ORDONNANCE DE LA COUR
11 juillet 1995 *

Dans l'affaire C-266/94,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ Blanca Rodríguez Galindo, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par MM. Alberto José Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard E. Servais,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater qu'en n'ayant pas adopté toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 92/44/CEE du Conseil, du 5 juin 1992, relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées (JO L 165, p. 27), le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, P. Jann, présidents de chambres, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward (rapporteur), J.-P. Puissochet, G. Hirsch et H. Ragnemalm, juges,

avocat général: M. M. B. Elmer,
greffier: M. R. Grass,

l'avocat général entendu,

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 septembre 1994, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169, second alinéa, du traité CE, un recours visant à faire constater qu'en n'ayant pas adopté toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 92/44/CEE du Conseil, du 5 juin 1992, relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert aux lignes louées (JO L 165, p. 27, ci-après la « directive »), le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

2 L'article 15, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive dispose:

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 5 juin 1993. Ils en informent immédiatement la Commission. »

3 N'ayant reçu du gouvernement espagnol aucune communication des mesures de transposition prises, la Commission lui a adressé une lettre de mise en demeure le 9 août 1993, en application de l'article 169 du traité.

4 Le gouvernement espagnol a répondu à cette lettre de mise en demeure par deux lettres datées respectivement des 21 octobre et 22 décembre 1993. Dans la première, il annonçait la prochaine adoption d'une résolution de la direction générale des télécommunications, destinée à assurer, à titre transitoire, l'exécution des obligations imposées par la directive. Dans la seconde, il communiquait deux résolutions du directeur général des télécommunications, datées respectivement des 28 et 29 octobre 1993, en précisant que ces résolutions assuraient à titre transitoire, dans l'attente de l'approbation du règlement sur la location de circuits, l'exécution des obligations qui découlent des articles 3, 4 et 7 de la directive.

5 La seconde lettre, envoyée avec accusé de réception, a été reçue par la Commission le 17 janvier 1994.

6 Le 7 février 1994, la Commission a adressé au royaume d'Espagne un avis motivé dans lequel elle affirmait que la lettre de mise en demeure du 9 août 1993 « n'[avait] encore reçu aucune réponse officielle ».

7 Le gouvernement espagnol a répondu à l'avis motivé de la Commission par lettre du 4 mars 1994, en rappelant le contenu de sa lettre du 22 décembre 1993. Il lui a transmis, en annexe, une nouvelle copie des résolutions susmentionnées, en signalant une fois de plus que ces résolutions représentaient une solution transitoire

pour exécuter les obligations découlant des articles 3, 4 et 7 de la directive, en attendant l'approbation du règlement sur la location de circuits.

8 Dans sa requête, la Commission prétend que l'avis motivé ne faisait pas référence à la lettre du gouvernement espagnol du 22 décembre 1993, reçue par la Commission le 17 janvier 1994, en raison de problèmes de transmission.

9 Dans son mémoire en défense, le royaume d'Espagne fait d'abord valoir que le recours est irrecevable au motif que la Commission n'a pas tenu compte, dans son avis motivé, de ses observations en réponse à sa lettre de mise en demeure. Une telle omission constituerait une violation des droits de la défense. Au lieu de procéder au dépôt d'une requête devant la Cour, la Commission aurait dû expliquer, dans un deuxième avis motivé, pour quelles raisons elle estimait que les mesures adoptées par le royaume d'Espagne étaient insuffisantes.

10 Dans sa réplique, la Commission rétorque que si elle ne s'est pas référée dans son avis motivé aux textes soumis par le royaume d'Espagne, elle l'a néanmoins fait dans sa requête. Selon elle, on ne saurait parler d'une violation des droits de la défense ni invoquer l'irrecevabilité du recours, puisque, dans le corps de la requête, ont été exclues de l'objet du recours les dispositions de la directive auxquelles se référait le royaume d'Espagne dans sa réponse à la lettre de mise en demeure.

11 Dans sa duplique, le royaume d'Espagne relève que la Commission a déterminé l'objet du litige en émettant l'avis motivé sans tenir compte des observations et des résolutions qu'il lui avait fournies.

12 Il rappelle ensuite que l'avis motivé constitue un élément essentiel de la procédure prévue à l'article 169 du traité qui permet à l'État membre concerné, non seulement de connaître la position définitive adoptée par la Commission au sujet du prétendu manquement, mais également de préparer sa propre défense, si bien que l'État membre se trouve dans l'impossibilité de se défendre lorsque l'avis motivé est entaché d'un défaut. Le royaume d'Espagne ajoute que, s'il avait connu les objections de la Commission à sa réponse à la lettre de mise en demeure, sa conduite globale aurait été différente.

13 Par conséquent, il estime que la Commission aurait dû examiner les observations et les résolutions fournies, qu'elles aient été complètes ou limitées, efficaces ou inutilisables.

14 Aux termes de l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, lorsqu'une requête est manifestement irrecevable, la Cour, l'avocat général entendu, peut, sans poursuivre la procédure, statuer par voie d'ordonnance motivée.

15 La procédure prévue à l'article 169 du traité comporte deux phases consécutives, à savoir une phase précontentieuse ou administrative et une phase contentieuse devant la Cour.

16 L'objectif de la procédure précontentieuse est de donner à l'État membre concerné l'occasion de se conformer à ses obligations découlant du droit communautaire ou de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission (voir arrêt du 2 février 1988, Commission/Belgique, 293/85, Rec. p. 305, point 13).

17 La régularité de la procédure précontentieuse constitue une garantie essentielle voulue par le traité, non seulement pour la protection des droits de l'État membre en cause, mais également pour assurer que la procédure contentieuse éventuelle aura pour objet un litige clairement défini.

18 En effet, c'est seulement à partir d'une procédure précontentieuse régulière que la procédure contradictoire devant la Cour permettra à celle-ci de juger si l'État membre a effectivement manqué aux obligations précises dont la violation est alléguée par la Commission.

19 Or, en l'espèce, l'avis motivé affirmait à tort que la lettre de mise en demeure de la Commission n'avait encore reçu aucune réponse officielle de la part du royaume d'Espagne.

20 Ainsi, la Commission n'a pas tenu compte, au stade de l'avis motivé, des résolutions présentées par le royaume d'Espagne en réponse à la lettre de mise en demeure, résolutions qui, comme la Commission l'a d'ailleurs admis, transposaient certaines dispositions de la directive.

21 La Commission a essayé dans sa requête de réparer cette omission par l'affirmation suivante:

« Sans s'interroger sur le point de savoir si la transposition en droit espagnol des articles 3, 4 et 7 de la directive 92/44/CEE au moyen d'une décision est adéquate ou non, il est évident qu'aucune mesure n'a été adoptée pour mettre en œuvre les autres dispositions de cette directive. »

22 Son comportement a toutefois eu pour conséquence que les parties n'ont commencé à définir avec précision la nature et la portée de leur différend qu'au stade de la réplique et de la duplique.

23 Telle n'est pas la procédure prévue par le traité.

24 Dans les circonstances de l'espèce, si des problèmes de transmission avaient donné lieu à un malentendu affectant l'avis motivé, rien ne s'opposait à ce que la Commission retire cet avis et examine la réponse du royaume d'Espagne à la lettre de mise en demeure. La Commission aurait pu par la suite, le cas échéant, émettre un nouvel avis motivé précisant les griefs qu'elle entendait retenir.

25 Il s'ensuit que l'une des conditions essentielles de recevabilité d'un recours fondé sur l'article 169 du traité, à savoir le déroulement régulier de la procédure précontentieuse, fait défaut en l'espèce.

26 Dans ces conditions, en application de l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, il convient de rejeter le recours comme manifestement irrecevable.

Sur les dépens

27 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

ordonne:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) La Commission est condamnée aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 11 juillet 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias