ARRÊT DE LA COUR

10 décembre 2002 *

Dans l'affaire C-362/01,

Commission des Communautés européennes, représentée par Mme K. Banks, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Irlande, représentée par M. D. J. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de Mmes D. McGuinness, SC, et D. R. Phelan, BL, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'adoptant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à 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), ou en n'en informant pas la Commission, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR,

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

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 septembre 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 septembre 2001, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en n'adoptant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à 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), ou en ne l'en informant pas, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

2 L'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 98/5 dispose:

«Les États membres adoptent les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 14 mars 2000. Ils en informent immédiatement la Commission.»

La procédure précontentieuse

3 N'ayant pas reçu de l'Irlande communication des mesures prises pour transposer la directive 98/5 dans son ordre juridique interne, la Commission a, par lettre du 8 août 2000, conformément à l'article 226 CE, mis le gouvernement irlandais en demeure de lui présenter ses observations dans un délai de deux mois.

4 Le gouvernement irlandais a répondu à cette mise en demeure par lettre du 16 janvier 2001, reçue par la Commission le 17 janvier suivant, soit plus de trois mois après l'échéance du délai de deux mois qui lui avait été imparti. Il indiquait pour l'essentiel que les projets de dispositions législatives et réglementaires nécessaires à la transposition de la directive 98/5 étaient toujours en cours d'examen et que ces dispositions entreraient en principe en vigueur au début de l'année 2001.

5 Le 24 janvier 2001, la Commission a adressé à l'Irlande un avis motivé l'invitant à prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 98/5 dans un délai de deux mois. La Commission affirmait notamment, au point 3 dudit avis, qu'«[a]ucune réponse officielle [...] n'a à ce jour été reçue» de la part du gouvernement irlandais. La Commission considérait, dès lors, qu'aucune mesure de transposition n'avait été adoptée ou communiquée par l'Irlande et que cette constatation justifiait l'envoi d'un avis motivé.

6 Le gouvernement irlandais a répondu à l'avis motivé par lettre du 29 janvier 2001, en rappelant qu'il avait communiqué ses observations à la Commission et en joignant en annexe une copie de sa lettre du 16 janvier 2001. Cette seconde réponse ne portait aucun élément nouveau à la connaissance de la Commission.

7 La Commission n'a reçu par la suite aucune autre information.

Sur la recevabilité

8 Dans sa requête, la Commission soutient à titre principal que l'Irlande a manqué à ses obligations en n'adoptant pas les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la directive 98/5 dans le délai imparti à cet effet. Elle relève que l'Irlande ne conteste pas le grief allégué à son encontre.

9 Dans son mémoire en défense, le gouvernement irlandais fait cependant valoir que le recours formé à son encontre est irrecevable au motif que la Commission n'a pas respecté les conditions d'émission de l'avis motivé. Il estime que la

Commission a prétendu à tort, dans son avis motivé, que sa lettre de mise en demeure n'avait reçu aucune réponse. Il rappelle qu'il a attiré l'attention de la Commission sur cette irrégularité et considère que, au lieu d'introduire un recours devant la Cour, la Commission aurait d'abord dû prendre ses observations en considération et expliquer dans un nouvel avis motivé les raisons pour lesquelles elle considérait que la réponse des autorités irlandaises était insuffisante. Au soutien de cette analyse, le gouvernement irlandais invoque notamment l'ordonnance de la Cour du 11 juillet 1995, Commission/Espagne (C-266/94, Rec. p. I-1975, points 24 à 26), concernant un recours en manquement introduit dans des circonstances identiques, dans laquelle la Cour aurait jugé que le déroulement de la procédure précontentieuse était irrégulier et que cette circonstance rendait le recours de la Commission manifestement irrecevable.

10 Ce gouvernement ajoute que la Commission reconnaît dans sa requête le caractère irrégulier de la procédure précontentieuse.

11 Dans sa réplique, la Commission fait valoir, en premier lieu, que les observations du gouvernement irlandais ne lui sont pas parvenues en temps utile, puisqu'elles ne lui ont été envoyées que bien après l'expiration du délai de deux mois imparti dans la lettre de mise en demeure. La Commission considère qu'elle était fondée à ne pas tenir compte de la réponse du gouvernement irlandais, «tout simplement parce que cette réponse est arrivée juste avant l'envoi de l'avis».

12 En deuxième lieu, la Commission considère que les observations transmises par le gouvernement irlandais, l'eussent-elles été en temps utile, n'étaient pas de nature à emporter sa conviction quant à l'absence de manquement. En conséquence, la Commission soutient que l'envoi d'un avis motivé se justifiait en toute hypothèse et que son omission de prendre en considération lesdites observations, qu'elle ne conteste pas, ne serait pas de nature à justifier l'irrecevabilité du recours introduit à l'encontre de l'Irlande.

13 La Commission estime, en troisième lieu, que les conditions au vu desquelles la Cour a conclu à l'irrecevabilité du recours en manquement dans l'ordonnance Commission/Espagne, précitée, ne sont, en tout état de cause, pas réunies en l'espèce. Selon la Commission, la Cour n'aurait pas jugé qu'un recours intenté à l'encontre d'un État membre doit être considéré comme irrecevable lorsque les observations faites par cet État membre n'ont pas été prises en compte, mais aurait constaté l'irrecevabilité du recours qui lui était soumis uniquement en raison de l'existence de mesures nationales opérant une transposition partielle de la directive en cause, et dans la mesure où la réponse du royaume d'Espagne était intervenue dans le délai fixé par la Commission dans sa lettre de mise en demeure. Ces deux éléments feraient défaut dans le cadre du présent recours.

14 À titre liminaire, il convient de rappeler que, contrairement à ce que semble soutenir la Commission, le bien-fondé de son avis motivé, à le supposer établi, n'aurait nullement pour effet de régulariser un vice entachant la phase précontentieuse de la procédure en manquement.

15 La procédure prévue à l'article 226 CE comporte deux phases successives, une phase précontentieuse de nature administrative et une phase contentieuse devant la Cour.

16 Le but de la procédure précontentieuse est de donner à l'État membre la possibilité de se conformer aux obligations découlant pour lui du droit communautaire ou de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission (arrêt du 2 février 1988, Commission/Belgique, 293/85, Rec. p. 305, point 13; ordonnance Commission/Espagne, précitée, point 16, et arrêt du 13 décembre 2001, Commission/France C-1/00, Rec. p. I-9989, point 53).

17 La régularité de la procédure précontentieuse constitue une garantie essentielle voulue par le traité CE 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 (arrêt Commission/France, précité, point 53).

18 Ainsi, la procédure précontentieuse poursuit les trois objectifs suivants: permettre à l'État membre de mettre fin à l'infraction éventuelle, le mettre en mesure d'exercer ses droits de défense et délimiter l'objet du litige en vue d'une éventuelle saisine de la Cour.

19 Il est établi que la Commission a reçu les observations du gouvernement irlandais sept jours avant de lui adresser un avis motivé. Aucune disposition du droit communautaire ne sanctionne l'irrespect du délai fixé par la Commission pour répondre à sa lettre de mise en demeure par l'irrecevabilité des observations de l'État membre. Il incombait donc, en principe, à la Commission de faire état, dans son avis motivé, des appréciations qu'elle portait sur ces observations, avant de préciser les griefs qu'elle entendait retenir, au lieu de prétendre à tort qu'elle n'avait reçu aucune réponse officielle de l'Irlande.

20 Toutefois, la Commission n'a pas mis l'État membre dans l'impossibilité de mettre fin à l'infraction et n'a pas nui à ses droits de défense; la circonstance qu'elle a omis de prendre en compte les observations de l'Irlande n'a, en outre, eu aucune incidence sur la délimitation de l'objet du litige. Il ressort, en effet, du point 4 du présent arrêt que l'Irlande s'est bornée, dans sa réponse à la lettre de mise en demeure de la Commission, à annoncer l'adoption future de mesures de transposition en cours d'examen.

21 Dans ces conditions, pour aussi regrettable que puisse apparaître la façon dont la procédure précontentieuse s'est déroulée, l'avis motivé ne peut être considéré comme entaché d'un vice substantiel de nature à entraîner l'irrecevabilité du recours en manquement de la Commission.

22 Il résulte de ce qui précède que le recours de la Commission est recevable.

Sur le manquement

23 La transposition de la directive 98/5, relative à l'exercice de la profession d'avocat, n'ayant pas été réalisée dans le délai imparti, ainsi que le reconnaît d'ailleurs le gouvernement irlandais, le recours introduit par la Commission doit être considéré comme fondé.

24 Il convient dès lors de constater que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 98/5, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

25 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de l'Irlande et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En ne prenant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à 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, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.**

2) **L'Irlande est condamnée aux dépens.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Timmermans Edward La Pergola

Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 décembre 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias