ARRÊT DE LA COUR

19 février 2002 *

Dans l'affaire C-35/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Pretore di Pinerolo (Italie) et tendant à obtenir, dans la procédure pénale poursuivie devant cette juridiction contre

Manuele Arduino,

en présence de:

Diego Dessi,

Giovanni Bertolotto

et

Compagnia Assicuratrice RAS SpA,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 85 du traité CE (devenu article 81 CE),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, M. P. Jann, Mmes F. Macken et N. Colneric, et M. S. von Bahr, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (rapporteur), R. Schintgen, V. Skouris et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement italien, par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. L. Daniele, expert auprès du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères,

— pour le gouvernement français, par Mme K. Rispal-Bellanger et M. D. Colas, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement finlandais, par M. H. Rotkirch et Mme T. Pynnä, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par Mme L. Pignataro, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Dessi, représenté par Me G. Scassellati Sforzolini, avvocato, du gouvernement italien, représenté par M. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, du gouvernement allemand, représenté par M. A. Dittrich, en qualité d'agent, du gouvernement français, représenté par M. D. Colas, et de la Commission, représentée par Mme L. Pignataro, à l'audience du 12 décembre 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 juillet 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 13 janvier 1999, parvenue à la Cour le 9 février suivant, le Pretore di Pinerolo a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), deux questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 85 du traité CE (devenu article 81 CE).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de la liquidation des dépens afférents à la procédure pénale poursuivie contre M. Arduino.

Le cadre juridique national

3 Le texte de base régissant la profession d'avocat en Italie est le décret-loi royal n° 1578, du 27 novembre 1933 (GURI n° 281, du 5 décembre 1933), converti en loi n° 36, du 22 janvier 1934 (GURI n° 24, du 30 janvier 1934), tel que modifié par la suite (ci-après le «décret-loi royal»).

4 L'avocat exerce une profession libérale consistant en une activité de représentation et d'assistance dans les procédures civiles, pénales et administratives. En Italie, cette activité est confiée exclusivement aux avocats dont l'intervention est, en règle générale, obligatoire (article 82 du code de procédure civile italien).

5 Le Consiglio nazionale forense (Conseil national de l'ordre des avocats, ci-après le «CNF») est régi par les articles 52 à 55 du décret-loi royal. Composé d'avocats élus par leurs confrères, à raison d'un élu pour chaque ressort de cour d'appel, il est institué auprès du ministre de la Justice (ci-après le «ministre»).

6 L'article 57 du décret-loi royal prévoit que les critères servant à déterminer les honoraires et indemnités dus aux avocats et aux procuratori en matière civile, pénale et extrajudiciaire sont établis tous les deux ans par délibération du CNF. Après avoir fait l'objet des délibérations du CNF, le tarif doit être approuvé par le ministre après que celui-ci a entendu l'avis du Comitato interministeriale dei prezzi (Comité interministériel des prix, ci-après le «CIP»), en vertu de l'article 14, vingtième alinéa, de la loi n° 887, du 22 décembre 1984 (GURI, suppl. ord., n° 356, du 29 décembre 1984), et consulté le Conseil d'État, en vertu de l'article 17, paragraphe 3, de la loi n° 400, du 23 août 1988 (GURI, suppl. ord., n° 214, du 12 septembre 1988).

7 L'article 58 du décret-loi royal précise que les critères visés à l'article 57 du décret-loi royal sont établis par rapport à la valeur des litiges et au degré de l'autorité saisie ainsi que, pour les procédures pénales, par rapport à la durée de celles-ci. Pour chaque acte ou série d'actes, une limite maximale et une limite minimale doivent être fixées.

8 Aux termes de l'article 60 du décret-loi royal, la liquidation des honoraires est effectuée par l'autorité judiciaire sur la base des critères visés à l'article 57 du décret-loi royal, en tenant compte de la gravité et du nombre des questions traitées.

9 Cette liquidation doit demeurer à l'intérieur des limites maximales et minimales évoquées à l'article 58 du décret-loi royal. Toutefois, dans les cas d'importance exceptionnelle, compte tenu du caractère spécial des controverses et lorsque la valeur intrinsèque de la prestation le justifie, le juge peut dépasser la limite maximale. Inversement, il peut, lorsque l'affaire s'avère facile à traiter, fixer des honoraires inférieurs à la limite minimale. Dans les deux cas, la décision du juge doit être motivée.

10 Le tarif des honoraires d'avocat en cause au principal résulte de la délibération du CNF du 12 juin 1993, modifiée le 29 septembre 1994 (ci-après la «délibération du CNF»), et a été approuvé par décret ministériel n° 585, du 5 octobre 1994 (GURI n° 247, du 21 octobre 1994). L'article 2 de ce décret prévoit que «les augmentations prévues dans les barèmes en annexe seront applicables à 50 % à partir du 1er octobre 1994 et pour les 50 % restants à partir du 1er avril 1995». Cette augmentation échelonnée dans le temps trouve sa source dans les remarques faites par le CIP, ce comité ayant tenu compte en particulier de l'augmentation de l'inflation. Avant d'approuver le tarif, le ministre avait consulté une nouvelle fois le CNF, lequel, dans sa séance du 29 septembre 1994, avait accepté la proposition de différer la mise en application du tarif.

11 L'article 4, paragraphe 1, de la délibération du CNF interdit de déroger aux minimums établis pour les honoraires des avocats et les droits et honoraires des procuratori. Toutefois, dans le cas où, en raison de circonstances particulières à l'affaire, une disproportion manifeste apparaîtrait entre les prestations de l'avocat ou du procuratore et les honoraires prévus dans les barèmes, le paragraphe 2 du même article permet de dépasser les maximums indiqués dans les barèmes, même au-delà du doublement prévu à l'article 5, paragraphe 2, de la délibération du CNF, ou au contraire de descendre en dessous des minimums indiqués dans les barèmes, à condition que la partie qui y a intérêt produise un avis du conseil de l'ordre compétent.

12 L'article 5 de la délibération du CNF établit les règles générales de liquidation. Il prévoit, au paragraphe 1, que, dans la liquidation des honoraires mis à la charge de la partie ayant succombé, il doit être tenu compte de la nature et de la valeur du litige, de l'importance et du nombre des questions traitées, du degré de l'autorité saisie, une attention particulière devant être portée aux prestations effectuées par l'avocat devant le juge. Le paragraphe 2 dispose que, pour les affaires présentant une importance particulière en raison des questions juridiques traitées, la liquidation des honoraires mis à la charge de la partie ayant succombé peut atteindre le double des maximums établis. Le paragraphe 3 ajoute que, dans la liquidation des honoraires mis à la charge du client, outre les règles indiquées aux paragraphes précédents, il peut être tenu compte des résultats de la procédure et des avantages, même non patrimoniaux, obtenus, ainsi que de l'urgence qu'ont éventuellement présentée certains actes à accomplir. Dans les affaires d'une importance extraordinaire, les honoraires peuvent être fixés jusqu'au quadruple des maximums établis.

Le litige au principal

13 M. Arduino a été poursuivi devant le Pretore di Pinerolo pour avoir, par négligence, imprudence ou maladresse ainsi qu'en violation des dispositions légales régissant la circulation routière, dépassé sur un tronçon où cette

manœuvre n'était pas permise et être entré en collision avec la voiture de M. Dessi. Ce dernier s'est constitué partie civile. Au moment de la liquidation des dépens exposés par M. Dessi et mis à la charge de M. Arduino, le Pretore a écarté l'application du tarif approuvé par le décret ministériel n° 585/94.

14 Sur pourvoi, la Corte suprema di cassazione a considéré qu'il était illégitime d'écarter ledit tarif. Par arrêt 1363 du 29 avril/6 juillet 1998, elle a cassé le jugement rendu par le Pretore di Pinerolo pour ce qui concernait les dépens et a renvoyé l'affaire sur ce point devant la même juridiction.

15 Le Pretore di Pinerolo relève qu'il existe dans l'ordre juridique italien deux courants jurisprudentiels contradictoires quant à la question de savoir si le tarif des honoraires d'avocat, approuvé par le décret ministériel n° 585/94, constitue ou non un accord restrictif de concurrence au titre de l'article 85 du traité.

16 Selon le premier courant, les caractéristiques de cette réglementation nationale seraient analogues à celles de la réglementation du système tarifaire des expéditeurs en douane sur laquelle a porté l'arrêt de la Cour du 18 juin 1998, Commission/Italie (C-35/96, Rec. p. I-3851). Le CNF serait une association d'entreprises au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité et aucune disposition légale n'exigerait qu'il soit tenu compte de critères d'intérêt général dans la détermination du tarif des honoraires d'avocat. Le juge serait dès lors tenu d'écarter l'application de ce tarif.

17 Selon le second courant jurisprudentiel, le tarif ne constituerait pas le résultat d'une décision discrétionnaire de l'organisation professionnelle en question. L'intervention de l'autorité publique jouerait un rôle déterminant tant dans la phase d'élaboration que dans celle d'approbation, de sorte qu'il n'y aurait pas délégation de pouvoirs par l'autorité publique à des opérateurs privés leur permettant de fixer eux-mêmes le tarif, en violation de l'article 85 du traité.

18 C'est dans ce contexte que le Pretore di Pinerolo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les délibérations du CNF, approuvées par le [décret ministériel] n° 585/94, ayant pour objet de fixer les tarifs (auxquels il ne peut être dérogé) applicables à l'activité professionnelle des avocats relèvent-elles du champ d'application de l'interdiction visée à l'article 85, paragraphe 1, du traité CE?

2) En cas de réponse affirmative à la première question:

Le cas de figure considéré relève-t-il toutefois des dispositions de l'article 85, paragraphe 3, du traité, prévoyant l'inapplicabilité de l'interdiction dans certaines hypothèses?»

Sur la recevabilité

19 Le gouvernement italien exprime des doutes quant à la recevabilité du présent renvoi préjudiciel.

20 En premier lieu, il s'interroge sur le caractère réel du litige au principal.

21 Il explique que, à la suite de l'arrêt rendu par la Corte suprema di cassazione, la compagnie d'assurances de M. Arduino a procédé au règlement des dépens exposés par M. Dessi. Eu égard à ce règlement, la partie civile aurait renoncé à intervenir dans la suite de la procédure au principal et l'avocat de M. Arduino aurait demandé au Pretore di Pinerolo de prononcer un non-lieu à statuer. En l'état actuel de la procédure, le litige au principal serait donc dépourvu d'objet.

22 Dans ces conditions, le gouvernement italien comprend mal l'insistance de la juridiction de renvoi à vouloir examiner la compatibilité du tarif en cause au principal avec le droit communautaire. Selon lui, il n'est pas exclu que le Pretore di Pinerolo ait saisi l'occasion de trancher une question qui fait l'objet d'une controverse en Italie.

23 En second lieu, le gouvernement italien estime que l'ordonnance de renvoi ne décrit pas suffisamment le contexte juridique et factuel dans lequel les questions sont soulevées. Le Pretore di Pinerolo n'aurait pas indiqué les motifs pour lesquels il a écarté le tarif en cause au principal.

24 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales instituée par l'article 177 du traité, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions préjudicielles posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir, notamment, arrêts du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 59, et du 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, point 38).

25 Toutefois, la Cour a également indiqué que, dans des hypothèses exceptionnelles, il lui appartient d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national en vue de vérifier sa propre compétence (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 1981, Foglia, 244/80, Rec. p. 3045, point 21). Le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit communautaire sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, notamment, arrêts précités Bosman, point 61, et PreussenElektra, point 39).

26 Tel n'est pas le cas du litige au principal.

27 En effet, force est de constater qu'il résulte du dossier de l'affaire au principal que celle-ci est toujours pendante devant la juridiction de renvoi et que le gouvernement italien n'a pas fourni la preuve de l'existence d'un accord entre les parties sur la question des dépens de nature à clore le litige.

28 S'agissant des informations fournies dans l'ordonnance de renvoi, il ressort des observations présentées par les gouvernements des États membres et la Commission, conformément à l'article 20 du statut CE de la Cour de justice, qu'elles leur ont permis de prendre utilement position sur les questions soumises à la Cour.

29 Par ailleurs, les informations contenues dans l'ordonnance de renvoi ont été complétées par les observations écrites déposées devant la Cour. L'ensemble de ces éléments, repris dans le rapport d'audience, a été porté à la connaissance des gouvernements des États membres et des autres parties intéressées en vue de l'audience au cours de laquelle ils ont pu, le cas échéant, compléter leurs

observations (voir, en ce sens, arrêts du 21 septembre 1999, Albany, C-67/96, Rec. p. I-5751, point 43, et Brentjens', C-115/97 à C-117/97, Rec. p. I-6025, point 42).

30 Enfin, les informations fournies par la juridiction de renvoi, complétées, pour autant que de besoin, par les éléments précités, donnent à la Cour une connaissance suffisante du cadre factuel et réglementaire du litige au principal pour permettre à cette dernière d'interpréter les règles du traité pertinentes.

31 Il découle de ce qui précède que les questions posées par le Pretore di Pinerolo sont recevables.

Sur les questions

32 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance si les articles 5 du traité CE (devenu article 10 CE) et 85 du traité s'opposent à ce qu'un État membre adopte une mesure législative ou réglementaire qui approuve, sur la base d'un projet établi par un ordre professionnel d'avocats, un tarif fixant des minimums et des maximums pour les honoraires des membres de la profession, lorsque cette mesure étatique intervient dans le cadre d'une procédure telle que celle qui est prévue par la législation italienne.

33 À titre liminaire, la Cour relève que, s'étendant à l'ensemble du territoire d'un État membre, ladite mesure étatique est susceptible d'affecter le commerce entre les États membres au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité (voir, en ce sens, arrêt Commission/Italie, précité, point 48).

34 S'il est vrai que, par lui-même, l'article 85 du traité concerne uniquement le comportement des entreprises et ne vise pas des mesures législatives ou réglementaires émanant des États membres, il n'en reste pas moins que cet article, lu en combinaison avec l'article 5 du traité, impose aux États membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures, même de nature législative ou réglementaire, susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises [arrêts du 21 septembre 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, point 16; du 17 novembre 1993, Reiff, C-185/91, Rec. p. I-5801, point 14; du 9 juin 1994, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, C-153/93, Rec. p. I-2517, point 14; du 5 octobre 1995, Centro Servizi Spediporto, C-96/94, Rec. p. I-2883, point 20, et Commission/Italie, précité, point 53; voir également, s'agissant de l'article 86 du traité CE (devenu article 82 CE), arrêt du 16 novembre 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Rec. p. 2115, point 31].

35 La Cour a jugé qu'il y a violation des articles 5 et 85 du traité lorsqu'un État membre soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 85 ou renforce les effets de telles ententes, soit retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention d'intérêt économique (arrêts précités Van Eycke, point 16; Reiff, point 14; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, point 14; Centro Servizi Spediporto, point 21, et Commission/Italie, point 54).

36 À cet égard, le fait qu'un État membre prescrive à une organisation professionnelle l'élaboration d'un projet de tarif de prestations ne prive pas automatiquement le tarif finalement établi de son caractère de réglementation étatique.

37 Il en va ainsi lorsque les membres de l'organisation professionnelle peuvent être qualifiés d'experts indépendants des opérateurs économiques concernés et qu'ils sont tenus, de par la loi, de fixer les tarifs en prenant en considération non pas seulement les intérêts des entreprises ou des associations d'entreprises du secteur qui les a désignés, mais aussi l'intérêt général et les intérêts des entreprises des autres secteurs ou des usagers des services en question (voir, en ce sens, arrêts Reiff, précité, points 17 à 19 et 24; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, précité, points 16 à 18 et 23; du 17 octobre 1995, DIP e.a., C-140/94 à C-142/94, Rec. p. I-3257, points 18 et 19, et Commission/Italie, précité, point 44).

38 Dans l'affaire au principal, il ressort de la description du cadre juridique national que l'État italien oblige le CNF, exclusivement composé d'avocats élus par leurs confrères, à présenter tous les deux ans un projet de tarif des honoraires d'avocat comportant des limites minimales et maximales. Si, en vertu de l'article 58 du décret-loi royal, les honoraires et indemnités doivent être fixés en fonction de la valeur des litiges, du degré de l'autorité saisie et, en matière pénale, de la durée des procédures, le décret-loi royal n'énonce pas, à proprement parler, des critères d'intérêt général dont devrait tenir compte le CNF.

39 Dans ces conditions, la réglementation nationale en cause au principal ne contient ni modalités procédurales ni prescriptions de fond susceptibles d'assurer, avec une probabilité raisonnable, que le CNF se comporte, dans l'élaboration du projet de tarif, comme un démembrement de la puissance publique oeuvrant à des fins d'intérêt général.

40 Pour autant, il n'apparaît pas que l'État italien ait renoncé à exercer son pouvoir de décision en dernier ressort ou à contrôler la mise en œuvre du tarif, ce que tendent à confirmer les circonstances évoquées au point 10 du présent arrêt.

41 D'une part, le CNF n'est chargé que d'établir un projet de tarif qui, en tant que tel, est dénué de force obligatoire. À défaut d'approbation par le ministre, le projet de tarif n'entre pas en vigueur, l'ancien tarif approuvé restant en application. De ce fait, le ministre a le pouvoir de faire amender le projet par le CNF. En outre, le ministre est secondé par deux organes publics, le Conseil d'État et le CIP, dont il doit recueillir l'avis préalablement à toute approbation du tarif.

42 D'autre part, l'article 60 du décret-loi royal prévoit que la liquidation des honoraires est effectuée par les autorités judiciaires sur la base des critères visés à l'article 57 du décret-loi royal, en tenant compte de la gravité et du nombre de

questions traitées. De plus, dans certaines circonstances exceptionnelles, le juge peut, par une décision dûment motivée, déroger aux limites maximales et minimales fixées en application de l'article 58 du décret-loi royal.

43 Dans ces conditions, on ne saurait considérer que l'État italien a délégué à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention en matière économique, ce qui aurait pour conséquence d'enlever à la réglementation en cause au principal son caractère étatique. Pour les motifs exposés aux points 41 et 42, du présent arrêt, il ne saurait non plus lui être reproché d'imposer ou de favoriser la conclusion d'ententes contraires à l'article 85 du traité ou d'en renforcer les effets.

44 Il convient dès lors de répondre aux questions préjudicielles que les articles 5 et 85 du traité ne s'opposent pas à ce qu'un État membre adopte une mesure législative ou réglementaire qui approuve, sur la base d'un projet établi par un ordre professionnel d'avocats, un tarif fixant des minimums et des maximums pour les honoraires des membres de la profession, lorsque cette mesure étatique intervient dans le cadre d'une procédure telle que celle qui est prévue par la législation italienne.

Sur les dépens

45 Les frais exposés par les gouvernements italien, allemand, français et finlandais, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Pretore di Pinerolo, par ordonnance du 13 janvier 1999, dit pour droit:

Les articles 5 et 85 du traité CE (devenus articles 10 CE et 81 CE) ne s'opposent pas à ce qu'un État membre adopte une mesure législative ou réglementaire qui approuve, sur la base d'un projet établi par un ordre professionnel d'avocats, un tarif fixant des minimums et des maximums pour les honoraires des membres de la profession, lorsque cette mesure étatique intervient dans le cadre d'une procédure telle que celle qui est prévue par le décret-loi royal n° 1578, du 27 novembre 1933, modifié.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Wathelet	Schintgen	Skouris
	Cunha Rodrigues	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 février 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias