# ORDONNANCE DU TRIBUNAL (quatrième chambre)
29 novembre 1994 *

Dans les affaires T-479/93 et T-559/93,

**Giorgio Bernardi**, demeurant à Luxembourg, représenté par Me Stefano Giorgi, avocat au barreau de Rome, ayant élu domicile à Luxembourg, 5, rue des Bains,

partie requérante,

contre

**Commission des Communautés européennes**, représentée par Mme Marie-Josée Jonczy, conseiller juridique, et par M. Nicola Annecchino, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation des décisions SG(92) D/92722 et SG(93) D/14567 de la Commission, du 2 mars 1993 et du 2 septembre 1993, rejetant les demandes du requérant, tendant à l'ouverture, à l'encontre du grand-duché de Luxembourg, de la procédure prévue par l'article 169 du traité CEE, la constatation que la Commis-

* Langue de procédure: l'italien.

sion s'est abstenue, en violation de l'article 175 du traité CEE, d'engager à l'encontre du grand-duché de Luxembourg la procédure susvisée; la condamnation de la Commission à engager cette même procédure; la constatation que les autorités luxembourgeoises ont commis des infractions au droit communautaire ainsi que la reconnaissance du droit du requérant à obtenir réparation du préjudice qu'il estime avoir subi,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (quatrième chambre),

composé de MM. K. Lenaerts, président, R. Schintgen et R. García-Valdecasas, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

## Ordonnance

### Faits et procédure

1 Le requérant, qui est de nationalité italienne et qui souhaite exercer la profession d'avocat au Luxembourg, a présenté, le 30 juin 1989, une demande d'homologation de son diplôme italien (« laurea in giurisprudenza » de l'Universitá degli Studi

« G. d'Annunzio » di Teramo/Chieti, en date du 28 mars 1989) auprès des autorités luxembourgeoises, afin de pouvoir exercer la profession d'avocat dans cet État membre.

2 La réglementation nationale, à savoir le règlement grand-ducal du 21 janvier 1978, portant organisation du stage judiciaire et réglementant l'accès au notariat (Mémorial 1978, n° 3, p. 40), subordonne l'accès au barreau à plusieurs conditions dont, notamment, l'homologation d'un diplôme de droit sanctionnant un cycle complet d'études d'au moins quatre ans, l'accomplissement d'un stage judiciaire comportant des cours complémentaires en droit luxembourgeois, l'inscription sur la liste des avocats stagiaires, l'accomplissement d'études approfondies d'une durée approximative de trois ans, la réussite à un examen de fin de stage ainsi que l'inscription sur la liste des avocats-avoués.

3 Entre octobre 1988 et février 1989, le requérant a suivi les cours de droit luxembourgeois organisés dans le cadre du stage judiciaire. Le 27 janvier 1990, il a été admis à la phase suivante de ce stage.

4 Le 27 février 1990, le ministre de l'Éducation nationale luxembourgeois a rejeté la demande du requérant, en date du 30 juin 1989, visant à obtenir l'homologation de son diplôme.

5 Par décision du 5 mars 1990, le conseil de l'ordre des avocats de Luxembourg a refusé l'admission du requérant au tableau des avocats stagiaires du barreau de Luxembourg. Le 5 avril 1990, le requérant s'est pourvu en justice contre cette décision, en demandant que la juridiction nationale saisisse la Cour d'un renvoi préjudiciel au titre de l'article 177 du traité CEE. Le recours et la demande de renvoi préjudiciel ont été rejetés.

6 Le 10 septembre 1990, le requérant a formé un recours devant le Conseil d'État de Luxembourg, ayant pour objet l'annulation de la décision ministérielle du 27 février 1990, dans lequel il demandait également que la juridiction nationale saisisse la Cour d'un renvoi préjudiciel au titre de l'article 177 du traité. Le recours ainsi que la demande de renvoi préjudiciel ont été rejetés par le Conseil d'État le 18 avril 1991.

7 Le requérant a alors adressé plusieurs plaintes à la Commission, les premières en date des 21 juin et 19 septembre 1990, en faisant valoir que les décisions prises à son égard étaient contraires au droit communautaire.

8 Par lettre du 10 août 1990, la Commission a fait savoir au requérant qu'elle n'avait constaté aucune violation du droit communautaire de la part des autorités luxembourgeoises. Par une autre plainte, en date du 25 octobre 1992, le requérant a demandé de nouveau une intervention de la Commission au titre de l'article 169 du traité CEE à l'encontre du grand-duché de Luxembourg. Par lettre du 12 décembre 1992, le requérant s'est adressé directement au président de la Commission. Il lui a été répondu, le 2 mars 1993, par une lettre de la Commission, selon laquelle le comportement des autorités luxembourgeoises n'impliquait aucune violation du droit communautaire.

9 Le requérant a alors saisi la Cour d'un premier recours. La requête a été enregistrée au greffe de la Cour le 5 mai 1993 sous le numéro C-270/93. L'affaire a été transférée au Tribunal par ordonnance de la Cour en date du 27 septembre 1993, en application de la décision 93/350/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 8 juin 1993, modifiant la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom, instituant le Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO L 144, p. 21), et inscrite au greffe du Tribunal sous le numéro T-479/93.

10 Par lettres des 1er et 7 juillet 1993, le requérant a adressé de nouvelles plaintes à la Commission ayant pour objet l'ouverture d'une procédure en manquement à l'encontre du grand-duché de Luxembourg.

11 Par lettre du 2 septembre 1993, la Commission a communiqué de nouveau au requérant qu'elle n'avait pas constaté de violations du droit communautaire de la part des autorités luxembourgeoises.

12 Par la suite, le requérant a introduit un second recours, qui a été enregistré au greffe du Tribunal le 3 novembre 1993 sous le numéro T-559/93.

13 Le président du Tribunal a attribué les deux affaires à la quatrième chambre. Par décision du 7 juillet 1994, le Tribunal a renvoyé les deux affaires devant une chambre composée de trois juges.

## Conclusions des parties

14 Dans la requête introductive d'instance de l'affaire T-479/93, le requérant conclut en substance à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision SG(92) D/92722 de la Commission, du 2 mars 1993, portant rejet de sa demande d'application de l'article 169 du traité à l'encontre du grand-duché de Luxembourg;

— constater que la Commission a omis de prendre position, en violation de l'article 175 du traité CEE, sur sa demande d'application de l'article 169 du traité;

— condamner la Commission à engager la procédure prévue à l'article 169 du traité à l'encontre du grand-duché de Luxembourg;

— constater que les autorités luxembourgeoises ont commis des infractions au droit communautaire;

— reconnaître le droit du requérant à obtenir des dommages-intérêts.

15 Dans la requête introductive d'instance de l'affaire T-559/93, la requérant conclut en substance à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision SG(93) D/14567 de la Commission, du 2 septembre 1993, portant rejet de sa demande d'application de l'article 169 du traité à l'encontre du grand-duché de Luxembourg;

— constater que la Commission a omis d'exercer ses obligations de contrôle, conformément à l'article 175 du traité;

— condamner la Commission à engager la procédure prévue à l'article 169 du traité à l'encontre du grand-duché de Luxembourg;

— constater que les autorités luxembourgeoises ont commis des infractions au droit communautaire;

— reconnaître le droit du requérant à obtenir des dommages-intérêts.

16 Par actes séparés, enregistrés au greffe de la Cour en date du 10 juin 1993 et au greffe du Tribunal en date du 10 décembre 1993, la partie défenderesse, sans avoir déposé de mémoires au fond, a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer les recours irrecevables;

— condamner le requérant aux dépens.

17 Dans l'affaire T-479/93, le requérant a présenté, le 13 juillet 1993, des observations tendant au rejet de l'exception opposée par la Commission.

18 Les deux affaires étant connexes dans leurs objets et le requérant, par mémoire du 22 juillet 1994, ayant demandé leur jonction, il convient de les joindre.

19 Par mémoire du 22 juillet 1994, le requérant a également demandé que les affaires soient jugées par une chambre de cinq juges dans laquelle le juge de nationalité luxembourgeoise ne siégerait pas. A cet égard, il suffit de rappeler que les affaires ont été renvoyées à une chambre composée de trois juges et que l'article 16, dernier alinéa, du statut (CEE) de la Cour, applicable au Tribunal en vertu de l'article 45 du même statut, s'oppose à ce qu'une partie invoque la nationalité d'un juge. Par conséquent, il y a lieu de rejeter la demande du requérant.

20 Par le même mémoire, le requérant a demandé à pouvoir agir lui-même en son propre nom. A cet égard, il convient de constater que l'article 17 du statut (CEE) de la Cour s'oppose à une telle demande et exige que les parties soient représentées par un avocat inscrit à un barreau de l'un des États membres. Par conséquent, il y a lieu de rejeter la demande du requérant.

## Sur la recevabilité

21 Selon l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal, si une partie demande que le Tribunal statue sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond, la suite de la procédure sur l'exception d'irrecevabilité est orale, sauf décision contraire.

22 Aux termes de l'article 111 du règlement de procédure, lorsqu'un recours est manifestement irrecevable, le Tribunal peut, sans poursuivre la procédure, statuer par voie d'ordonnance motivée. En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure.

*Sur les conclusions visant à l'annulation des décisions de la Commission en date des 2 mars 1993 et 2 septembre 1993*

23 Dans ses exceptions d'irrecevabilité, la Commission relève que les lettres par lesquelles elle a informé le requérant des conditions requises pour engager, en vertu de l'article 169 du traité, une procédure en manquement à l'encontre du grand-duché de Luxembourg, ne constituent pas des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 173 du traité CEE.

24 En effet, d'après la Commission, la phase précontentieuse d'une procédure fondée sur l'article 169 du traité ne comporte aucun acte juridiquement contraignant, de sorte qu'un recours en annulation introduit contre l'acte par lequel la Commission fait savoir qu'elle n'a pas l'intention d'engager une action contre un État membre serait irrecevable. En outre, la prise de position de la Commission en l'espèce ne concernerait pas directement et individuellement le requérant, mais plutôt l'État luxembourgeois. Enfin, la Commission relève qu'elle n'était pas tenue d'engager une procédure au titre de l'article 169 du traité puisqu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans ce domaine.

25 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, le requérant soutient, dans l'affaire T-479/93, que l'assertion selon laquelle l'acte SG(92) D/92722 ne serait pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 173 du traité est sans importance pratique, puisqu'il s'agit d'un véritable acte administratif qui produit des effets juridiques, indépendamment de sa nature et de sa forme, et qui peut être soumis au contrôle de légalité exercé par le Tribunal. Il fait valoir que cet acte, qui lui est directement adressé, l'empêche de porter remède à la méconnaissance injuste des différents droits qu'il tire de l'ordre juridique communautaire. En tout état de cause, le simple déni du droit fondamental de défense prévu par l'article 177 du traité constituerait, à lui seul, une circonstance très préjudiciable.

26 Le requérant fait observer que, même si la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, il ne s'agit toutefois pas du droit de se soustraire à tout contrôle juridictionnel, surtout en cas de violations graves du droit communautaire.

27 Il résulte d'une jurisprudence constante (voir, entres autres, arrêt de la Cour du 1er mars 1966, Lütticke e.a./Commission, 48/65, Rec. p. 27; ordonnance de la Cour du 12 juin 1992, Asia Motor France e.a./Commission, C-29/92, Rec. p. I-3935, et ordonnance du Tribunal du 14 décembre 1993, Calvo Alonso-Cortés/Commission, T-29/93, Rec. p. II-1389) que les particuliers ne sont pas recevables à attaquer un refus de la Commission d'engager une procédure en manquement à l'encontre d'un État membre. Il s'ensuit que les recours, pour autant qu'ils tendent à l'annulation des décisions SG(92) D/92722 et SG(93) D/14567 de la Commission, des 2 mars 1993 et 2 septembre 1993, sont manifestement irrecevables.

28 Au surplus, le Tribunal considère que les principes de la jurisprudence susmentionnée ne sauraient être modifiés par la nature de la violation du droit communautaire alléguée en l'espèce (voir ordonnance du Tribunal du 4 juillet 1994, Century Oils Hellas/Commission, T-13/94, Rec. p. II-431, point 15).

*Sur les conclusions visant à faire constater une carence de la Commission*

29 D'après la Commission, les personnes physiques ou morales ne peuvent saisir la Cour en application de l'article 175 du traité que dans le but de faire constater que l'une des institutions a omis, en violation du traité, d'adopter des actes dont ces personnes sont les destinataires potentiels. Or, en l'espèce, la plainte déposée par le requérant, relative à une prétendue violation du droit communautaire de la part des autorités luxembourgeoises, ne pouvait en aucun cas impliquer l'obligation pour la Commission d'adopter un acte destiné au requérant. En effet, même si la Commission avait décidé d'engager une procédure en constatation de manquement en vertu de l'article 169 du traité, il ressort de ladite disposition qu'aucun des actes de procédure n'aurait dû être destiné au plaignant. Cette procédure exclurait donc le droit pour les particuliers d'exiger de la Commission qu'elle prenne position dans un sens déterminé, au moyen d'un acte qui leur serait adressé.

30 Le requérant souligne que ses griefs portent essentiellement sur des omissions de la Commission qui entrent, en tout cas, dans le champ d'application de l'article 175 du traité. D'après lui, le problème n'est pas tant celui de l'application effective de l'article 169 du traité, mais celui de la constatation que la Commission a omis de réagir devant les violations dénoncées des articles 52 et 177 du traité CEE, en contrevenant à ses obligations de surveillance et en contribuant à empêcher, à son tour, l'exercice effectif des droits de la défense du requérant, de son droit d'établissement et de son droit d'obtenir une réparation adéquate des dommages qu'il a subis.

31 Il ressort d'une jurisprudence constante qu'est irrecevable le recours en carence intenté par une personne physique ou morale et visant à faire constater que, en n'engageant pas contre un État membre une procédure en constatation de manquement, la Commission s'est abstenue de statuer en violation du traité (voir, par exemple, arrêt de la Cour du 14 février 1989, C-247/87, Star Fruit/Commission,

Rec. p. 291, et ordonnance de la Cour du 30 mars 1990, C-371/89, Emrich/Commission, Rec. p. I-1555). En effet, les personnes physiques ou morales ne peuvent se prévaloir de l'article 175, troisième alinéa, du traité qu'en vue de faire constater l'abstention d'adopter, en violation du traité, des actes dont il sont les destinataires potentiels. Or, dans le cadre de la procédure en constatation de manquement régie par l'article 169 du traité, les seuls actes que la Commission peut être amenée à prendre sont adressés aux États membres (voir ordonnance Emrich/Commission, précitée, point 6). Par ailleurs, il résulte de l'économie de l'article 169 du traité que la Commission n'est pas tenue d'engager une procédure au titre de cette disposition, mais que, à cet égard, elle dispose au contraire d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire excluant le droit pour les particuliers d'exiger de cette institution qu'elle prenne position dans un sens déterminé (voir arrêt Star Fruit/Commission, précité, point 11). Par conséquent, les conclusions du requérant visant à la constatation d'une carence de la Commission sont manifestement irrecevables.

*Sur les conclusions visant à la condamnation de la Commission à ouvrir la procédure prévue à l'article 169 du traité*

32 Le requérant demande au Tribunal de dire pour droit que la Commission est tenue d'émettre un avis motivé en application de l'article 169 du traité à l'encontre du grand-duché de Luxembourg.

33 Le Tribunal rappelle que le juge communautaire ne saurait, sans empiéter sur les prérogatives de l'autorité administrative, adresser des injonctions à une institution communautaire (voir arrêt du Tribunal du 10 avril 1992, Bollendorff/Parlement, T-15/91, Rec. p. II-1679, point 57). Les conclusions du requérant sont donc manifestement irrecevables.

*Sur les conclusions visant à la constatation d'infractions au droit communautaire de la part des autorités luxembourgeoises*

34 Le requérant demande au Tribunal de constater que les autorités luxembourgeoises ont commis un certain nombre d'infractions aux dispositions du traité.

35 Le Tribunal constate que le traité ne prévoit aucune voie de recours permettant aux personnes physiques ou morales de saisir le juge communautaire d'une question concernant la compatibilité avec le droit communautaire des agissements des autorités d'un État membre. Les conclusions du requérant sont, dès lors, manifestement irrecevables.

*Sur les conclusions en indemnisation*

36 La Commission fait valoir que, même en faisant abstraction du fait que le recours ne comporte aucune indication relative au préjudice subi, une telle demande est manifestement irrecevable. En effet, si et dans la mesure où la Commission n'est pas tenue d'ouvrir une procédure au titre de l'article 169 du traité, le seul comportement qui pourrait être retenu comme source de préjudice est celui de l'État luxembourgeois. Or, le comportement des autorités nationales ne saurait faire l'objet d'un recours introduit en vertu des articles 178 et 215 du traité CEE.

37 Le requérant conteste l'affirmation de la Commission selon laquelle cette demande ne comporterait pas d'indications relatives au dommage subi. En effet, il a dénoncé, en particulier, les obstacles à l'exercice de la profession d'avocat et le non-paiement des indemnités de stage.

38 Il découle d'une jurisprudence constante qu'un recours en indemnité, en vertu des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité, constitue une voie de recours autonome, sauf s'il tend en réalité à annuler les effets d'actes prétendument illégaux dont la demande d'annulation a été déclarée irrecevable (voir les arrêts de la Cour du 28 avril 1971, Lütticke/Commission, 4/69, Rec. p. 325, point 6, et du 26 février 1986, Krohn/Commission, 175/84, Rec. p. 753, points 30 et 33).

39 En l'espèce, le requérant demande réparation du préjudice qu'il estime lui avoir été causé par des actes prétendument illégaux de l'institution défenderesse, dont il demande également l'annulation. Dans ces conditions, le Tribunal considère que, dans la mesure où les conclusions en indemnisation trouvent leur origine dans les mêmes actes de la partie défenderesse que ceux mis en cause dans le cadre des conclusions en annulation et en constatation de carence, qui ont été déclarées irrecevables, elles doivent également être déclarées irrecevables.

40 Les recours doivent dès lors être rejetés comme manifestement irrecevables dans leur ensemble.

## Sur les dépens

41 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La partie requérante ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

ordonne:

**1) Les affaires T-479/93 et T-559/93 sont jointes.**

**2) La demande du requérant de faire juger les affaires par une chambre dans laquelle le juge de nationalité luxembourgeoise ne siège pas est rejetée.**

**3) La demande du requérant de pouvoir agir lui-même en son propre nom est rejetée.**

**4) Les recours sont rejetés comme irrecevables.**

**5) Le requérant supportera l'ensemble des dépens.**

Fait à Luxembourg, le 29 novembre 1994.

Le greffier

H. Jung

Le président

K. Lenaerts