ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 septembre 2006 *

Dans l'affaire C-506/04,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par la Cour administrative (Luxembourg), par décision du 7 décembre 2004, parvenue à la Cour le 9 décembre 2004, dans la procédure

Graham J. Wilson

contre

Ordre des avocats du barreau de Luxembourg,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans et A. Rosas, présidents de chambre, MM. J.-P. Puissochet, R. Schintgen, K. Lenaerts (rapporteur), E. Juhász, E. Levits, A. Ó Caoimh et L. Bay Larsen, juges,

* Langue de procédure: le français.

avocat général: Mme C. Stix-Hackl,
greffier: Mme K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 14 mars 2006,

considérant les observations présentées:

— pour M. Wilson, par Me L. Lorang, avocat, M. C. Vajda, QC, et Mme V. Sloane, barrister,

— pour l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg, par Mes C. Ossola et C. Kaufhold, avocats,

— pour le gouvernement luxembourgeois, par M. S. Schreiner, en qualité d'agent, assisté de Me L. Dupong, avocat,

— pour le gouvernement français, par Mme C. Bergeot-Nunes et M. G. de Bergues, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement italien, par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M. A. Cingolo, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par Mme R. Caudwell, en qualité d'agent, assistée de Mme M. Demetriou, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. A. Bordes et H. Støvlbæk, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 mai 2006,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise (JO L 77, p. 36).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige né du refus du conseil de l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg (ci-après le «conseil de l'ordre») d'inscrire M. Wilson, ressortissant du Royaume-Uni, au tableau des avocats de l'ordre de Luxembourg.

Le cadre juridique

La directive 98/5

3 Aux termes de l'article 2, premier alinéa, de la directive 98/5:

«Tout avocat a le droit d'exercer à titre permanent, dans tout autre État membre, sous son titre professionnel d'origine, les activités d'avocat telles que précisées à l'article 5.»

4 L'article 3 de la directive 98/5, intitulé «Inscription auprès de l'autorité compétente», dispose:

«1. L'avocat voulant exercer dans un État membre autre que celui où il a acquis sa qualification professionnelle est tenu de s'inscrire auprès de l'autorité compétente de cet État membre.

2. L'autorité compétente de l'État membre d'accueil procède à l'inscription de l'avocat au vu de l'attestation de son inscription auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'origine. Elle peut exiger que cette attestation délivrée par l'autorité compétente de l'État membre d'origine n'ait pas, lors de sa production, plus de trois mois de date. Elle informe l'autorité compétente de l'État membre d'origine de cette inscription.

[...]»

5 L'article 5 de la directive 98/5, intitulé «Domaine d'activité», énonce:

«1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, l'avocat exerçant sous son titre professionnel d'origine pratique les mêmes activités professionnelles que l'avocat exerçant sous le titre professionnel approprié de l'État membre d'accueil et peut notamment donner des consultations juridiques dans le droit de son État membre d'origine, en droit communautaire, en droit international et dans le droit de l'État membre d'accueil. Il respecte, en tout cas, les règles de procédure applicables devant les juridictions nationales.

2. Les États membres qui autorisent sur leur territoire une catégorie déterminée d'avocats à établir des actes habilitant à administrer les biens des personnes décédées ou portant sur la création ou le transfert de droits réels immobiliers, qui dans d'autres États membres sont réservés à des professions différentes de celle de l'avocat, peuvent exclure de ces activités l'avocat exerçant sous un titre professionnel d'origine délivré dans un de ces derniers États membres.

3. Pour l'exercice des activités relatives à la représentation et à la défense d'un client en justice et dans la mesure où le droit de l'État membre d'accueil réserve ces activités aux avocats exerçant sous le titre professionnel de cet État, ce dernier peut imposer aux avocats exerçant sous leur titre professionnel d'origine d'agir de concert soit avec un avocat exerçant auprès de la juridiction saisie et qui serait responsable, s'il y a lieu, à l'égard de cette juridiction, soit avec un 'avoué' exerçant auprès d'elle.

Néanmoins, dans le but d'assurer le bon fonctionnement de la justice, les États membres peuvent établir des règles spécifiques d'accès aux cours suprêmes, telles que le recours à des avocats spécialisés.»

6 L'article 9 de la directive 98/5, intitulé «Motivation et recours juridictionnel», dispose:

«Les décisions de refus de l'inscription visée à l'article 3 ou de retrait de cette inscription ainsi que les décisions prononçant des sanctions disciplinaires doivent être motivées.

Ces décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.»

7 L'article 10 de la directive 98/5, intitulé «Assimilation à l'avocat de l'État membre d'accueil», comporte les dispositions suivantes:

«1. L'avocat exerçant sous son titre professionnel d'origine, qui justifie d'une activité effective et régulière d'une durée d'au moins trois ans dans l'État membre d'accueil, et dans le droit de cet État, y compris le droit communautaire, est dispensé des conditions visées à l'article 4, paragraphe 1, point b), de la directive 89/48/CEE [du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO 1989, L 19, p. 16)], pour accéder à la profession d'avocat de l'État membre d'accueil. On entend par 'activité effective et régulière' l'exercice réel de l'activité sans interruption autre que celles résultant des événements de la vie courante.

[...]

3. L'avocat exerçant sous son titre professionnel d'origine, qui justifie d'une activité effective et régulière d'une durée d'au moins trois ans dans l'État membre d'accueil, mais d'une durée moindre dans le droit de cet État membre, peut obtenir de l'autorité compétente dudit État son accès à la profession d'avocat de l'État membre d'accueil, et le droit de l'exercer sous le titre professionnel correspondant à cette profession dans cet État membre, sans être tenu aux conditions visées à l'article 4, paragraphe 1, point b), de la directive 89/48 [...], dans les conditions et selon les modalités décrites ci-après.

a) L'autorité compétente de l'État membre d'accueil prend en considération l'activité effective et régulière pendant la période visée ci-dessus ainsi que toute connaissance et toute expérience professionnelle en droit de l'État membre d'accueil et toute participation à des cours ou des séminaires portant sur le droit de l'État membre d'accueil, y compris le droit professionnel et la déontologie.

[...]»

Le droit national

8 Aux termes de l'article 5 de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (*Mémorial* A 1991, p. 1110, ci-après la «loi du 10 août 1991»):

«Nul ne peut exercer la profession d'avocat s'il n'a obtenu l'inscription au tableau d'un Ordre des avocats établi au Grand-Duché de Luxembourg.»

9 L'article 6 de la loi du 10 août 1991 dispose ce qui suit:

«(1) Pour être inscrit au tableau, il faut:

a) présenter la garantie nécessaire d'honorabilité.

b) justifier de l'accomplissement des conditions d'admission au stage.

Exceptionnellement, le Conseil de l'ordre peut dispenser les personnes ayant accompli leur stage professionnel dans leur État d'origine et pouvant attester d'une pratique professionnelle d'au moins cinq ans, de certaines conditions d'admission au stage.

c) être de nationalité luxembourgeoise ou être ressortissant d'un État membre des Communautés européennes. Le Conseil de l'ordre, après avoir pris l'avis du ministre de la Justice, peut, sur la preuve de la réciprocité de la part du pays non-membre de la Communauté européenne dont le candidat est ressortissant, dispenser de cette condition. Il en est de même des candidats qui ont le statut de réfugié politique et qui bénéficient du droit d'asile au Grand-Duché de Luxembourg.

(2) Avant d'être inscrits au tableau des avocats, les candidats-avocats, sur présentation par le Bâtonnier de l'Ordre ou de son délégué, prêtent devant la Cour de cassation le serment en ces termes 'Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État; de ne pas m'écarter du respect dû aux tribunaux; de ne conseiller ou défendre aucune cause que je ne croirais pas juste en mon âme et conscience'.»

10 Ces conditions d'inscription ont été modifiées par l'article 14 de la loi du 13 novembre 2002 portant transposition en droit luxembourgeois de la directive 98/5/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise et portant: 1. modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat; 2. modification de la loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés (*Mémorial* A 2002, p. 3202, ci-après la «loi du 13 novembre 2002»).

11 Ledit article 14 a notamment ajouté à l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 10 août 1991 un point d), qui pose la condition d'inscription suivante:

«maîtriser la langue de la législation et les langues administratives et judiciaires au sens de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.»

12 La langue de la législation est régie par l'article 2 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues (*Mémorial* A 1984, p. 196) dans les termes suivants:

«Les actes législatifs et leurs règlements d'exécution sont rédigés en français. Lorsque les actes législatifs et réglementaires sont accompagnés d'une traduction, seul le texte français fait foi.

Au cas où des règlements non visés à l'alinéa qui précède sont édictés par un organe de l'État, des communes ou des établissements publics dans une langue autre que la française, seul le texte dans la langue employée par cet organe fait foi.

Le présent article ne déroge pas aux dispositions applicables en matière de conventions internationales.»

13 Les langues administratives et judiciaires sont régies par l'article 3 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues de la manière suivante:

«En matière administrative, contentieuse ou non contentieuse, et en matière judiciaire, il peut être fait usage des langues française, allemande ou luxembourgeoise, sans préjudice des dispositions spéciales concernant certaines matières.»

14 Conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la loi du 13 novembre 2002, l'avocat qui a acquis sa qualification dans un État membre autre que le Grand-Duché de Luxembourg (ci-après l'«avocat européen») doit avoir obtenu son inscription au tableau de l'un des ordres des avocats de ce dernier État membre pour pouvoir y exercer sous son titre professionnel d'origine.

15 Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, de la même loi:

«Le Conseil de l'Ordre des Avocats du Grand-Duché de Luxembourg saisi de la demande de l'avocat européen à pouvoir exercer sous son titre professionnel d'origine, procède à l'inscription de l'avocat européen au tableau des avocats de cet Ordre à l'issue d'un entretien oral permettant au Conseil de l'Ordre de vérifier que l'avocat européen maîtrise au moins les langues conformément à l'article 6 (1) d) de la loi du 10 août 1991 et au vu de la présentation des pièces visées à l'article 6 (1) a),

c) première phrase, et d) de la loi du 10 août 1991 ainsi que de l'attestation de l'inscription de l'avocat européen concerné auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'origine. [...]

[...]»

16 Selon l'article 3, paragraphe 3, de la loi du 13 novembre 2002, les décisions de refus de l'inscription visée au paragraphe 2 de cet article doivent être motivées et notifiées à l'avocat concerné, et elles sont susceptibles «des voies de recours prévues aux articles 26 (7) et suivants de la loi du 10 août 1991 suivant les conditions et modalités y précisées».

17 L'article 26, paragraphe 7, de la loi du 10 août 1991 prévoit, notamment en cas de refus d'inscription au tableau d'un ordre des avocats, la possibilité pour l'intéressé de saisir le Conseil disciplinaire et administratif.

18 La composition de cet organe est régie à l'article 24 de cette loi, dans les termes suivants:

«(1) Il est pourvu par la présente loi à la création d'un Conseil disciplinaire et administratif composé de cinq avocats inscrits à la liste I des avocats dont quatre sont élus à la majorité relative par l'assemblée générale de l'Ordre de Luxembourg et un par l'assemblée générale de l'Ordre de Diekirch. L'assemblée

générale de l'Ordre de Luxembourg élit quatre suppléants et l'assemblée générale de l'Ordre de Diekirch un suppléant. Tout membre effectif est, en cas d'empêchement, remplacé suivant le rang d'ancienneté par un suppléant de l'Ordre dont il relève, et, en cas d'empêchement des suppléants de son Ordre, par un suppléant de l'autre Ordre.

(2) La durée de fonction des membres est de deux ans à partir du 15 septembre qui suit leur élection. En cas de vacance d'un poste de membre effectif ou de membre suppléant, son remplaçant est coopté par le Conseil disciplinaire et administratif. Les fonctions des membres effectifs et suppléants cooptés se terminent à la date où les fonctions du membre élu qu'ils remplacent auraient pris fin. Les membres du Conseil disciplinaire et administratif sont rééligibles.

(3) Le Conseil disciplinaire et administratif élit un président et un vice-président. Au cas où le président et le vice-président sont empêchés, le Conseil est présidé par le membre titulaire le plus ancien en rang. Le membre le plus jeune du Conseil fait office de secrétaire.

(4) Pour être membre du Conseil disciplinaire et administratif, il faut être de nationalité luxembourgeoise, inscrit à la liste I des avocats depuis cinq ans au moins et ne pas être membre d'un Conseil de l'ordre.

(5) Lorsque le Conseil disciplinaire et administratif ne peut se composer selon ce qui précède, ses membres sont désignés par le Conseil de l'ordre dont relèvent les membres à suppléer.»

19 L'article 28, paragraphe 1, de la loi du 10 août 1991 prévoit la possibilité de faire appel des décisions du Conseil disciplinaire et administratif.

20 Dans sa version antérieure à la loi du 13 novembre 2002, le paragraphe 2 de cet article disposait ce qui suit:

«Il est créé à ces fins un Conseil disciplinaire et administratif d'appel composé de deux magistrats de la Cour d'appel et d'un assesseur avocat inscrit sur la liste I des avocats.

Les membres magistrats et leurs suppléants, ainsi que le greffier affecté au Conseil sont nommés par arrêté grand-ducal, sur présentation de la Cour supérieure de justice, pour une durée de deux ans. Leurs indemnités sont fixées par règlement grand-ducal.

L'assesseur avocat et son suppléant sont nommés par arrêté grand-ducal pour une durée de deux ans. Ils sont choisis sur une liste de trois avocats inscrits à la liste I des avocats depuis cinq ans au moins présentée par chaque Conseil de l'ordre pour chaque fonction.

La fonction d'assesseur est incompatible avec celle de membre d'un Conseil de l'ordre ou avec celle de membre du Conseil disciplinaire et administratif.

Le Conseil disciplinaire et administratif d'appel siège dans les locaux de la Cour supérieure de justice où est également assuré le service du greffe.»

21 L'article 28, paragraphe 2, de la loi du 10 août 1991, tel que modifié par l'article 14 de la loi du 13 novembre 2002, dispose désormais:

«Il est créé à ces fins un Conseil disciplinaire et administratif d'appel composé de deux magistrats de la Cour d'appel et de trois assesseurs-avocats inscrits sur la liste I du tableau des avocats.

[...]

Les assesseurs-avocats et leurs suppléants sont nommés par arrêté grand-ducal pour une durée de deux ans. Ils sont choisis sur une liste de cinq avocats à la Cour inscrits sur la liste I du tableau des avocats depuis cinq ans au moins présentée par chaque Conseil de l'Ordre pour chaque fonction.

[...]

Le Conseil disciplinaire et administratif d'appel est présidé par le magistrat le plus ancien en rang.»

22 Aux termes de l'article 8, paragraphe 3, de la loi du 10 août 1991, tel que modifié par l'article 14, V, de la loi du 13 novembre 2002, le tableau des avocats de chaque ordre comprend quatre listes, à savoir:

«1. La liste I des avocats qui remplissent les conditions des articles 5 et 6 et qui ont réussi à l'examen de fin de stage prévu par la loi;

2. La liste II des avocats qui remplissent les conditions des articles 5 et 6;

3. La liste III des avocats honoraires;

4. La liste IV des avocats exerçant sous leur titre professionnel d'origine.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

23 M. Wilson, ressortissant du Royaume-Uni, est barrister. Il est membre du barreau d'Angleterre et du Pays de Galles depuis 1975. Il exerce la profession d'avocat au Luxembourg depuis 1994.

24 Le 29 avril 2003, M. Wilson fut convoqué par le conseil de l'ordre à l'entretien oral prévu à l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 13 novembre 2002.

25 Le 7 mai 2003, M. Wilson s'est présenté pour cet entretien accompagné d'un avocat luxembourgeois, mais le conseil de l'ordre a refusé que ce dernier assiste audit entretien.

26 Par lettre recommandée du 14 mai 2003, le conseil de l'ordre a notifié à M. Wilson sa décision de refuser de l'inscrire au tableau des avocats sur la liste IV des avocats exerçant sous leur titre professionnel d'origine. Cette décision a été motivée comme suit:

«Le Conseil de l'Ordre vous ayant informé de ne pas admettre l'assistance d'un avocat, qui n'est pas prévue par la loi, vous avez refusé de vous prêter à l'entretien oral sans l'assistance de Maître [...]. Le Conseil de l'Ordre n'a dès lors pas été en mesure de vérifier que vous maîtrisez les langues conformément à l'article 6 (1) d) de la loi du 10 août 1991 [...]»

27 Dans cette lettre, le conseil de l'ordre a informé M. Wilson que, «[c]onformément à l'article 26 (7) de la loi du 10 août 1991, la présente décision peut faire l'objet d'un recours à introduire par requête devant le Conseil disciplinaire et administratif (Boîte Postale 575 à L-1025 Luxembourg) dans un délai de quarante jours à partir de l'envoi de la présente».

28 Par requête du 28 juillet 2003, M. Wilson a introduit un recours en annulation contre cette décision de refus devant le tribunal administratif de Luxembourg.

29 Par jugement du 13 mai 2004, ce tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître dudit recours.

30 Par requête parvenue au greffe de la Cour administrative le 22 juin 2004, M. Wilson a interjeté appel de ce jugement.

31 La juridiction de renvoi expose que la question de la conformité de la procédure de recours instituée par la législation luxembourgeoise avec l'article 9 de la directive 98/5 rejaillit directement sur celle de la compétence des juridictions administratives pour connaître du litige au principal. Sur le fond, elle s'interroge sur la compatibilité avec le droit communautaire des dispositions luxembourgeoises instituant un contrôle des connaissances linguistiques des avocats européens souhaitant exercer au Luxembourg.

32 Dans ces conditions, la Cour administrative a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 9 de la directive 98/5 [...] doit-il être interprété comme excluant une procédure de recours telle qu'elle est organisée par la loi du 10 août 1991, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 13 novembre 2002?

2) Plus particulièrement, des organes de recours tels que le conseil disciplinaire et administratif et le conseil disciplinaire et administratif d'appel constituent-ils des voies de 'recours juridictionnels internes' au sens de l'article 9 de la directive 98/5 et [cet article] doit-il être interprété comme excluant une voie de recours qui impose la saisine d'un ou de plusieurs organes de cette nature avant d'avoir la possibilité de saisir sur une question de droit une 'cour ou un tribunal' au sens [dudit article]?

3) Est-ce que les autorités compétentes d'un État membre sont autorisées à soumettre le droit d'un avocat d'un [autre] État membre d'exercer sur une base permanente la profession d'avocat sous son titre professionnel d'origine dans les domaines d'activités spécifiés à l'article 5 de la directive [98/5] à une exigence de maîtrise des langues de [ce premier] État membre?

4) En particulier, est-ce que les autorités compétentes peuvent émettre la condition que ce droit d'exercice de la profession soit soumis à la condition que l'avocat passe un examen oral de langue dans toutes (ou plusieurs) des trois langues principales de l'État membre d'accueil aux fins de permettre aux autorités compétentes de vérifier si l'avocat maîtrise les trois langues et, si tel est le cas, quelles sont les garanties procédurales, s'il y en a, qui sont requises?»

Sur les première et deuxième questions

Sur la compétence de la Cour pour répondre à ces questions et sur la recevabilité de celles-ci

33 L'ordre des avocats du barreau de Luxembourg, soutenu par le gouvernement luxembourgeois, fait valoir que les deux premières questions échappent à la compétence de la Cour. En effet, par celles-ci, la juridiction de renvoi solliciterait une interprétation de l'article 9 de la directive 98/5 à la lumière de dispositions nationales. Or, la Cour ne serait compétente ni pour contrôler la compatibilité de dispositions nationales avec le droit communautaire ni pour interpréter de telles dispositions.

34 Certes, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 234 CE, sur la compatibilité de normes de droit interne avec les dispositions du droit communautaire (voir, notamment, arrêt du 7 juillet 1994, Lamaire, C-130/93, Rec. p. I-3215, point 10). En outre, dans le cadre du système de coopération judiciaire établi par ledit article, l'interprétation des dispositions nationales appartient aux juridictions nationales, et non à la Cour (voir, notamment, arrêt du 12 octobre 1993, Vanacker et Lesage, C-37/92, Rec. p. I-4947, point 7).

35 En revanche, la Cour est compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui permettent à celle-ci d'apprécier la compatibilité de normes de droit interne avec la réglementation communautaire (voir, notamment, arrêt Lamaire, précité, point 10).

36 En l'occurrence, les deux premières questions comportent une demande d'interprétation de l'article 9 de la directive 98/5 censée permettre à la juridiction de renvoi d'apprécier la compatibilité avec cet article de la procédure de recours instituée par la législation luxembourgeoise. Elles relèvent par conséquent de la compétence de la Cour.

37 L'ordre des avocats du barreau de Luxembourg allègue par ailleurs que la décision de renvoi ne comporte pas d'indications sur la nature, la composition et le mode de fonctionnement des organes de recours en cause au principal, ce qui est de nature à empêcher la Cour de fournir une réponse utile à la juridiction de renvoi en ce qui concerne les deux premières questions.

38 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, la nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées (voir, notamment, arrêts du 21 septembre 1999, Albany, C-67/96, Rec. p. I-5751, point 39, et du 11 avril 2000, Deliège, C-51/96 et C-191/97, Rec. p. I-2549, point 30).

39 Les informations fournies dans les décisions de renvoi ne doivent pas seulement permettre à la Cour d'apporter des réponses utiles, mais elles doivent également donner aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres intéressés la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 23 du statut de la

Cour de justice. Il incombe à la Cour de veiller à ce que cette possibilité soit sauvegardée, compte tenu du fait que, en vertu de cette disposition, seules les décisions de renvoi sont notifiées aux intéressés (voir, notamment, arrêts Albany, précité, point 40, et du 12 avril 2005, Keller, C-145/03, Rec. p. I-2529, point 30).

40 En l'occurrence, d'une part, il ressort des observations présentées par les parties au principal, les gouvernements des États membres et la Commission des Communautés européennes que ceux-ci ont pu utilement prendre position sur les deux premières questions.

41 D'autre part, la Cour se considère comme suffisamment éclairée par les informations figurant dans la décision de renvoi et dans les observations qui lui ont été soumises pour pouvoir répondre utilement aux questions posées.

42 Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu pour la Cour de répondre aux deux premières questions.

Sur le fond

43 Par ses deux premières questions, qu'il convient de traiter ensemble, la juridiction de renvoi demande à la Cour, en substance, d'interpréter la notion de recours juridictionnel de droit interne au sens de l'article 9 de la directive 98/5, au vu d'une procédure de recours telle que celle prévue par la réglementation luxembourgeoise.

44 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 9 de la directive 98/5 dispose que les décisions de l'autorité compétente de l'État membre d'accueil refusant l'inscription d'un avocat qui souhaite y exercer ses activités sous son titre professionnel d'origine doivent être susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.

45 Il découle de cette disposition que les États membres sont tenus de prendre des mesures qui soient suffisamment efficaces pour atteindre l'objet de la directive 98/5 et de faire en sorte que les droits ainsi conférés puissent être effectivement invoqués devant les juridictions nationales par les personnes concernées (voir, par analogie, arrêt du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, point 17).

46 Ainsi que l'ont souligné le gouvernement français et la Commission, le contrôle juridictionnel imposé par ladite disposition est l'expression d'un principe général du droit communautaire qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui a également été consacré dans les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (voir, notamment, arrêts Johnston, précité, point 18; du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, point 14; du 27 novembre 2001, Commission/Autriche, C-424/99, Rec. p. I-9285, point 45, et du 25 juillet 2002, MRAX, C-459/99, Rec. p. I-6591, point 101).

47 Afin que soit garantie une protection juridictionnelle effective des droits prévus par la directive 98/5, l'instance appelée à connaître des recours contre les décisions de refus de l'inscription visée à l'article 3 de cette directive doit correspondre à la notion de juridiction au sens défini par le droit communautaire.

48 Ladite notion a été circonscrite, dans la jurisprudence de la Cour relative à la notion de juridiction nationale au sens de l'article 234 CE, par l'énonciation d'un certain nombre de critères que doit remplir l'instance concernée, tels l'origine légale, la permanence, le caractère obligatoire de la saisine, la nature contradictoire de la

procédure et l'application des règles de droit (voir en ce sens, notamment, arrêts du 30 juin 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, Rec. p. 377, 395, et du 17 septembre 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Rec. p. I-4961, point 23) ainsi que l'indépendance et l'impartialité (voir en ce sens, notamment, arrêts du 11 juin 1987, Pretore di Salò/X, 14/86, Rec. p. I-2545, point 7; du 21 avril 1988, Pardini, 338/85, Rec. p. 2041, point 9, et du 29 novembre 2001, De Coster, C-17/00, Rec. p. I-9445, point 17).

49 La notion d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger, implique avant tout que l'instance concernée ait la qualité de tiers par rapport à l'autorité qui a adopté la décision frappée d'un recours (voir en ce sens, notamment, arrêts du 30 mars 1993, Corbiau, C-24/92, Rec. p. I-1277, point 15, et du 30 mai 2002, Schmid, C-516/99, Rec. p. I-4573, point 36).

50 Elle comporte par ailleurs deux aspects.

51 Le premier aspect, externe, suppose que l'instance soit protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de mettre en péril l'indépendance de jugement de ses membres quant aux litiges qui leur sont soumis (voir, en ce sens, arrêts du 4 février 1999, Köllensperger et Atzwanger, C-103/97, Rec. p. I-551, point 21, et du 6 juillet 2000, Abrahamsson et Anderson, C-407/98, Rec. p. I-5539, point 36; voir également, dans le même sens, Cour eur. D. H., arrêt Campbell et Fell c. Royaume-Uni du 28 juin 1984, série A n° 80, § 78). Cette indispensable liberté à l'égard de tels éléments extérieurs exige certaines garanties propres à protéger la personne de ceux qui ont pour tâche de juger, telles que l'inamovibilité (voir, en ce sens, arrêt du 22 octobre 1998, Jokela et Pitkäranta, C-9/97 et C-118/97, Rec. p. I-6267, point 20).

52 Le second aspect, interne, rejoint la notion d'impartialité et vise l'égale distance par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-

ci. Cet aspect exige le respect de l'objectivité (voir, en ce sens, arrêt Abrahamsson et Anderson, précité, point 32) et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit.

53 Ces garanties d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de l'instance, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de ladite instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent (voir, à cet égard, arrêts précités Dorsch Consult, point 36; Köllensperger et Atzwanger, points 20 à 23, ainsi que De Coster, points 18 à 21; voir également, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt De Cubber c. Belgique du 26 octobre 1984, série A n° 86, § 24).

54 En l'occurrence, la composition du Conseil disciplinaire et administratif, telle que fixée par l'article 24 de la loi du 10 août 1991, est caractérisée par la présence exclusive d'avocats de nationalité luxembourgeoise, inscrits sur la liste I du tableau des avocats — à savoir la liste des avocats exerçant sous le titre professionnel luxembourgeois et ayant réussi l'examen de fin de stage — et élus par les assemblées générales respectives de l'ordre des avocats de Luxembourg et de celui de Diekirch.

55 S'agissant du Conseil disciplinaire et administratif d'appel, la modification apportée à l'article 28, paragraphe 2, de la loi du 10 août 1991 par l'article 14 de la loi du 13 novembre 2002 confère un poids prépondérant aux membres assesseurs, qui doivent être inscrits sur cette même liste et sont présentés par le conseil de chacun des ordres visés au point précédent du présent arrêt, par rapport aux magistrats de profession.

56 Comme l'a relevé Mme l'avocat général au point 47 de ses conclusions, le conseil de l'ordre, dont, aux termes de l'article 16 de la loi du 10 août 1991, les membres sont

des avocats inscrits sur la liste I du tableau des avocats, voit ainsi ses décisions de refus d'inscription d'un avocat européen soumises au contrôle, en première instance, d'un organe composé exclusivement d'avocats inscrits sur cette même liste et, en degré d'appel, d'un organe majoritairement composé de tels avocats.

57 Un avocat européen dont l'inscription sur la liste IV du tableau des avocats a été refusée par le conseil de l'ordre a, dans ces conditions, des raisons légitimes de craindre que, selon le cas, l'ensemble ou la majorité des membres de ces organes partagent un intérêt contraire au sien, à savoir celui de confirmer une décision écartant du marché un concurrent ayant acquis sa qualification professionnelle dans un autre État membre, et de redouter une rupture de l'égale distance par rapport aux intérêts en cause (voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt Langborger c. Suède du 22 juin 1989, série A n° 155, § 35).

58 Les règles de composition d'organes tels que ceux en cause au principal n'apparaissent donc pas de nature à fournir un gage suffisant d'impartialité.

59 Contrairement à ce qu'a fait valoir l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg, les appréhensions liées à ces règles de composition ne sauraient être corrigées par la possibilité de pourvoi en cassation offerte par l'article 29, paragraphe 1, de la loi du 10 août 1991 contre les arrêts du Conseil disciplinaire et administratif d'appel.

60 En effet, l'article 9 de la directive 98/5, s'il n'exclut pas l'exercice préalable d'un recours devant un organe de nature non juridictionnelle, ne prévoit pas non plus que la voie juridictionnelle puisse n'être ouverte à l'intéressé qu'après l'épuisement éventuel de voies de recours d'une autre nature. En tout état de cause, dans l'hypothèse où un recours devant un organe non juridictionnel est prévu par la législation nationale, ledit article 9 exige l'accès effectif et dans un délai raisonnable

(voir, par analogie, arrêt du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./ Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, Rec. p. I-8375, points 180 à 205 et 223 à 234) à une juridiction au sens du droit communautaire, compétente pour statuer tant en fait qu'en droit.

61 Or, indépendamment du point de savoir si le passage préalable par deux organes non juridictionnels est conciliable avec l'exigence de délai raisonnable, la Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg voit sa compétence limitée aux questions de droit, si bien qu'elle ne dispose pas de la plénitude de juridiction (voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt Incal c. Turquie du 9 juin 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV, p. 1547, § 72).

62 Au vu de ce qui précède, il convient de répondre aux deux premières questions que l'article 9 de la directive 98/5 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une procédure de recours dans le cadre de laquelle la décision de refus de l'inscription visée à l'article 3 de ladite directive doit être contestée, en premier degré, devant un organe composé exclusivement d'avocats exerçant sous le titre professionnel de l'État membre d'accueil et, en appel, devant un organe composé majoritairement de tels avocats, alors que le pourvoi en cassation devant la juridiction suprême de cet État membre ne permet un contrôle juridictionnel qu'en droit et non en fait.

Sur les troisième et quatrième questions

63 Par ses troisième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande si et, le cas échéant, à quelles conditions le droit

communautaire permet à l'État membre d'accueil de subordonner le droit d'un avocat d'exercer en permanence ses activités dans ledit État membre sous son titre professionnel d'origine à un contrôle de la maîtrise des langues de cet État membre.

64 À cet égard, comme il ressort du sixième considérant de la directive 98/5, par cette dernière, le législateur communautaire a entendu notamment mettre fin à la disparité des règles nationales concernant les conditions d'inscription auprès des autorités compétentes, qui étaient à l'origine d'inégalités et d'obstacles à la libre circulation (voir également, en ce sens, arrêt du 7 novembre 2000, Luxembourg/Parlement et Conseil, C-168/98, Rec. p. I-9131, point 64).

65 Dans ce contexte, l'article 3 de la directive 98/5 prévoit que l'avocat désireux d'exercer dans un État membre autre que celui où il a acquis sa qualification professionnelle est tenu de s'inscrire auprès de l'autorité compétente de cet État membre, laquelle doit procéder à cette inscription «au vu de l'attestation de son inscription auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'origine».

66 Compte tenu de l'objectif de la directive 98/5, rappelé au point 64 du présent arrêt, il y a lieu de considérer, à l'instar du gouvernement du Royaume-Uni et de la Commission, que le législateur communautaire a procédé, à l'article 3 de cette directive, à une harmonisation complète des conditions préalables requises pour l'usage du droit conféré par celle-ci.

67 La présentation à l'autorité compétente de l'État membre d'accueil d'une attestation d'inscription auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'origine apparaît ainsi comme l'unique condition à laquelle doit être subordonnée l'inscription de l'intéressé dans l'État membre d'accueil lui permettant d'exercer dans ce dernier État membre sous son titre professionnel d'origine.

68 Cette analyse est confirmée par l'exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise [COM(94) 572 final], dans lequel, sous le commentaire de l'article 3, il est précisé que «[l]'inscription [auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'accueil] est de droit dès lors que le demandeur produit l'attestation de son inscription auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'origine».

69 Ainsi que la Cour l'a déjà relevé, le législateur communautaire, en vue de faciliter l'exercice de la liberté fondamentale d'établissement d'une catégorie déterminée d'avocats migrants, s'est abstenu d'opter pour un système de contrôle a priori des connaissances des intéressés (voir arrêt Luxembourg/Parlement et Conseil, précité, point 43).

70 La directive 98/5 n'admet donc pas que l'inscription d'un avocat européen auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'accueil puisse être subordonnée à un entretien censé permettre à ladite autorité d'évaluer la maîtrise, par l'intéressé, des langues de cet État membre.

71 Ainsi que l'ont souligné M. Wilson, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission, la renonciation à un système de contrôle préalable des connaissances, notamment linguistiques, de l'avocat européen est toutefois assortie, dans la directive 98/5, d'une série de règles visant à assurer, à un niveau acceptable dans la Communauté, la protection des justiciables et une bonne administration de la justice (voir arrêt Luxembourg/Parlement et Conseil, précité, points 32 et 33).

72 Ainsi, l'obligation imposée par l'article 4 de la directive 98/5 aux avocats européens d'exercer dans l'État membre d'accueil sous leur titre professionnel d'origine vise,

selon le neuvième considérant de cette directive, à permettre d'opérer la distinction entre ceux-ci et les avocats intégrés dans la profession dudit État membre, de sorte que le justiciable soit informé du fait que le professionnel auquel il confie la défense de ses intérêts n'a pas obtenu sa qualification dans cet État membre (voir, en ce sens, arrêt Luxembourg/Parlement et Conseil, précité, point 34) et ne possède pas nécessairement les connaissances, linguistiques notamment, appropriées pour traiter son dossier.

73 S'agissant des activités relatives à la représentation et à la défense d'un client en justice, il est loisible aux États membres d'imposer aux avocats européens exerçant sous leur titre professionnel d'origine, conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive 98/5, d'agir de concert soit avec un avocat exerçant auprès de la juridiction saisie et qui serait responsable, s'il y a lieu, à l'égard de cette juridiction, soit avec un avoué exerçant auprès d'elle. Cette faculté permet de pallier les éventuelles insuffisances de l'avocat européen dans la maîtrise des langues judiciaires de l'État membre d'accueil.

74 En vertu des articles 6 et 7 de la directive 98/5, l'avocat européen est tenu au respect non seulement des règles professionnelles et déontologiques de l'État membre d'origine, mais également de celles de l'État membre d'accueil, et ce sous peine d'encourir des sanctions disciplinaires et d'engager sa responsabilité professionnelle (voir arrêt Luxembourg/Parlement et Conseil, précité, points 36 à 41). Parmi les règles déontologiques applicables aux avocats figure le plus souvent, à l'instar de ce qui est prévu dans le code de déontologie adopté par le Conseil des barreaux de l'Union européenne (CCBE), une obligation, sanctionnée disciplinairement, de ne pas traiter des affaires dont les professionnels en cause savent ou devraient savoir qu'elles échappent à leur compétence, par exemple par manque de connaissances linguistiques (voir, en ce sens, arrêt Luxembourg/Parlement et Conseil, précité, point 42). En effet, le dialogue avec les clients, les autorités administratives et les organismes professionnels de l'État membre d'accueil, de même que l'observation des règles déontologiques édictées par les autorités dudit État membre, est de nature à requérir de l'avocat européen des connaissances linguistiques appropriées ou le recours à une assistance en cas de connaissances insuffisantes.

75 Ainsi que l'a fait la Commission, il importe encore de souligner que l'un des objectifs de la directive 98/5 est, aux termes de son cinquième considérant, de répondre, «en donnant la possibilité à des avocats d'exercer à titre permanent dans un État membre d'accueil sous leur titre professionnel d'origine, aux besoins des usagers du droit, lesquels, en raison des flux d'affaires croissants résultant notamment du marché intérieur, recherchent des conseils lors de transactions transfrontalières dans lesquelles sont souvent imbriqués le droit international, le droit communautaire et les droits nationaux». De tels dossiers internationaux, de même que des affaires relevant du droit d'un État membre autre que l'État membre d'accueil, peuvent ne pas nécessiter un degré de connaissance des langues de ce dernier État membre aussi élevé que celui requis pour le traitement de dossiers dans lesquels le droit de cet État membre est applicable.

76 Il convient enfin de relever que l'assimilation de l'avocat européen à l'avocat de l'État membre d'accueil, que tend à faciliter la directive 98/5 aux termes de son quatorzième considérant, exige, en vertu de l'article 10 de cette directive, que l'intéressé justifie d'une activité effective et régulière d'une durée d'au moins trois ans dans le droit de cet État membre ou, en cas de durée inférieure, de toute autre connaissance, formation ou expérience professionnelle en rapport avec ledit droit. Une telle mesure permet à l'avocat européen désireux d'intégrer la profession de l'État membre d'accueil de se familiariser avec la ou les langues dudit État membre.

77 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de répondre aux troisième et quatrième questions que l'article 3 de la directive 98/5 doit être interprété en ce sens que l'inscription d'un avocat auprès de l'autorité compétente d'un État membre autre que celui où il a acquis sa qualification en vue d'y exercer sous son titre professionnel d'origine ne peut pas être subordonnée à un contrôle préalable de la maîtrise des langues de l'État membre d'accueil.

Sur les dépens

78 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

1) **L'article 9 de la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une procédure de recours dans le cadre de laquelle la décision de refus de l'inscription visée à l'article 3 de ladite directive doit être contestée, en premier degré, devant un organe composé exclusivement d'avocats exerçant sous le titre professionnel de l'État membre d'accueil et, en appel, devant un organe composé majoritairement de tels avocats, alors que le pourvoi en cassation devant la juridiction suprême de cet État membre ne permet un contrôle juridictionnel qu'en droit et non en fait.**

2) **L'article 3 de la directive 98/5 doit être interprété en ce sens que l'inscription d'un avocat auprès de l'autorité compétente d'un État membre autre que celui où il a acquis sa qualification en vue d'y exercer sous son titre professionnel d'origine ne peut pas être subordonnée à un contrôle préalable de la maîtrise des langues de l'État membre d'accueil.**

Signatures