)*

Concernant plus précisément le guichet unique, la Commission précise dans ses lignes directrices que :

---

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/guides/handbook\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_fr.pdf)

*« Les articles 5 à 8 s'appliquent à l'ensemble des procédures et des formalités nécessaires à l'accès à une activité de service et à son exercice, pour l'ensemble des services couverts par le champ d'application de la directive, qu'elles soient imposées au niveau central, régional ou local. Ils n'opèrent aucune distinction entre prestataires nationaux et étrangers. En conséquence, ils s'appliquent de la même manière aux prestataires de services établis dans un autre État membre et à ceux établis (ou désirant s'établir) sur le territoire de leur État membre. » (p. 21)*

*« Les États membres doivent créer des «guichets uniques» accessibles à tous les prestataires, qu'ils soient établis sur leur territoire ou sur le territoire d'un autre État membre. » (p. 24)*

*« L'établissement de «guichets uniques» différents pour les prestataires nationaux et étrangers pourrait aboutir à une discrimination. De même, il pourrait y avoir discrimination si les États membres créaient des «guichets uniques» pour les questions liées à l'établissement et d'autres pour la fourniture de services transfrontaliers. Il y a donc lieu d'éviter d'opérer de telles distinctions. » (p. 25)*

Pour la Commission européenne, le guichet unique doit donc s'adresser tant au prestataire national qu'au prestataire communautaire.

- Quelle doit être la taille / la couverture du guichet unique ?

Le considérant 48 de la directive énonce que :

*« Afin de simplifier davantage les procédures administratives, il convient de veiller à ce que chaque prestataire ait un interlocuteur unique par l'intermédiaire duquel il peut accomplir toutes les procédures et formalités (ci-après dénommé "guichet unique"). Le nombre de guichets uniques par État membre peut varier selon les compétences régionales ou locales ou selon les activités concernées. La création de ces guichets uniques ne devrait pas porter atteinte à la répartition des attributions entre autorités compétentes au sein de chaque système national. Lorsque plusieurs autorités au niveau régional ou local sont compétentes, l'une d'entre elles peut assurer le rôle de guichet unique et de coordinateur à l'égard des autres autorités. Les guichets uniques peuvent être constitués non seulement par des autorités administratives mais également par des chambres de commerce ou des métiers ou des organisations professionnelles ou des organismes privés auxquels un État membre a décidé de confier cette fonction. »*

Les lignes directrices de la Commission européenne ajoutent que :

*« La notion de «guichets uniques» ne signifie pas que les États membres doivent établir un seul organe centralisé sur leur territoire. Les États membres peuvent décider d'établir plusieurs «guichets uniques» sur leur territoire. Toutefois, le «guichet unique» doit être «unique» du point de vue du prestataire (en d'autres termes, le prestataire doit pouvoir accomplir toutes les démarches en s'adressant à un seul point de contact). » (p. 25)*

En termes d'activités :

*« Les États membres peuvent choisir d'avoir différents «guichets uniques» selon les secteurs d'activités, comme des «guichets uniques» pour les professions réglementées et des «guichets uniques» pour les activités commerciales, comme le commerce de détail, etc. Cependant, il est important d'éviter d'éventuelles lacunes de couverture des «guichets uniques». Par conséquent, si les États membres optent pour l'établissement de «guichets uniques» pour des secteurs spécifiques, ils devront en outre établir des «guichets uniques» compétents pour tous les services qui ne seraient pas couverts par les «guichets uniques» sectoriels. En tout état de cause, dans le cas où un État membre déciderait de créer plusieurs «guichets uniques», les différences de couverture devraient être aisément identifiables pour le prestataire. Ceci pourrait rendre nécessaire la mise en place d'une page Internet centrale, permettant aux prestataires d'identifier et de contacter aisément les «guichets uniques» pertinents d'un État membre donné. De*

même, s'il existe plusieurs guichets uniques, celui contacté par le prestataire, mais qui n'est pas compétent pour les activités de ce dernier, devrait l'aider à identifier le «guichet unique» compétent. » (p. 25)

En termes géographique :

« La notion de «guichets uniques» ne signifie pas que les États membres doivent établir un seul organe centralisé sur leur territoire. Les États membres peuvent décider d'établir plusieurs «guichets uniques» sur leur territoire. Toutefois, le «guichet unique» doit être «unique» du point de vue du prestataire (en d'autres termes, le prestataire doit pouvoir accomplir toutes les démarches en s'adressant à un seul point de contact). » (p. 25)

En termes d'autorité :

« De même, les États membres sont libres de décider à qui ils confient la tâche de «guichets uniques» aux autorités compétentes au niveau national, régional ou local, aux chambres professionnelles, à d'autres organisations professionnelles, voire à des opérateurs privés. » (p. 26)

Les lignes directrices rappellent à cette occasion le respect de la répartition des compétences des autorités nationales :

« Quoi qu'il en soit, la directive indique clairement que les «guichets uniques» n'ont pas d'incidence sur la répartition des compétences entre les autorités compétentes. » (pp. 25-26)

- Informations à fournir / Formalités à accomplir ?

Le guichet unique doit fournir des informations tant aux prestataires de services qu'aux destinataires.

Concernant le prestataire, le guichet unique doit non seulement fournir les informations mais encore permettre l'accomplissement des formalités nécessaires à l'accès et à l'exercice de l'activité.

- Les informations à fournir au prestataire et les formalités à permettre :

Pour rappel, l'article 6 dispose :

« Les États membres veillent à ce que les prestataires puissent accomplir, par l'intermédiaire de guichets uniques, les procédures et formalités suivantes:

a) l'ensemble des procédures et formalités nécessaires à l'accès à ses activités de services, en particulier, les déclarations, notifications ou demandes nécessaires aux fins d'autorisation auprès des autorités compétentes, y compris les demandes d'inscription dans les registres, rôles, bases de données ou à un ordre ou à une association professionnels;

b) les demandes d'autorisation nécessaires à l'exercice de ses activités de services. »

Les lignes directrices de la Commission ajoutent :

« Les «guichets uniques» ont pour but de servir d'interlocuteurs institutionnels uniques au prestataire, de sorte qu'il ne doive pas contacter plusieurs instances ou autorités compétentes pour rassembler toutes les informations pertinentes et accomplir toutes les démarches nécessaires relatives à ses activités de service. (...) Par exemple, les États membres pourraient envisager d'offrir aux prestataires la possibilité d'accomplir certaines exigences fiscales, comme l'attribution d'un numéro de TVA, par l'intermédiaire des «guichets uniques». » (p. 24)

« Comme mentionné ci-dessus, des «guichets uniques» doivent être disponibles pour l'accomplissement des procédures et formalités auxquelles sont soumis les prestataires dans un État membre donné pour l'accès et l'exercice d'une activité de services (que ce soit par l'intermédiaire d'un établissement ou d'une prestation transfrontalière, dans la

*mesure où les procédures et formalités sont applicables aux services transfrontaliers). Ceci inclut les autorisations, déclarations, notifications, l'attribution d'un numéro d'enregistrement de société et d'autres procédures et formalités. Il est à noter que les procédures de recours ultérieures, qu'elles aient un caractère judiciaire ou administratif, comme l'introduction d'une plainte ou d'un recours en annulation d'une décision, ne doivent pas être traitées par l'intermédiaire des «guichets uniques». » (p. 27)*

*« Pour pouvoir accomplir toutes les démarches par l'intermédiaire des «guichets uniques», les prestataires doivent être en mesure d'obtenir toutes les informations, formulaires et documents relatifs aux procédures, de transmettre les documents et les demandes et de recevoir les décisions et les autres réponses concernant leur demande par l'intermédiaire des «guichets uniques». » (p. 27)*

*« Il va de soi que les prestataires ne sont pas obligés de s'adresser aux «guichets uniques». Ils restent libres de faire usage ou non de cette possibilité et peuvent également contacter directement toute autorité compétente et transmettre ou recevoir directement des documents, autorisations et autres. » (p. 27)*

Les lignes directrices évoquent en outre la question des informations à fournir sur la reconnaissance des qualifications professionnelles :

*« Enfin, il est à noter que les «guichets uniques» prévus par la directive «services» et les «points de contact» visés à l'article 57 de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles poursuivent des objectifs distincts. Alors qu'aux termes de l'article 57 de cette directive, chaque État membre doit désigner un point de contact qui fournit aux citoyens toute information utile concernant la reconnaissance des qualifications professionnelles et apporte une assistance aux citoyens désireux de faire reconnaître leurs qualifications professionnelles dans un autre État membre, les «guichets uniques» visés par la directive «services» permettront aux citoyens et aux entreprises d'accomplir effectivement toutes les procédures et formalités relatives à l'accès à des activités de services et à leur exercice, en ce compris celles qui ont trait à la reconnaissance des qualifications professionnelles. » (pp. 26-27)*

Questions de délais :

*« Lorsque les procédures et formalités engagées par l'intermédiaire d'un «guichet unique» impliquent des délais (par exemple, parce qu'un délai est fixé pour la présentation d'un document ou parce que l'autorité compétente doit statuer sur la demande d'autorisation dans un délai donné), le moment de la réception par le «guichet unique» de tous les documents requis doit être le point de départ du calcul de ce délai.*

*Dès l'introduction d'une demande, les «guichets uniques» doivent répondre dans les meilleurs délais et informer, le cas échéant, le demandeur sans retard que sa demande est erronée ou dénuée de fondement. » (p. 27)*

- Les informations à fournir tant au prestataire qu'au destinataire :

*Article 7 – Droit à l'information :*

*« 1. Les États membres veillent à ce que les informations suivantes soient facilement accessibles aux prestataires et destinataires au moyen des guichets uniques:*

- a) les exigences applicables aux prestataires ayant leur établissement sur leur territoire, en particulier celles concernant les procédures et formalités à suivre pour accéder aux activités de services et les exercer;*
- b) les coordonnées des autorités compétentes permettant d'entrer en contact directement avec elles, y compris celles des autorités compétentes en matière d'exercice des activités de services;*
- c) les moyens et les conditions d'accès aux registres et bases de données publics relatifs aux prestataires et aux services;*

- d) les voies de recours normalement disponibles en cas de litige entre les autorités compétentes et le prestataire ou le destinataire, ou entre un prestataire et un destinataire, ou entre prestataires;  
e) les coordonnées des associations ou organisations, autres que les autorités compétentes, auprès desquelles les prestataires ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique.

2. Les États membres veillent à ce que les prestataires et les destinataires puissent bénéficier, à leur demande, d'une assistance des autorités compétentes consistant à donner des informations sur la manière dont les exigences visées au paragraphe 1, point a), sont généralement interprétées et appliquées. Cette assistance comporte, le cas échéant, la remise d'un guide simple et indiquant la marche à suivre. Les informations sont exprimées de manière claire et intelligible.

3. Les États membres veillent à ce que les informations et l'assistance visées aux paragraphes 1 et 2 soient fournies de manière claire et non ambiguë, facilement accessibles à distance et par voie électronique et mises à jour.

4. Les États membres s'assurent que les guichets uniques et les autorités compétentes répondent dans les plus brefs délais à toute demande d'information ou d'assistance visée aux paragraphes 1 et 2 et, en cas de demande erronée ou sans fondement, en informent dans les plus brefs délais le demandeur.

5. Les États membres et la Commission prennent des mesures d'accompagnement pour encourager les guichets uniques à rendre accessibles les informations visées par le présent article dans d'autres langues communautaires. Cette disposition n'interfère pas avec la législation des États membres en matière d'emploi des langues.

6. L'obligation qui est faite aux autorités compétentes d'aider les prestataires et les destinataires de services n'implique pas que ces autorités fournissent des conseils juridiques dans des cas individuels, mais seulement qu'elles délivrent des informations d'ordre général sur la façon dont les exigences sont normalement interprétées ou appliquées ».

Les lignes directrices de la Commission européenne précisent que :

« L'article 7, paragraphe 1, contient une liste des informations essentielles que les États membres doivent veiller à rendre facilement accessibles aux prestataires et aux destinataires par l'intermédiaire des «guichets uniques». Ces informations doivent être accessibles à distance et par voie électronique. Les «guichets uniques» doivent répondre dans les meilleurs délais à toute demande d'information et, si la question n'est pas claire ou est incomplète, ils doivent en informer le demandeur au plus vite.

Les informations à fournir comprennent les exigences que les prestataires doivent satisfaire lorsqu'ils souhaitent fournir des services dans un État membre. Elles couvrent également les moyens et les conditions d'accès aux registres et bases de données publics sur les prestataires et les services, tels que les registres d'entreprises, les bases de données sur les professions réglementées ou les bases de données publiques sur les statistiques relatives aux services. Les informations englobent aussi les coordonnées des autorités compétentes, y compris celles chargées de surveiller l'exercice des activités de services, ainsi que les données des associations ou organisations auprès desquelles les prestataires ou les destinataires peuvent obtenir une assistance pratique ou des informations complémentaires. Des informations sur les voies de recours disponibles en cas de litige doivent également être fournies.

Afin de mettre en oeuvre cette obligation, les États membres devront structurer un certain nombre d'informations. Les bases de données existantes ou les outils d'information en ligne (sites Internet des ministères ou des autorités régionales) devraient faciliter ce travail, mais les États membres devront néanmoins consentir des efforts importants pour organiser l'information de manière claire (par exemple, par secteur d'activité et en différenciant les exigences qui doivent être satisfaites par les prestataires souhaitant s'établir et par ceux qui veulent simplement fournir des

services transfrontaliers) et s'assurer qu'elle est présentée dans un langage simple et clair et de manière cohérente, compréhensible et structurée. Une simple référence à des textes juridiques ou leur reproduction ne sera bien évidemment pas suffisante. Les États membres devront également revoir et mettre à jour l'information régulièrement. » (p. 28)

Il convient finalement d'ajouter que la directive prévoit que les États membres peuvent décider de confier aux guichets uniques la tâche de délivrer d'autres informations :

*Article 21 – Assistance aux destinataires :*

« 1. Les États membres veillent à ce que les destinataires puissent obtenir, dans l'État membre dans lequel ils résident, les informations suivantes:

a) des informations générales sur les exigences applicables dans les autres États membres quant à l'accès aux activités de services et à leur exercice, en particulier celles qui ont trait à la protection des consommateurs;

b) des informations générales sur les voies de recours disponibles en cas de litiges entre un prestataire et un destinataire;

c) les coordonnées des associations ou organisations, y compris les points de contact du Réseau des Centres européens des consommateurs, auprès desquelles les prestataires ou les destinataires sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique.

Le cas échéant, les informations fournies par les autorités compétentes comprennent un guide simple et indiquant la marche à suivre. Les informations et l'assistance sont fournies de manière claire et non ambiguë, sont facilement accessibles à distance, notamment par voie électronique, et sont régulièrement mises à jour.

2. Les États membres peuvent confier la tâche visée au paragraphe 1 aux guichets uniques ou à tout autre organisme, tels que les points de contact du Réseau des Centres européens des consommateurs, les associations de consommateurs ou les Euro Info Centres. »

- La question des langues devant être proposées par le guichet unique

Pour rappel, l'article 7 alinéa 5 dispose que « Les États membres et la Commission prennent des mesures d'accompagnement pour encourager les guichets uniques à rendre accessibles les informations visées par le présent article dans d'autres langues communautaires. Cette disposition n'interfère pas avec la législation des États membres en matière d'emploi des langues ».

Les lignes directrices précisent que :

« Aux fins d'améliorer le fonctionnement du Marché Intérieur et de faciliter l'établissement et la fourniture de services transfrontaliers, il importe – et il est de l'intérêt des États membres, des prestataires et des destinataires – que les informations communiquées par l'intermédiaire des «guichets uniques» ne soient pas uniquement disponibles dans la(les) langue(s) officielle(s) de l'État membre concerné, mais qu'elles le soient aussi dans d'autres langues communautaires. Comme l'indique l'article 7, paragraphe 5, cette pratique doit être encouragée. Ainsi, les États membres pourraient envisager de rendre les informations disponibles dans les langues des États membres limitrophes ou dans les langues les plus couramment utilisées dans la conduite des affaires dans l'Union européenne. » (p. 29)

Il ne s'agit donc pas de toutes les langues de l'Union Européenne mais d'une sélection très limitée d'entre-elles.

- La question du financement du guichet unique

Le considérant 49 de la directive souligne que « la redevance dont les guichets uniques peuvent demander l'acquittement devrait être proportionnée au coût des procédures et formalités qu'ils accomplissent. Cette disposition ne devrait pas s'opposer à ce que les États membres chargent leurs guichets uniques de la perception d'autres redevances administratives telles que celles des instances de contrôle ».

Il est donc possible de faire financer le guichet par ses utilisateurs.

Les lignes directrices précisent que :

« Enfin, les États membres sont libres de choisir le mode de financement des «guichets uniques». Ainsi que l'indique le considérant 49, les «guichets uniques» peuvent demander aux prestataires d'acquitter une redevance pour les services rendus. Cependant, la redevance doit être proportionnée au coût réel des procédures concernées. En tout état de cause, le montant de la redevance ne doit pas être si élevé qu'il dissuade les prestataires de s'adresser aux «guichets uniques». En outre, les États membres peuvent également charger les guichets uniques de la perception d'autres redevances administratives, telles que celles des instances de contrôle. » (p. 26)

- La question de la responsabilité des guichets uniques

Le considérant 51 de la directive précise que « les questions telles que la responsabilité pour la communication d'informations erronées ou trompeuses devraient relever de la compétence des États membres ».

Ce qui est confirmé par les lignes directrices :

« La directive ne traite pas des questions de responsabilité liées à des actions ou à des omissions des «guichets uniques», comme la responsabilité pour la communication d'informations erronées ou trompeuses. Ces questions devront relever du droit national. » (p. 28)

\* Sur le fonctionnement du guichet unique par voie électronique

Le considérant 52 de la directive précise que :

« La mise en place d'un système de procédures et de formalités effectuées par voie électronique dans un avenir raisonnablement proche est indispensable à la simplification administrative en matière d'activités de services, au bénéfice des prestataires, des destinataires et des autorités compétentes. La réalisation d'une telle obligation de résultat peut nécessiter l'adaptation des législations nationales et autres règles applicables aux services. Cette obligation ne devrait pas empêcher les États membres de prévoir, outre les moyens électroniques, d'autres façons d'accomplir ces procédures et formalités. Le fait que ces mêmes procédures et formalités doivent pouvoir être effectuées à distance nécessite en particulier que les États membres s'assurent qu'elles puissent être accomplies par delà les frontières. Cette obligation de résultat ne vise pas les procédures ou formalités qui, par nature, ne peuvent être réalisées à distance. Par ailleurs, ceci n'interfère pas avec la législation des États membres en matière d'emploi des langues ».

L'article 8 de la directive dispose que :

« 1. Les États membres veillent à ce que toutes les procédures et formalités relatives à l'accès à une activité de service et à son exercice puissent être effectuées facilement, à distance et par voie électronique, par l'intermédiaire du guichet unique concerné et des autorités compétentes.

2. Le paragraphe 1 ne vise pas les contrôles des locaux où le service est fourni ou des équipements utilisés par le prestataire, ou l'examen physique des capacités ou de l'intégrité personnelle du prestataire ou des membres de son personnel qui exercent des responsabilités.

3. La Commission adopte, selon la procédure visée à l'article 40, paragraphe 2, les modalités d'application du paragraphe 1 du présent article, afin de faciliter l'interopérabilité des systèmes d'information et l'utilisation des procédures par voie électronique entre États membres, en tenant compte des normes communes qui ont été définies au niveau communautaire ».

Les lignes directrices soulignent que :

« Par ailleurs, les États membres peuvent aussi choisir de créer des «guichets uniques» basés essentiellement sur des interfaces électroniques, sans mettre en place une infrastructure physique spécifique où les prestataires pourraient se rendre en personne. Dans ce cas, un accent particulier doit être mis sur la structure claire des informations et des procédures accessibles sur les pages Internet ou des outils électroniques similaires, qui doivent donner des indications compréhensibles sur l'ensemble des procédures et des formalités relatives à l'accès et à l'exercice des activités de services. Les prestataires doivent pouvoir aisément identifier toutes les procédures et formalités correspondant à leurs demandes spécifiques et obtenir une vue d'ensemble cohérente de leurs demandes ou requêtes en cours par l'intermédiaire de ces «guichets uniques» électroniques. Il ne suffit donc pas que les États membres affichent une simple compilation de liens sur une page Internet centrale. De même, si des «guichets uniques» n'existent que sur base électronique, il conviendra de mettre en place une ligne d'assistance téléphonique que les prestataires pourraient contacter en cas de problèmes. Les États membres devraient toutefois envisager la possibilité d'assortir les guichets uniques électroniques d'une infrastructure physique, en particulier si cette solution facilite leur utilisation par les prestataires qui ne sont pas nécessairement habitués à utiliser des services électroniques. » (p. 27)

### 3) Un guichet spécifique à la profession d'avocat

Certains pays (Grande-Bretagne, Pays-Bas) ont déjà fait connaître leur intention d'avoir un guichet unique national commun à tous les prestataires de service.

L'idée de faire un guichet spécifique aux avocats apparaît techniquement réalisable mais évidemment il faut que la profession soit persuadée de son utilité pour espérer obtenir un tel guichet des pouvoirs publics.

Sous certaines limites<sup>8</sup>, il apparaît possible de créer un guichet unique dématérialisé sous la forme d'un site Internet<sup>9</sup>. La dématérialisation est concevable avec des développements relatifs à l'envoi des documents aux administrations et aux ordres concernés. Le coût serait faible à condition que les administrations destinataires n'imposent pas des modalités techniques particulières et qu'il ne soit pas nécessaire de procéder à un examen individuel des dossiers par une personne physique. Faire remplir un formulaire en ligne et le transmettre aux administrations concernées (URSSAF etc.) et à l'Ordre choisi par l'avocat ne présente pas de difficultés techniques insurmontables.

---

8 Considérant 53 de l'exposé des motifs :

« Un entretien entre le demandeur et l'autorité compétente peut être exigé, pour l'octroi de licences pour certaines activités de service, afin d'évaluer l'intégrité personnelle du demandeur et son aptitude à exercer le service en question. Dans de tels cas, le système de formalités effectuées par voie électronique peut ne pas être approprié. »

9 « La mise en place d'un système de procédures et de formalités effectuées par voie électronique dans un avenir raisonnablement proche est indispensable à la simplification administrative en matière d'activités de services, au bénéfice des prestataires, des destinataires et des autorités compétentes. La réalisation d'une telle obligation de résultat peut nécessiter l'adaptation des législations nationales et autres règles applicables aux services. Cette obligation ne devrait pas empêcher les États membres de prévoir, outre les moyens électroniques, d'autres façons d'accomplir ces procédures et formalités. Le fait que ces mêmes procédures et formalités doivent pouvoir être effectuées à distance nécessite en particulier que les États membres s'assurent qu'elles puissent être accomplies par delà les frontières. Cette obligation de résultat ne vise pas les procédures ou formalités qui, par nature, ne peuvent être réalisées à distance. Par ailleurs, ceci n'interfère pas avec la législation des États membres en matière d'emploi des langues. »

La question de la langue ne devrait pas entraîner un surcoût trop important puisque l'on peut se contenter d'une ou deux langues en plus du français.

Il conviendrait toutefois d'évaluer précisément le champ des missions d'un tel guichet unique, la lourdeur des formalités administratives qu'il devra gérer ainsi que le personnel nécessaire à cette tâche dans le cadre d'un guichet national.

La question essentielle en terme de coût est celle du public visé. L'échelle n'est pas la même entre le traitement des quelques dizaines d'avocats européens par an et celle de l'ensemble des avocats français. En effet, si l'on suit l'interprétation de la directive sur ce point par la Commission, le guichet unique concerne l'ensemble des prestataires y compris les nationaux. Par conséquent le guichet unique « avocat » devrait gérer l'ensemble des formalités des 45.000 avocats français (inscription, radiations, modifications etc.). Ce qui suppose de dimensionner le site en conséquence. Le coût de la création d'un tel site pourrait être de l'ordre de 20.000 euros.

En tout état de cause, le groupe de travail de la Commission des affaires européennes et internationales réuni le 20 juin dernier préconise la solution suivante :

- Le Conseil national pourrait être le guichet unique qui prendrait la forme d'un site Internet.
- Il pourrait être financé par la perception d'une redevance sur les utilisateurs de ce service, comme le prévoit la directive mais l'exemple du CFE doit inciter à la plus grande prudence.

Dans la mesure où le guichet ne fait que transmettre l'information et ne prend pas de décision, il apparaît préférable de n'avoir qu'un seul guichet pour toute la profession plutôt que des guichets régionaux ou locaux, les ordres et autres administrations concernés conservant l'intégralité de leur pouvoir de décision.

Cette solution a l'avantage de donner plus de visibilité au Conseil National, de rationaliser les coûts, de centraliser les informations à des fins statistiques et de détecter d'éventuelles multi inscriptions.

#### **4) Les informations à fournir par le prestataire.**

L'article 22 de la directive impose de mettre certaines informations à disposition des destinataires des services (p. ex. nom, statut, inscription à un registre du commerce, numéro de TVA, ordre professionnel dont l'avocat relève, prix du service). Il prévoit les modalités de leur communication (par le site Internet de l'avocat, une plaquette ou l'affichage dans son cabinet).

Après analyse, ces dispositions ne posent pas de difficultés au regard du droit positif.

Des questions doivent cependant être réglées :

#### La Qualité des services - Information sur les prestataires et leurs services ( article 22)

Il est à noter que certaines informations que le prestataire doit **porter à la connaissance** du client sont nouvelles :

« 1. Les États membres veillent à ce que les prestataires mettent à la disposition des destinataires les informations suivantes :

- a) leur nom, leur statut et leur forme juridique, l'adresse géographique à laquelle le prestataire a son établissement et les coordonnées permettant d'entrer en contact rapidement et de communiquer directement avec eux, le cas échéant par voie électronique;
- b) dans le cas où le prestataire est inscrit dans un registre de commerce ou dans un autre registre public similaire, le nom de ce registre et le numéro d'immatriculation du prestataire, ou des moyens équivalents d'identification figurant dans ce registre;
- c) dans le cas où l'activité est soumise à un régime d'autorisation, les coordonnées de l'autorité compétente ou du guichet unique;
- d) dans le cas où le prestataire exerce une activité soumise à la TVA, le numéro d'identification visé à l'article 22, paragraphe 1, de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme [38];
- e) en ce qui concerne les professions réglementées, tout ordre professionnel ou organisme similaire auprès duquel le prestataire est inscrit et le titre professionnel et l'État membre dans lequel il a été octroyé;
- f) les conditions générales et les clauses générales dans le cas où le prestataire en utilise;
- g) l'existence, dans le cas où le prestataire en utilise, de clauses contractuelles concernant la législation applicable au contrat et/ou concernant la juridiction compétente;
- h) l'existence de toute garantie après-vente éventuelle, non imposée par la loi;
- i) le prix du service, lorsque le prix est déterminé au préalable par le prestataire pour un type de service donné;
- j) les principales caractéristiques du service, si elles ne ressortent pas déjà du contexte;
- k) l'assurance ou les garanties visées à l'article 23, paragraphe 1, en particulier les coordonnées de l'assureur ou du garant et la couverture géographique. »

La directive propose 4 options au choix du prestataire pour fournir ces informations. Les informations peuvent être :

- communiquées par le prestataire de sa propre initiative ;
- facilement accessibles au destinataire sur le lieu de la prestation ou de conclusion du contrat ;
- facilement accessibles au destinataire par voie électronique, au moyen d'une adresse communiquée par le prestataire ;
- figurer dans tout document d'information du prestataire, fourni au destinataire, présentant de manière détaillée leurs services.

Certaines informations que le prestataire doit fournir **à la demande du destinataire** sont également des obligations nouvelles :

« 3. Les États membres veillent à ce que les prestataires, à la demande du destinataire, communiquent les informations supplémentaires suivantes :

- a) lorsque le prix n'est pas déterminé au préalable par le prestataire pour un type de service donné, le prix du service ou, lorsqu'un prix exact ne peut pas être indiqué, la méthode de calcul du prix permettant au destinataire de vérifier ce dernier, ou un devis suffisamment détaillé;
- b) en ce qui concerne les professions réglementées, une référence aux règles professionnelles applicables dans l'État membre d'établissement et aux moyens d'y avoir accès;
- c) des informations sur leurs activités pluridisciplinaires et partenariats qui sont directement liés au service concerné et sur les mesures prises pour éviter les conflits d'intérêts. Ces informations figurent dans tout document d'information dans lequel les prestataires présentent de manière détaillée leurs services;

*d) les éventuels codes de conduite auxquels le prestataire est soumis ainsi que l'adresse à laquelle ces codes peuvent être consultés par voie électronique, en précisant les versions linguistiques disponibles;*  
*e) lorsque le prestataire est soumis à un code de conduite, ou est membre d'une association ou d'un organisme professionnels qui prévoit le recours à des moyens extrajudiciaires de règlement des litiges, des informations à cet égard. Les prestataires doivent indiquer les moyens d'accéder à des informations détaillées sur les caractéristiques et les conditions de recours à ces moyens extrajudiciaires de règlement des litiges ».*

On peut se poser la question si le Conseil National ne devrait pas d'ores et déjà intégrer ces nouvelles obligations d'information dans le RIN. Une réflexion sur les sanctions éventuelles ne serait pas inutile.

En outre, en ce qui concerne les quatre options, dans un souci d'harmonisation on pourrait choisir une forme d'information et la rendre obligatoire. Sans doute, il serait préférable de laisser les Confrères choisir eux-mêmes.

En tout cas, pour simplifier la vie de nos Confrères, le Conseil National devrait préparer un texte contenant les informations générales visées dans l'obligation d'information (règles professionnelles, mécanisme de règlement des litiges etc.) et disponible sur son site.

## **5) L'information sur les voies de recours.**

La directive prévoit :

- Des informations à fournir par le guichet unique au prestataire et au destinataire de services qui désire s'établir sur les voies de recours normalement disponibles en cas de litige entre les autorités compétentes et le prestataire ou le destinataire, ou entre un prestataire et un destinataire, ou entre prestataires (Art. 7.1.d) (Art. 21.b).
- Des informations à fournir par le prestataire au destinataire ainsi que les moyens d'accéder à des informations détaillées sur les caractéristiques et les conditions de recours à ces moyens extrajudiciaires de règlement des litiges et la mention de ces informations dans tout document présentant de manière détaillée leurs services (Art. 22 et Art. 27. 4), en indiquant les moyens d'accéder à des informations détaillées sur les caractéristiques et les conditions d'utilisation de ces moyens.

C'est une obligation assez facile à mettre en œuvre. Il suffirait que le Conseil National prépare un texte décrivant les différentes voies de recours qui pourrait être diffusé sur le site du guichet unique, du Conseil National, des ordres et dans les cabinets.

En l'état, le site Internet du Conseil national contient une rubrique sur la résolution des conflits avocats-clients. Il pourra être complété par l'ajout de l'ensemble des voies de recours disponibles pour toutes les hypothèses (taxation d'honoraires, refus d'inscription d'un avocat au tableau, etc.).

Il faut ajouter qu'il existe une autre obligation en matière de règlement des litiges : l'article 27. 1 : « Les États membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires répondent aux réclamations visées au premier alinéa dans les plus brefs délais et fassent preuve de diligence pour trouver une solution satisfaisant ».

On peut s'interroger, notamment au vu de la réorganisation radicale de la gestion des réclamations des clients d'avocats en Grande-Bretagne (cf. Rapport Clementi), si des mesures spécifiques seront prises en ce qui concerne les avocats français.

#### **6) Coopération administrative des autorités compétentes (art. 28 suiv. de la directive).**

Des obligations de coopération et d'échange d'informations, étendues par rapport à la directive 98/5/CE, sont mises à la charge des Barreaux (assistance mutuelle, enquêtes).

Elles ne posent pas de difficultés en l'état.

### **III L'obligation de réexaminer certaines réglementations nationales restrictives.**

Contrairement aux mesures évoquées plus haut, il ne s'agit pas d'un dispositif qui doit être mis en place par les pouvoirs publics et sur lequel la profession d'avocat doit s'interroger pour savoir si elle veut ou peut l'influencer.

Il s'agit d'une évaluation de la réglementation existante en matière d'accès ou d'exercice d'une activité de service pour y déceler d'éventuelles dispositions contraires aux principes de la directive.

L'attitude de la profession n'est donc pas ici d'une recherche de propositions mais d'une réflexion sur les dispositions qui pourraient être menacées par un tel examen afin de voir s'il est nécessaire de les défendre auprès des pouvoirs publics.

#### **1) Les exigences interdites.**

En ce qui concerne les conditions d'accès ou d'exercice d'une activité de services, la directive recense des exigences contenues dans les réglementations nationales qui sont interdites et ne sauraient être imposées aux prestataires (article 14) et celles qui doivent faire l'objet d'une évaluation (article 15).

**a)** En ce qui concerne les exigences interdites, notamment car discriminatoires, l'on relève celles :

- fondées sur la nationalité du prestataire ou de ses sociétés,
- qui interdisent d'avoir un établissement dans plus d'un Etat membre « *ou d'être inscrit dans les registres ou dans les ordres ou les associations professionnels de plus d'un Etat membre* » (article 14 § 2),
- qui limitent la liberté du prestataire de choisir entre un établissement à titre principal ou à titre secondaire,
- qui imposent une condition de réciprocité avec l'Etat membre où le prestataire a déjà un établissement,
- qui subordonnent l'octroi de l'autorisation à un test économique (p. ex. la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché),

- qui exigent d'avoir été préalablement inscrit pendant une période donnée dans les registres tenus sur leur territoire ou d'avoir exercé précédemment l'activité pendant une période donnée sur leur territoire.

Après analyse, il n'apparaît pas que la réglementation nationale relative à la profession d'avocat contienne des exigences interdites par la directive services.

## **2) Les exigences à évaluer au regard des principes de non discrimination, nécessité et proportionnalité**

La plupart des exigences qui pourraient poser problème ne s'appliquent pas à la profession d'avocat mais certaines méritent qu'on s'interroge, notamment celles qui ont trait à la postulation et aux structures d'exercice.

Ces exigences doivent être confrontées aux principes de non discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

Le texte applicable de la directive est le suivant :

### Article 15

*« 1. Les États membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les États membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.*

*2. Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes:*

- a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires;*
- b) les exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière;*
- c) les exigences relatives à la détention du capital d'une société;*
- d) les exigences autres que celles relatives aux matières couvertes par la directive 2005/36/CE ou que celles prévues dans d'autres instruments communautaires, qui réservent l'accès à l'activité de service concernée à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l'activité;*
- e) l'interdiction de disposer de plus d'un établissement sur le territoire d'un même État;*
- f) les exigences qui imposent un nombre minimum de salariés;*
- g) les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire;*
- h) l'obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques.*

*3. Les États membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes:*

- a) non-discrimination: les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, de l'emplacement de leur siège statutaire;*
- b) nécessité: les exigences sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général;*
- c) proportionnalité: les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat.*

*Ces notions, dont celle de « raison impérieuse d'intérêt général » définie à l'article 4.8 de la directive (« des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice (...) »), renvoient à la jurisprudence de la Cour de justice. »*

Le CCBE souligne que la notion de « *raison impérieuse d'intérêt général* » visée à l'article 15.3. (b) est définie à l'article 4.8 de la directive comme signifiant « *des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice (...)* ». Il faut veiller à ce que la notion de « *raison impérieuse d'intérêt général* » de l'article 15.3.b) soit interprétée de manière extensive comme dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (par exemple dans l'affaire *Wouters* (C-309/99) et les affaires *Cipolla c Portolese* (C-94-04) / *Macrino et Capodarte c Meloni* (C-202/04)).

Dans l'affaire *Cipolla*, la Cour a indiqué que « (...) *la protection, d'une part, des consommateurs, notamment des destinataires des services judiciaires fournis par des auxiliaires de justice, et, d'autre part, de la bonne administration de la justice sont des objectifs figurant au nombre de ceux qui peuvent être considérés comme des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une restriction à la libre prestation des services (...)* ».

**a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires;**

Dans la mesure où l'exigence de postulation peut être regardée comme une « *limite territoriale* » puisque la postulation est réservée aux avocats du barreau établi près du Tribunal de grande instance où le procès se déroule, il conviendrait de vérifier que cette exigence remplit les conditions de non discrimination, de nécessité et de proportionnalité.

Concernant la non discrimination, la Cour de justice, dans l'arrêt *Commission c/ France* de 1991<sup>10[1]</sup>, a eu l'occasion de souligner que « *la règle de l'exclusivité territoriale prévue au quatrième alinéa de l'article 126-3 du décret n 72-468 relève précisément d'une législation nationale qui vise normalement une activité permanente des avocats établis sur le territoire de l'État membre concerné, ces avocats ayant tous le droit de postuler devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel ils sont établis* ». Tant l'avocat français que l'avocat établi étant tenus à l'exigence de postulation, cette règle ne peut être regardée comme discriminatoire.

Concernant la condition de nécessité, la Cour a, dans l'arrêt *Commission / France* précité, précisé que « *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* ». Or, la Cour a ensuite consacré la bonne administration de la justice comme une raison impérieuse d'intérêt général<sup>11[2]</sup>.

Demeure la question de la proportionnalité de la mesure à l'objectif poursuivi : l'exigence de postulation est-elle propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va-t-elle pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif ?

Dans l'arrêt *Commission c/ France*, au regard de la libre prestation de service, qui se caractérise par son aspect temporaire et occasionnel (et non au regard de la liberté d'établissement), la Cour a considéré que « *les moyens actuels de transport et de télécommunication offrent aux avocats la possibilité d'assurer de manière appropriée les contacts nécessaires avec les autorités judiciaires et les clients. En outre, un*

10[1] CJCE 10 juillet 1991, *Commission / France* (aff. C-294/89)

11[2] CJCE *Wouters*

*déroulement rapide de la procédure, dans le respect du principe du contradictoire, peut être assuré en imposant à l'avocat prestataire de services des obligations qui restreignent de façon moindre l'exercice de ses activités. Ainsi, cet objectif pourrait être atteint en imposant à l'avocat prestataire de services l'obligation d'élire domicile auprès de l'avocat avec lequel il agit de concert, auquel les notifications provenant de la juridiction saisie pourraient être valablement faites. D' autre part, si elle peut faciliter les poursuites disciplinaires à l' encontre de l'avocat local, la règle de l'exclusivité territoriale n'est pas nécessaire à l'exercice de telles poursuites ».*

Si la situation de l'avocat communautaire prestataire de services à titre occasionnel ou temporaire est réglée<sup>12[3]</sup>, la question qui se pose est celle de savoir si l'avocat communautaire établi pourrait être dispensé de l'obligation de recourir à un postulant. Il conviendrait de vérifier si une telle exigence de postulation, qui s'applique tant à l'avocat français qu'à l'avocat communautaire établi, au regard de ses modalités concrètes d'application, répond véritablement aux objectifs de protection des consommateurs et de bonne administration de la justice susceptibles de la justifier et si les restrictions qu'elle impose n'apparaissent pas disproportionnées au regard de ces objectifs.

**b) les exigences qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière et celles relatives à la détention du capital d'une société;**

Au titre des exigences à évaluer, une attention particulière devra être portée aux exigences nationales qui imposent au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière (art. 15 § 2 b)) et à celles relatives à la détention du capital d'une société (art. 15 § 2 c)).

Est notamment en jeu la sauvegarde de l'indépendance de la profession. Il convient de prêter attention aux structures qui ont la qualité d'avocat et exercent la profession.

La réflexion devra être menée dans le cadre de celle conduite sur la réforme récente et future de certaines structures d'exercice et des règles de détention de leur capital (p. ex. *non voting shares*).

Cette réflexion devra également tenir compte du récent *Legal Services Act* du 30 octobre 2007 réformant les services juridiques au Royaume-Uni<sup>13</sup> dont le chapitre 5 permet la mise en place de structures d'exercice dites « alternatives » (« *alternative business structures* ») permettant l'association entre barristers et solicitors et avec d'autres professions juridiques ou des non avocats ainsi que l'investissement externe.

Le CCBE estime que cette règle doit être lue en parallèle avec l'article 25.1. (a) et la possibilité d'interdire les activités multidisciplinaires avec les avocats<sup>14[4]</sup> dans la mesure où ceci est « justifié

---

12[3] Seul l'avocat communautaire qui est établi en France, et non celui qui use de sa libre prestation de service, est donc aujourd'hui tenu à l'exigence de postulation. Dans un arrêt Commission / France (CJCE 10 juillet 1991, Commission / France (aff. C-294/89)), la Cour eut l'occasion de rappeler que l'action de concert ne peut pas être imposée pour l'exercice d'activités devant des autorités et organismes qui n'exercent pas de fonction juridictionnelle ainsi que pour l'exercice d'activités pour lesquelles le droit national n'exige pas l'assistance obligatoire d'un avocat. De plus, la Cour précisait que la règle de l'exclusivité territoriale en matière de postulation ne saurait s'imposer aux avocats communautaires prestataires de services temporaires établis dans un autre Etat membre, qui restent cependant soumis à l'obligation d'agir de concert<sup>12[3]</sup>. Ainsi, « *en exigeant qu'en matière civile et lorsque son ministère est obligatoire l'avocat prestataire de services plaçant devant un tribunal de grande instance ait recours à un avocat inscrit au barreau de ce tribunal ou habilité à postuler devant lui, afin de postuler ou de diligenter les actes de procédure* », la législation française violait le droit communautaire.

13 [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/pdf/ukpga\\_20070029\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/pdf/ukpga_20070029_en.pdf)

14[4] Article 25 - Activités pluridisciplinaires :

*pour garantir le respect de règles de déontologie différentes en raison de la spécificité de chaque profession, et nécessaire pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces professions ».*

Par ailleurs, le CCBE considère que la question de détention d'actions extérieure pour les cabinets d'avocats est directement liée à l'indépendance et à l'impartialité de la profession. Le fait d'avoir des avocats indépendants et impartiaux est dans l'intérêt direct des clients/consommateurs et donc justifié par une raison impérieuse d'intérêt général.

Par conséquent, le CCBE estime que cette exigence relative à la détention d'actions dans une société, qui doit être évaluée par les Etats membres, et l'interdiction de détention d'actions dans un cabinet prévalant pour les non-avocats, remplit aussi les conditions visées à l'article 15.3 et 4.

**c) les exigences qui réservent l'accès à l'activité de service concernée à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l'activité;**

Le CCBE souligne que cette disposition ne s'applique pas aux avocats pour ce qui est de l'exigence de travailler avec un avocat local exerçant sous son titre d'origine pour les activités de représentation et de défense dans le cadre de procédures judiciaires (action de concert), permises par l'article 3 de la directive 98/5/CE

**d) les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire;**

Pour les tarifs minimaux et maximaux, le CCBE se réfère à l'arrêt dans les **affaires conjointes Cipolla c Portolese (C-94-04) / Macrino et Capodarte c Meloni (C-202/04)**. La Cour a indiqué que les honoraires minimaux fixés par un tarif sont susceptibles de restreindre l'exercice des activités des avocats dans un Etat membre autre que celui où ils sont établis. Toutefois, des honoraires fixés peuvent être justifiés lorsqu'ils répondent à des raisons impérieuses d'intérêt général. La Cour a admis que d'une part la protection des consommateurs, notamment des destinataires de services juridiques fournis par des auxiliaires de justice et d'autre part, la bonne administration de la justice constituent des objectifs susceptibles de justifier une restriction de la liberté de prestation de services.

Selon la Cour, s'il est vrai qu'un tarif imposant des honoraires minimaux ne saurait empêcher des membres de la profession d'offrir des services de qualité médiocre, il est concevable qu'un tel tarif serve à empêcher les avocats, dans un contexte caractérisé par un grand nombre d'avocats inscrits et en activité, d'être incités à offrir des services au rabais avec le risque d'une détérioration de la qualité des services fournis.

La Cour a ajouté qu'il faut tenir compte des particularités tant du marché que des services en cause et, notamment, du fait que, dans le domaine des prestations d'avocat, il existe normalement une asymétrie entre les « clients-consommateurs » et les avocats. Les avocats disposent d'un niveau élevé de connaissances techniques que les consommateurs ne possèdent pas nécessairement, de sorte que ces derniers éprouvent des difficultés à apprécier la qualité des services qui leur sont fournis.

---

*« 1. Les États membres veillent à ce que les prestataires ne soient pas soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité spécifique ou qui limitent l'exercice conjoint ou en partenariat d'activités différentes.*

*Toutefois, les prestataires suivants peuvent être soumis à de telles exigences :*

*a) les professions réglementées, dans la mesure où cela est justifié pour garantir le respect de règles de déontologie différentes en raison de la spécificité de chaque profession, et nécessaire pour garantir l'indépendance et l'impartialité de ces professions; »*

La profession d'avocat en France est peu concernée par la question des tarifs obligatoires puisqu'il n'existe pas de tarif général en matière d'honoraires, sauf en matière d'aide juridictionnelle ou de postulation.

### 3) Incidences de la directive services sur le Titre II de la loi de 1971.

Le 12<sup>ème</sup> considérant de l'exposé des motifs de la directive précise que « *la présente directive vise à créer un cadre juridique pour assurer la liberté d'établissement et la libre circulation des services entre les États membres et n'harmonise pas le droit pénal ni ne lui porte atteinte.* »

Il ajoute toutefois que « *les États membres ne devraient pas avoir la possibilité de restreindre la libre prestation des services en appliquant des dispositions pénales qui affectent de façon particulière l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité à l'effet de contourner les règles énoncées dans la présente directive.* »

Il convient de se pencher sur les incidences de la directive services sur la réglementation du Titre II de la loi du 31 décembre 1971 modifiée et de s'interroger sur le point de savoir si les dispositions des articles 66-2<sup>15</sup> et 72<sup>16</sup> de la loi de 1971, sanctionnant pénalement leur violation, pourraient être considérées comme une mesure restreignant ou affectant de manière significative l'accès aux services juridiques en France.

\*...\*

#### Position des pouvoirs publics français

L'administration commence à se préoccuper de la transposition de la Directive.

Une coordinatrice interministérielle a été nommée en mars 2007, par le ministre de l'économie et des finances, pour piloter les travaux de transposition de la Directive services : Mme Marie Josée Palasz, chef de mission au Contrôle général économique et financier (CGEFi).

Les travaux portent sur 3 volets : le recensement des régimes d'autorisation, les guichets uniques et d'autres volets relatifs aux téléprocédures et simplifications.

Ils ont commencé sur le recensement des régimes d'autorisation (articles 9,15 et 16 de la directive), ensuite il faudra les justifier au regard des exigences de la Directive. Un rapport devra être remis à la Commission européenne pour décembre 2009 présentant les régimes d'autorisation maintenus avec leurs justifications et les régimes modifiés en présentant les modifications retenues.

---

15 Article 66-2 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée :

« Sera puni des peines prévues à l'article 72 quiconque aura, en violation des dispositions du présent chapitre, donné des consultations ou rédigé pour autrui des actes sous seing privé en matière juridique. »

16 Article 72 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée

« Sera puni d'une amende de 4500 euros et, en cas de récidive, d'une amende de 9000 euros et d'un emprisonnement de six mois ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, n'étant pas régulièrement inscrit au barreau, exercé une ou plusieurs des activités réservées au ministère des avocats dans les conditions prévues à l'article 4, sous réserve des conventions internationales. »

En ce qui concerne les guichets uniques, leur mise en place doit se faire fin décembre 2009.

Devant la difficulté de déterminer ce point unique, une mission d'inspection, composée d'un inspecteur général des finances et d'inspecteur de l'administration, a été organisée par la France, avec échéance de remise du 31 octobre 2007. Ce rapport doit faire le point de l'existant en matière de guichets uniques, CFE et autres procédures à mettre en perspective avec les dispositions prévues dans la directive y compris les télé procédures et les simplifications.

Les travaux sur la directive se font dans le cadre d'échanges avec d'autres chantiers en cours comme par exemple les travaux de transposition de la directive sur les qualifications professionnelles ou la Commission Attali chargée de la libération de la croissance.

L'objectif est de disposer d'un projet de loi pour le second semestre 2008 période pendant laquelle la France assurera la présidence de l'Union.

Il serait donc temps que la profession d'avocat fasse connaître sa position afin qu'elle puisse avoir une chance d'être prise en compte.

\*...\*

## **Conclusion**

Le rapporteur recommande à l'Assemblée de

1° se prononcer en faveur d'une action auprès des pouvoirs publics pour la création d'un guichet unique spécifique à la profession d'avocat géré par le Conseil National.

2° déterminer s'il y a lieu de modifier le RIN pour y inclure les dispositions de la Directive en matière d'information du public.

3° poursuivre la réflexion sur l'évaluation de la réglementation en matière de postulation et de structure d'exercice au regard de la Directive.

Marc JOBERT  
16 novembre 2007

Remerciements :

Merci à David Lévy du Conseil National des Barreaux et à Géraldine Cavallé de la Délégation des barreaux de France pour leur participation à ce rapport.