Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PRIIT PIKAMÄE
présentées le 3 décembre 2020 [1]

Affaire C-739/19

VK
contre
An Bord Pleanála,
en présence de
The General Council of the Bar of Ireland,
The Law Society of Ireland and the Attorney General

[demande de décision préjudicielle formée par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande)]

« Renvoi préjudiciel – Libre prestation des services par les avocats – Directive 77/249/CEE – Article 5 – Obligation pour un avocat établi dans un autre État membre représentant un client dans des procédures judiciaires devant les juridictions nationales d'agir de concert avec un avocat national – Possibilité pour une partie représentée par un avocat étranger dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel de se faire représenter par le même avocat dans la suite de la procédure nationale »

I. Introduction

1. Dans la présente affaire ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, la Supreme Court (Cour suprême, Irlande) soumet à la Cour quatre questions préjudicielles portant sur l'interprétation de l'article 5 de la directive 77/249/CEE du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats [2]. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le requérant au principal, VK, à An Bord Pleanála (organisme de recours en matière de planification), au sujet de l'obligation faite à l'avocate étrangère de ce requérant d'agir de concert avec un avocat inscrit au barreau irlandais aux fins de la représentation dudit requérant devant la juridiction de renvoi.

2. L'article 5 de la directive 77/249 ne précise pas ce qu'implique exactement pour l'avocat établi dans un autre État membre et prestataire de services l'obligation de concertation prévue par cette disposition, laissant ainsi aux États membres une certaine marge de manœuvre dans l'exercice de la transposition. La présente affaire donne à la Cour l'occasion de préciser l'étendue de cette marge de manœuvre, et plus concrètement de déterminer les circonstances dans lesquelles il est justifié d'imposer une telle obligation. Une attention particulière devra être portée à la question de savoir comment concilier la libre prestation des services, consacrée à l'article 56, premier alinéa, TFUE, avec d'autres intérêts légitimes, tels que la nécessité de garantir la protection du justiciable bénéficiant de services juridiques et d'assurer une bonne administration de la justice, des intérêts que cette disposition vise à protéger.

1 Langue originale : le français.

2 JO 1977, L 78, p. 17.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

3. L'article 1er de la directive 77/249 dispose :

« 1. La présente directive s'applique, dans les limites et conditions qu'elle prévoit, aux activités d'avocat exercées en prestation de services.

[...]

2. Par "avocat", on entend toute personne habilitée à exercer ses activités professionnelles sous l'une des dénominations ci-après :

[...]

République fédérale d'Allemagne : Rechtsanwalt,

[...] »

4. L'article 5 de la directive 77/249 prévoit :

« Pour l'exercice des activités relatives à la représentation et à la défense d'un client en justice, chaque État membre peut imposer aux avocats visés à l'article 1er :

– d'être introduit auprès du président de la juridiction et, le cas échéant, auprès du bâtonnier compétent dans l'État membre d'accueil selon les règles ou usages locaux ;

– 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" ou "procuratore" exerçant auprès d'elle. »

B. Le droit irlandais

5. L'article 2, paragraphe 1, du European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulations 1979 [règlement (libre prestation de services) (avocats) de 1979, ci-après le « règlement de 1979 »)], transposant les dispositions de la directive 77/249 en droit irlandais, définit l'« avocat prestataire » (« visiting lawyer »), qui est habilité à exercer devant les juridictions d'un autre État membre, en se référant à la liste figurant à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 77/249.

6. L'article 6 du règlement de 1979 dispose :

« Lorsqu'un avocat prestataire exerce, sur le territoire de l'État, des activités relatives à la représentation et à la défense d'un client en justice, il agira de concert avec un avocat autorisé à exercer auprès de la juridiction saisie et qui serait responsable, s'il y a lieu, à l'égard de cette juridiction. »

III. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

7. Le requérant au principal, VK, est engagé dans une procédure en appel devant la Supreme Court (Cour suprême) relative à la détermination de la charge des dépens de la procédure judiciaire engagée contre le permis délivré en vue de la construction, à proximité de sa ferme, d'un établissement d'inspection des animaux trouvés morts.

8. Le présent renvoi s'inscrit dans le cadre d'un litige ayant précédemment fait l'objet d'un renvoi préjudiciel par la Supreme Court (Cour suprême) qui a ensuite donné lieu à l'arrêt du 17 octobre 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833).

9. VK avait décidé d'assurer lui-même sa représentation devant la Supreme Court (Cour suprême).

10. Devant la Cour de justice de l'Union européenne, il était représenté par M^e^ O, une avocate allemande établie en Allemagne (« Rechtsanwältin »).

11. À la suite de l'arrêt du 17 octobre 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), l'affaire est revenue devant la Supreme Court (Cour suprême) afin que celle-ci se prononce sur l'appel interjeté par VK, à la lumière de l'interprétation des dispositions pertinentes du droit de l'Union résultant de l'arrêt de la Cour.

12. C'est dans ce contexte que VK a souhaité charger M^e^ O, avocate non régulièrement autorisée à exercer en Irlande, de la représentation de ses intérêts devant la Supreme Court (Cour suprême).

13. La juridiction de renvoi s'interroge sur la conformité avec le droit de l'Union de l'article 6 du règlement de 1979 qui impose à l'avocat « étranger » prestataire de faire appel à un avocat national dans une procédure dans laquelle une partie est en droit de comparaître elle-même.

14. En particulier, elle pose la question de l'interprétation à donner à l'arrêt du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98), dans lequel la Cour a examiné le droit d'un État membre d'exiger qu'un avocat prestataire agisse de concert avec un avocat national. Cette juridiction se demande, en substance, si ledit arrêt a pour effet de rendre invalide l'obligation d'agir de concert dans l'hypothèse où la partie que l'avocat prestataire de services souhaite représenter serait autorisée à comparaître elle-même conformément à la législation nationale.

15. À cet égard, la juridiction de renvoi indique que l'exigence d'agir « de concert » est limitée. Ainsi, il ne serait pas nécessaire que l'avocat national soit l'avocat mandaté ou l'avocat qui présente l'affaire en justice. Il conviendrait de laisser aux deux avocats concernés, à savoir l'avocat prestataire de services et l'avocat exerçant conformément au droit irlandais, le soin de préciser le rôle de l'un et de l'autre. Le rôle de l'avocat exerçant conformément au droit irlandais consisterait plutôt à se faire désigner comme avocat assistant l'avocat prestataire de services dans l'hypothèse où la bonne représentation du client et l'exécution correcte des obligations à l'égard de la juridiction saisie exigeraient des connaissances ou des conseils qui pourraient s'avérer nécessaires précisément en raison du caractère éventuellement limité de la connaissance, par l'avocat prestataire, d'aspects potentiellement pertinents du droit, de la pratique et de la procédure, voire de la déontologie au niveau national. Dès lors, l'étendue de cette coopération dépendrait fortement des circonstances de chaque cas d'espèce, étant entendu qu'il y aurait un réel risque qu'un avocat prestataire omette, par inadvertance, de remplir ses obligations à l'égard de son client ou de la juridiction saisie s'il n'a pas, au moins, indiqué un avocat exerçant conformément au droit irlandais, pour l'assister dans ces domaines.

16. Enfin, la juridiction de renvoi relève que l'une des obligations déontologiques à respecter par tout avocat représentant une partie devant les juridictions irlandaises est l'obligation de faire des recherches dans tous les domaines pertinents du droit et d'attirer l'attention de la juridiction sur tout élément juridique, législatif ou jurisprudentiel, pouvant avoir un effet sur le bon déroulement de la

procédure. Cette obligation s'appliquerait même si l'élément en question est défavorable à la cause défendue par cet avocat. Cette obligation serait considérée comme une caractéristique des procédures dans les pays de *common law* où l'essentiel des recherches nécessaires à une juridiction en vue de se prononcer correctement sur des questions de droit est effectué par les parties plutôt que par la juridiction elle-même. Il est évident qu'il n'en va pas de même dans les cas où les parties assurent elles-mêmes leur représentation. Dans ces cas, les juridictions doivent faire ce qu'elles peuvent pour traiter les questions juridiques sans l'assistance d'un avocat pour l'une ou l'autre des deux parties ou bien pour les deux.

17. Dans ces conditions, la Supreme Court (Cour suprême) a décidé de sursoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Est-il interdit à un État membre de faire usage de l'option figurant à l'article 5 de la [directive 77/249], qui permet à un État membre d'imposer, à un avocat, pour l'exercice des activités relatives à la représentation et à la défense d'un client en justice, l'obligation d'agir "de concert [...] avec un avocat exerçant auprès de la juridiction saisie", dans tous les cas où la partie que l'avocat prestataire souhaite représenter dans une telle procédure serait autorisée à se représenter elle-même ?

2) En cas de réponse négative à la première question, quels sont les facteurs qui devraient être examinés par la juridiction nationale en vue de déterminer s'il est permis d'imposer l'obligation d'agir "de concert" ?

3) Plus particulièrement, l'imposition d'une obligation limitée d'agir "de concert", de la manière décrite [...] dans l['ordonnance] de renvoi, constituerait-elle une ingérence proportionnée dans la liberté de prestation de services des avocats et donc justifiée, compte tenu de l'intérêt général en la matière, à savoir la nécessité de protéger les consommateurs de services juridiques et la nécessité d'assurer une bonne administration de la justice ?

4) En cas de réponse affirmative à la troisième question, cette position s'applique-t-elle en toute hypothèse et, si tel n'est pas le cas, quels sont les facteurs qui devraient être pris en compte par la juridiction nationale lorsqu'elle détermine si une telle obligation peut être imposée dans un cas particulier ? »

IV. La procédure devant la Cour

18. La décision de renvoi datée du 4 octobre 2019 est parvenue au greffe de la Cour le 8 octobre 2019.

19. VK, le General Council of the Bar of Ireland, la Law Society of Ireland, les gouvernements irlandais et espagnol, ainsi que la Commission européenne, ont déposé des observations écrites dans le délai imparti par l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

20. Par mesure d'organisation de la procédure du 14 juillet 2020, la Cour a posé des questions pour réponse écrite au gouvernement irlandais. Les observations écrites sur les questions faisant l'objet desdites mesures d'organisation de la procédure ont été déposées dans le délai imparti.

21. Lors de l'audience du 23 septembre 2020, les mandataires ad litem de VK, du General Council of the Bar of Ireland, de la Law Society of Ireland, des gouvernements irlandais et espagnol, ainsi que de la Commission, ont présenté des observations.

V. Analyse juridique

A. Remarques préliminaires

22. Le marché unique de l'Union est une pierre angulaire de l'intégration européenne et un moteur de croissance et d'emploi qui prévoit, entre autres, la libre prestation des services, consacrée à l'article 56, premier alinéa, TFUE. La prestation de services juridiques – plus concrètement, la fourniture de conseil juridique ainsi que la représentation et la défense en justice devant les autorités judiciaires – par les avocats, qui se trouve au cœur de la présente affaire [3], relève ainsi des libertés fondamentales garanties par les traités.

23. La prestation de services juridiques se caractérise par des particularités intrinsèquement liées aux diverses traditions des États membres. En effet, l'exercice de la profession d'avocat exige généralement une excellente connaissance de l'ensemble des règles qui émanent desdites traditions. Cela étant dit, l'Europe abrite, en raison de sa longue et complexe histoire, de nombreuses traditions qui peuvent être attribuées à la diversité des cultures juridiques, chacune ayant ses propres spécificités [4]. En effet, malgré les divers échanges culturels qui ont eu lieu entre les nations européennes [5] et le rapprochement des législations promu dans le cadre du processus d'intégration, les systèmes juridiques et judiciaires des États membres restent ancrés dans leurs traditions respectives, ce qui se reflète sur le plan institutionnel mais également au niveau du droit ainsi que des règles déontologiques. Aussi importante que puisse être la préservation d'une telle diversité de traditions juridiques, il ne fait guère de doute qu'elle est susceptible de créer des entraves à l'exercice de la profession d'avocat. L'avocat sera généralement contraint de se familiariser avec les règles en vigueur dans un autre État membre avant de pouvoir y prester ses services, ce qui implique un certain effort d'adaptation.

24. Dans l'objectif de permettre, dans la mesure du possible, la prestation transfrontalière de services juridiques et afin de surmonter les entraves qui découlent des différences entre les ordres juridiques nationaux, le législateur de l'Union a adopté plusieurs actes de droit dérivé, y compris la directive 77/249 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats. Cette directive prévoit la reconnaissance mutuelle et automatique des titres professionnels des avocats qualifiés dans leurs États membres ainsi que la possibilité d'exercer cette activité dans d'autres États membres sous certaines conditions. Parmi les conditions que les États membres peuvent imposer en vertu de l'article 5 de cette directive figure l'obligation pour l'avocat prestataire de services « d'agir de concert [...] avec un avocat exerçant auprès de la juridiction saisie et qui serait responsable, s'il y a lieu, à l'égard de cette juridiction ».

25. La présente affaire donne l'occasion à la Cour de préciser l'étendue de la marge discrétionnaire dont disposent les États membres quant aux modalités de mise en œuvre de cette condition. Une attention particulière devra être portée à la question de savoir comment concilier la libre prestation des services et d'autres intérêts légitimes et reconnus dans ce domaine, tels que la nécessité de garantir la protection du justiciable qui utilise ces services ainsi que d'assurer une bonne administration de la justice que cette condition est, en principe, censée protéger.

3 Il convient de préciser quels sont les services en cause dans la présente affaire puisque les activités exercées par un avocat peuvent comprendre un large éventail de tâches. Ainsi que l'indique l'avocat général Léger dans ses conclusions dans l'affaire Wouters e.a. (C-309/99, EU:C:2001:390, point 50), les activités exercées par l'avocat sont traditionnellement concentrées autour de deux fonctions essentielles : d'une part, le conseil juridique (qui comprend la consultation, la négociation et la rédaction de certains actes) et, d'autre part, l'assistance et la représentation du client devant les autorités judiciaires et extrajudiciaires.

4 Voir, à cet égard, Visegrády, A., « Legal Cultures in the European Union », *Acta Juridica Hungarica*, vol. 42, nº 3-4, 2001, p. 203, qui distingue, de manière très générale, entre les familles juridiques romaine, germanique, nordique et celle de la *common law*.

5 L'écrivain, philosophe et musicien genevois Jean-Jacques Rousseau a écrit au xviiie siècle : « Il n'y a plus aujourd'hui de Français, d'Allemands, d'Espagnols, d'Anglais même, quoi qu'on en dise ; il n'y a que des Européens. »

26. Vue sous cet angle, l'obligation d'agir de concert avec un avocat exerçant auprès de la juridiction saisie, ayant pour but d'assurer le respect des règles applicables, pourrait s'avérer trop restrictive au regard des objectifs poursuivis. Il ne faut pas oublier que cette condition implique, en définitive, que le justiciable devra supporter les coûts liés au recours, en parallèle, aux services de deux avocats, ce qui peut avoir pour effet de le dissuader de défendre ses droits. Or, l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne protège le droit de toute personne de se faire conseiller, défendre et représenter devant un tribunal. Ce droit garantit l'accès effectif à la justice, ce qui constitue un élément essentiel de l'État de droit[6]. Ces remarques préliminaires ont pour objet de mettre en évidence l'impact qu'auront les réponses apportées par la Cour aux questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi.

B. Sur les première, deuxième et troisième questions préjudicielles

27. Par ses trois premières questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit d'un avocat de représenter une partie dans un autre État membre sur le fondement de la directive 77/249 peut être subordonné à l'obligation imposée par cet État, pour cet avocat, d'agir de concert avec un avocat national, lorsque la partie que l'avocat souhaite représenter en justice est autorisée à comparaître elle-même devant la juridiction saisie et, dans l'affirmative, de quelle manière cette obligation peut être formulée.

1. L'obligation d'agir de concert avec un avocat national constitue en soi une restriction à la libre prestation de services juridiques

28. La directive 77/249 a été adoptée sur le fondement de l'article 59 CEE, devenu l'article 56 TFUE. Ainsi que je l'ai déjà indiqué dans mes remarques préliminaires, la directive 77/249 met en œuvre la libre prestation des services dans la mesure où elle cherche à faciliter l'exercice effectif de cette liberté par les avocats. Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que l'article 56 TFUE exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être exécutée, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues[7].

29. Dans ce contexte, il me paraît pertinent de relever que toute obligation d'agir « de concert » avec un avocat national constitue en soi une restriction à la libre prestation de services par les avocats au sens de la jurisprudence précitée dans la mesure où elle exige que le justiciable souhaitant avoir recours à un prestataire de services établi dans un autre État membre supporte des coûts supplémentaires liés au fait de mandater, en parallèle, un avocat national. Cette circonstance est susceptible d'avoir un effet dissuasif sur le justiciable, surtout dans des affaires présentant un caractère transfrontalier qui requièrent souvent l'application du droit de l'Union et des lois de divers ordres juridiques. Non seulement le justiciable serait empêché de recourir aux services d'un avocat « étranger », mais ce dernier serait également affecté au motif qu'il ne pourrait pas offrir ses services

6 Voir, en ce sens, les conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, points 37 et 39) ainsi que l'arrêt du 22 décembre 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, points 31 et 59). En ce qui concerne, en particulier, le rôle de l'avocat, l'article 1.1. de la *Charte des principes essentiels de l'avocat européen et Code de déontologie des avocats européens*, Conseil des barreaux européens (CCBE), 2019, dispose que « [d]ans une société fondée sur le respect de la justice, l'avocat remplit un rôle éminent. Sa mission ne se limite pas à l'exécution fidèle d'un mandat dans le cadre de la loi. L'avocat doit veiller au respect de l'État de droit et aux intérêts de ceux dont il défend les droits et libertés. Il est du devoir de l'avocat non seulement de plaider la cause de son client mais aussi d'être son conseil. Le respect de la mission de l'avocat est une condition essentielle à l'État de droit et à une société démocratique ».

7 Arrêts du 26 février 2020, Stanleyparma et Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, point 17) ; du 10 mars 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, point 98) ; du 12 septembre 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, point 44) ; du 18 mars 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, point 57), et du 19 décembre 2012, Commission/Belgique (C-577/10, EU:C:2012:814, point 38).

dans un État membre autre que son État membre d'origine. En ce qui concerne la position de l'avocat établi dans un autre État membre en particulier, il convient de noter que, contrairement à ce que prévoit l'article 57 TFUE, celui-ci n'est pas en mesure d'exercer à titre temporaire son activité dans l'État membre où la prestation est fournie dans les mêmes conditions que celles que cet État impose à ses propres ressortissants.

30. Cela dit, il y a lieu de rappeler que la libre prestation des services, qui fait partie des principes fondamentaux consacrés par les traités, ne peut être restreinte que par des règles qui sont *justifiées* par des raisons impérieuses d'intérêt général, propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, et *proportionnées* au regard de cet objectif [8]. Le fait que le législateur de l'Union ait donné aux États membres la possibilité d'introduire une telle restriction en vertu de l'article 5 de la directive 77/249 ne signifie pas que les États membres disposent d'une marge discrétionnaire illimitée dans l'exercice de cette faculté. Au contraire, une telle restriction doit se conformer aux exigences mentionnées, ainsi que la Cour l'a rappelé dans l'arrêt rendu dans l'affaire Commission/Allemagne [9], qui s'avère particulièrement pertinent pour l'analyse de la présente affaire.

31. L'affaire Commission/Allemagne avait pour objet un recours en manquement introduit par la Commission, dans le cadre duquel la Cour a été appelée à examiner en détail la conformité avec les articles 59 et 60 CEE ainsi qu'avec la directive 77/249 d'une législation allemande qui obligeait les avocats prestataires établis dans un autre État membre qui fournissaient des services relatifs à la représentation et à la défense d'un client en justice à n'agir que de concert avec un avocat allemand. Dans son arrêt, la Cour a conclu que la République fédérale d'Allemagne avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu desdites normes. Dans cet arrêt, l'examen effectué par la Cour s'est concentré sur l'analyse de la justification et de la proportionnalité de la restriction introduite par la législation allemande. Dans la mesure où le droit dérivé, interprété à la lumière du droit primaire, constitue le critère de référence aux fins d'établir la conformité avec le droit de l'Union de la législation irlandaise en cause, il est proposé de suivre la structure d'analyse établie, évoquée au point précédent.

32. Il est important de souligner que, nonobstant les parallèles, la présente affaire se distingue de l'affaire Commission/Allemagne d'un point de vue procédural. En effet, les règles régissant le recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, notamment les compétences de la Cour, ne s'appliquent pas. Par sa demande préjudicielle, introduite en vertu de l'article 267 TFUE, la juridiction de renvoi cherche à obtenir une interprétation du droit de l'Union dans le but de l'appliquer au litige dont elle a été saisie. Par conséquent, la Cour ne peut se prononcer que de manière indirecte sur la question de la conformité de la législation irlandaise avec le droit de l'Union, se limitant à fournir à la juridiction de renvoi les éléments d'interprétation nécessaires afin de lui permettre de se prononcer elle-même sur cette question [10].

33. Afin d'apporter une réponse précise aux questions préjudicielles, il convient d'emblée de déterminer le contenu exact de la législation irlandaise en cause, tout en prenant en compte l'interprétation que lui donnent les juridictions nationales. Ainsi que la Cour l'a fait remarquer dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Allemagne, la directive 77/249 ne fournit aucune précision sur les expressions « agir de concert » et « responsabilité… à l'égard de [la] juridiction » [11], laissant ainsi aux États membres une certaine latitude concernant la transposition. Il ressort de la décision de renvoi que la législation irlandaise reprend, en substance, le libellé de l'article 5 de la directive 77/249. D'après l'information fournie par la juridiction de renvoi, qui se réfère apparemment

8 Arrêt du 19 septembre 2017, Commission/Irlande (Taxe d'immatriculation) (C-552/15, EU:C:2017:698, point 74).

9 Arrêt du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98, points 12 et 13).

10 Arrêts du 15 décembre 1993, Hünermund e.a. (C-292/92, Rec. p. I-6787, point 8) ; du 31 janvier 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, Rec. p. I-349, point 50), et du 26 janvier 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, point 23).

11 Arrêt du 25 février 1988 (427/85, EU:C:1988:98, point 22).

à ses « instructions pratiques », lesquelles énoncent des exigences procédurales détaillées concernant l'exercice des droits tirés de la directive 77/249, la disposition qu'impose cette obligation, à savoir l'article 6 du règlement de 1979, « suit de près la formulation prévue à l'article 5 de la directive 77/249 ».

34. Toutefois, il semblerait que cette disposition soit appliquée généralement de manière souple. Selon les indications de la juridiction de renvoi, la législation irlandaise « prévoit l'obligation minimale d'avoir accès à un avocat exerçant conformément au droit irlandais fournissant, si nécessaire, une assistance en matière de droit national, de pratique nationale, voire en matière de procédure ou de déontologie ». Par ailleurs, la juridiction de renvoi fait valoir que « la portée de l'obligation qui existait en droit allemand à l'époque de la décision de la Cour dans l'affaire 427/85, Commission/Allemagne, allait bien au-delà de celle qui serait prévue en droit irlandais si l'Irlande était autorisée à imposer l'obligation d'agir de concert ». C'est sur la base de ces informations qu'il convient d'examiner la législation irlandaise en cause sous l'angle de l'article 56 TFUE et de la directive 77/249.

35. Indépendamment du degré d'atteinte que l'obligation d'agir de concert prévue par la législation irlandaise puisse avoir, il est incontestable que cette condition constitue en soi une restriction à la libre prestation de services pour les raisons qui ont été exposées dans les présentes conclusions [12]. La question essentielle qui se pose dans la présente affaire est de savoir s'il existe des raisons impérieuses d'intérêt général qui justifient une telle restriction et, dans l'affirmative, si cette restriction est proportionnée au regard des objectifs poursuivis par le législateur national. Le degré d'atteinte à la libre prestation de services est susceptible de jouer un rôle important dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité et doit être déterminé en fonction des modalités de la concertation prescrite par la législation irlandaise.

2. La bonne administration de la justice et la protection du justiciable constituent des raisons impérieuses d'intérêt général

36. En ce qui concerne les raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une telle restriction, il ressort de la décision de renvoi que la législation irlandaise vise à protéger deux intérêts, à savoir la bonne administration de la justice et la protection du justiciable en tant que consommateur. Il convient de vérifier, ensuite, si ces objectifs sont reconnus en tant que raisons impérieuses d'intérêt général dans l'ordre juridique de l'Union.

37. À cet égard, j'observe tout d'abord que la Cour a indiqué au point 23 de l'arrêt Commission/Allemagne que « si la [directive 77/249] permet aux législations nationales d'exiger de la part de l'avocat prestataire de services, qu'il agisse de concert avec un avocat [national], elle vise à mettre le premier en état d'accomplir les tâches que lui a confiées son client, *dans le respect du bon fonctionnement de la justice*» [13]. La Cour a en outre relevé que « [v]ue sous cet angle, l'obligation qui lui est imposée d'agir de concert avec un avocat [national] a pour but de lui fournir l'appui nécessaire en vue d'agir dans un système juridictionnel différent de celui auquel il est habitué, et de *donner au tribunal saisi l'assurance que l'avocat prestataire de services dispose effectivement de cet appui et est ainsi en mesure de respecter pleinement les règles procédurales et déontologiques applicables*».

38. J'interprète ce passage de cet arrêt, dans lequel la Cour explique l'objectif législatif de l'article 5 de la directive 77/249, comme une reconnaissance expresse que la bonne administration de la justice constitue une raison impérieuse d'intérêt général qui peut justifier, en principe, l'imposition à l'avocat prestataire d'une obligation d'agir de concert avec un avocat national.

12 Voir point 29 des présentes conclusions.

13 Arrêt du 25 février 1988 (427/85, EU:C:1988/98). Mise en italique par mes soins.

39. Quant à la protection du justiciable en tant que consommateur, je tiens à constater que cet intérêt recoupe, d'une certaine manière, celui qui est lié à la bonne administration de la justice, eu égard au fait que la défense et la représentation effective du client devant les juridictions nationales dépendent aussi, en grande partie, d'une bonne préparation professionnelle de l'avocat mandaté. Un avocat faisant preuve d'une connaissance approfondie du droit ainsi que des règles déontologiques applicables sera certainement en mesure de satisfaire aux exigences tant du système juridictionnel que du destinataire des services juridiques [14]. Ces intérêts sont indissociables et constituent, en quelque sorte, les deux revers de la même médaille, ainsi que le démontrent plusieurs affaires tranchées par la Cour et qui portent sur les conditions régissant la prestation de services juridiques dans les États membres. Dans lesdites affaires, les deux intérêts ont été invoqués simultanément en tant que raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une restriction à cette liberté fondamentale, ayant reçu l'aval de la Cour.

40. Tout d'abord, j'attire l'attention sur les affaires jointes ayant donné lieu à l'arrêt Cipolla e.a. [15], dans lequel la Cour a établi que « la protection, d'une part, des consommateurs, notamment des destinataires des services judiciaires fournis par des auxiliaires de justice, et, d'autre part, de la bonne administration de la justice sont des objectifs figurant au nombre de ceux qui peuvent être considérés comme des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une restriction à la libre prestation des services ». Ensuite, je tiens à rappeler que dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Reisebüro Broede [16], la Cour a observé que « l'application de règles professionnelles aux avocats, notamment les règles d'organisation, de qualification, de déontologie, de contrôle et de responsabilité, procure la nécessaire garantie d'intégrité et d'expérience aux consommateurs finaux des services juridiques et à la bonne administration de la justice ». Plus récemment, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Lahorgue [17], la Cour a constaté que « la protection du justiciable en tant que consommateur final des services juridiques et la bonne administration de la justice sont liées, notamment, à des exigences de contrôle du prestataire de services ». La présente affaire ne présente aucune particularité qui permette d'arriver à une conclusion différente. Par conséquent, les principes découlant de cette jurisprudence devraient s'appliquer au cas d'espèce.

41. Il s'ensuit que la bonne administration de la justice et la protection du justiciable en tant que consommateur constituent des raisons impérieuses d'intérêt général dans l'ordre juridique de l'Union, susceptibles de justifier l'imposition à l'avocat prestataire d'une obligation d'agir de concert avec un avocat national.

3. L'examen des modalités prévues par la législation irlandaise en ce qui concerne l'obligation d'agir de concert au regard des intérêts invoqués

42. Il y a lieu de répondre à la question de savoir si l'obligation d'agir de concert avec l'avocat national est effectivement justifiée au regard des intérêts invoqués sur la base d'un examen des modalités prévues par la législation irlandaise à la lumière de critères objectifs déterminés. Comme il a déjà été indiqué, la directive 77/249 ne fournit aucune précision de la notion « agir de concert », laissant ainsi une certaine marge de manœuvre aux États membres au niveau de la transposition, au cas où ceux-ci décideraient de faire usage de la faculté que leur confère l'article 5 de la directive 77/249. Dès lors, diverses modalités d'agir de concert avec un avocat national sont, en théorie, envisageables, parmi lesquelles certaines peuvent être plus restrictives pour la prestation de services que d'autres.

14 Dans ses conclusions dans l'affaire Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:107, point 56), l'avocat général Wathelet a indiqué qu'il existe une conception commune du rôle de l'avocat dans l'ordre juridique de l'Union : celle d'un collaborateur de la justice appelé à fournir, en toute indépendance et dans l'intérêt supérieur de celle-ci, l'assistance légale dont le client a besoin. Cette protection a pour contrepartie la discipline professionnelle, imposée et contrôlée dans l'intérêt général.

15 Arrêt du 5 décembre 2006 (C-94/04 et C-202/04, EU:C:2006:758, point 64).

16 Arrêt du 12 décembre 1996 (C-3/95, EU:C:1996:487, point 38).

17 Arrêt du 18 mai 2017 (C-99/16, EU:C:2017:391, point 35).

43. Compte tenu de cette circonstance, un examen de ces modalités à la lumière de critères objectifs s'avère nécessaire afin d'éviter que des entraves éventuellement insurmontables rendent illusoire l'exercice de cette liberté fondamentale. Parmi les critères objectifs reconnus dans la jurisprudence de la Cour, et qui me semblent pertinents dans l'affaire en l'espèce, figurent les exigences de *cohérence* et de *proportionnalité* qu'il convient d'appliquer ci-après [18]. Selon une jurisprudence constante, une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique [19]. Conformément au principe de proportionnalité, les restrictions aux libertés fondamentales ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi [20]. J'examinerai ci-après certains aspects des modalités prévues par la législation irlandaise qui, à mon avis, suscitent des doutes quant à leur conformité avec le droit de l'Union.

a) Sur l'incohérence de l'exigence d'agir de concert avec un avocat national malgré la possibilité pour le justiciable de comparaître sans représentation

44. L'obligation d'agir de concert avec un avocat national malgré la possibilité pour le justiciable de comparaître sans représentation est l'un des aspects les plus remarquables de la législation en cause. Il ressort de la décision de renvoi que cette possibilité trouve son origine dans un droit fondamental d'accéder aux juridictions, et notamment aux juridictions suprêmes, garanti par le droit constitutionnel irlandais. Les personnes physiques, à la différence des personnes morales, peuvent agir en tant que « plaideur en personne » dans toutes les procédures mais, dans tous les autres cas où une partie doit (dans le cas des sociétés) ou veut (dans le cas des personnes physiques) être représentée, elle doit mandater un avocat régulièrement autorisé à exercer en Irlande.

45. À cet égard, force est de constater que la législation irlandaise présente une forte similitude avec la législation allemande examinée par la Cour dans l'affaire à l'origine de l'arrêt Commission/Allemagne, dans la mesure où l'ordre juridique national permettait au justiciable, dans certains cas, de comparaître lui-même devant les juridictions de cet État membre [21]. Une autre similitude que je considère comme pertinent de relever dans le présent contexte réside dans le fait que la législation allemande prévoyait, sans exception, l'obligation de mandater un avocat national dans le cas où le justiciable renonçait à son droit d'assurer sa propre défense en justice et optait plutôt pour les services d'un avocat établi dans un autre État membre.

46. La Cour a estimé que, dans ces conditions, aucune considération d'intérêt général ne pouvait justifier l'obligation imposée à un avocat inscrit au barreau d'un autre État membre et prestant ses services à titre professionnel d'agir de concert avec un avocat allemand [22]. En conséquence, la Cour a jugé que l'avocat prestataire des services, qui devait d'ailleurs respecter dans toutes ses activités devant les tribunaux allemands les règles professionnelles applicables dans cet État membre, conformément à l'article 4 de la directive 77/249, ne pouvait pas être obligé par la législation allemande à agir de

18 Dans la mesure où, premièrement, les observations de la juridiction de renvoi ainsi que des parties intéressées abordent exclusivement les exigences de *cohérence* et de *proportionnalité* et, deuxièmement, personne ne conteste l'*aptitude* de la législation irlandaise à atteindre les objectifs mentionnés au point 36 des présentes conclusions, je vais me concentrer sur l'analyse de ces deux critères.

19 Arrêts du 19 juillet 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, point 37) ; du 30 avril 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, point 43) ; du 12 juin 2014, Digibet et Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, point 26), et du 14 novembre 2018, Memoria et Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, point 52).

20 Arrêts du 6 novembre 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597) ; du 27 octobre 2005, Commission/Espagne (C-158/03, non publié, EU:C:2005:642, point 48), et du 19 décembre 2018, Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, point 76).

21 Arrêt du 25 février 1988 (427/85, EU:C:1988:98, point 13).

22 Arrêt du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98, point 14).

concert avec un avocat exerçant auprès de la juridiction saisie dans le cas de litiges pour lesquels cette législation n'imposait pas l'assistance obligatoire d'un avocat [23]. La Cour a conclu que, dans la mesure où la législation allemande, par la généralité de ses termes, étendait cette obligation à ces litiges, elle était contraire à la directive 77/249 et aux articles 59 et 60 CEE (devenus articles 56 et 57 TFUE) [24].

47. Il convient d'observer que la Cour a réitéré cette jurisprudence dans l'affaire à l'origine de l'arrêt Commission/France [25], ayant pour objet une législation française qui obligeait également l'avocat prestataire des services à agir de concert avec un avocat inscrit à un barreau en France pour l'exercice d'activités pour lesquelles le droit français n'exigeait pas l'assistance obligatoire d'un avocat [26]. Formulées simplement, les caractéristiques essentielles que je viens de mentionner et qui ont attiré l'attention de la Cour dans l'affaire à l'origine de l'arrêt Commission/Allemagne [27] étaient également présentes dans l'ordre juridique français. Compte tenu de cette circonstance, le verdict de la Cour ne pouvait pas être différent. C'est en faisant référence aux motifs de l'arrêt précité que la Cour a jugé que la République française avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des articles 59 et 60 CEE (devenus articles 56 et 57 TFUE) et de la directive 77/249 [28].

48. La Cour a fondé son raisonnement, de toute évidence, sur l'absence de cohérence de la législation nationale en cause. Effectivement, il semble déraisonnable de suggérer que, tandis que l'objectif de protection des consommateurs et de bonne administration de la justice ne s'oppose pas à ce qu'une partie comparaisse elle-même, celle-ci doive néanmoins être empêchée de recourir aux services d'un avocat qui est autorisé à exercer sa profession dans un autre État membre et qui est soumis à toutes les obligations déontologiques liées à son statut professionnel.

49. Par conséquent, je suggère d'appliquer au cas d'espèce les principes dégagés dans les arrêts du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98), et du 10 juillet 1991, Commission/France (C-294/89, EU:C:1991:302), et d'indiquer à la juridiction de renvoi qu'elle doit examiner de manière rigoureuse la législation en cause au principal sous l'angle du critère de cohérence, en lui donnant à cet effet les éléments d'interprétation nécessaires. Les considérations exposées dans les présentes conclusions ont pour but d'aider la Cour à développer précisément ces éléments d'interprétation.

b) L'absence en droit national d'une possibilité pour le justiciable de se faire représenter par une personne qui n'est pas un avocat n'est pas un facteur décisif pour établir la cohérence de ce droit

50. Contrairement à ce que font valoir certaines parties intéressées, à savoir la Law Society of Ireland et le General Council of the Bar of Ireland, je ne suis pas convaincu que le fait qu'une législation nationale ne prévoie pas expressément la possibilité pour un justiciable de se faire représenter par une personne qui n'est pas avocat soit un facteur décisif afin d'établir sa cohérence.

51. L'argument invoqué par lesdites parties, qui vise à exclure une application des principes dégagés dans l'arrêt du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98), au cas d'espèce, se base sur une lecture de cet arrêt selon laquelle la Cour aurait considéré comme déterminant le fait que la législation allemande permettait à un justiciable soit de comparaître lui-même, soit de se faire

23 Arrêt du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98, point 15).

24 Arrêt du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98, point 15).

25 Arrêt du 10 juillet 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302).

26 Arrêt du 10 juillet 1991, Commission/France (C-294/89, EU:C:1991:302, point 18).

27 Arrêt du 25 février 1988 (427/85, EU:C:1988:98, point 13).

28 Arrêt du 10 juillet 1991, Commission/France (C-294/89, EU:C:1991:302, points 17 à 20).

représenter par une personne n'ayant aucune formation d'avocat. Selon cette argumentation, une application desdits principes au cas d'espèce ne serait pas admissible eu égard au fait que le droit irlandais n'autoriserait pas le dernier cas de figure. Le justiciable aurait uniquement le choix de comparaître lui-même ou d'être représenté par un avocat.

52. Cependant, ainsi que je l'ai exposé précédemment [29], c'est plutôt l'exigence d'agir de concert avec un avocat national malgré la possibilité pour le justiciable de comparaître sans représentation qui a amené la Cour à conclure que la législation allemande n'était pas conforme à l'exigence de cohérence. Il ressort des motifs de l'arrêt Commission/Allemagne que la possibilité prévue en droit allemand de se faire représenter par une personne n'exerçant pas en tant qu'avocat n'était qu'un élément supplémentaire qui a conforté la Cour dans sa conviction [30]. La première caractéristique suffit pour conclure à l'incohérence des règles du système national.

53. Cette lecture est par ailleurs confirmée par les motifs de l'arrêt Commission/France, dont il ressort que la législation française examinée par la Cour présentait, entre autres, les deux éléments susmentionnés, l'exigence étant pour l'avocat prestataire de services d'agir de concert avec un avocat national malgré la possibilité pour le justiciable de pouvoir comparaître lui-même, cet élément ayant d'ailleurs attiré l'attention de la Cour. En effet, la mention à plusieurs reprises de cette particularité de la législation française indique quel était le facteur décisif dans l'analyse [31].

54. Il s'ensuit que l'argumentation desdites parties intéressées semble se fonder sur une interprétation erronée de la jurisprudence de la Cour qu'il convient d'écarter. Par conséquent, le fait que la législation irlandaise se distingue sur ce point de la législation ayant fait l'objet de l'examen dans les affaires précitées ne fait pas obstacle à appliquer les principes établis dans la jurisprudence de la Cour et, en conséquence, à conclure que la législation irlandaise ne poursuit pas les objectifs mentionnés au point 36 des présentes conclusions de manière cohérente.

c) Le cadre juridique irlandais semble prévoir exceptionnellement la possibilité d'une représentation du justiciable par une personne autre qu'un avocat

55. Indépendamment des considérations précédentes, je tiens à relever le fait que le cadre juridique irlandais ne semble pas être aussi évident que lesdites parties intéressées le décrivent. Certaines contradictions dans l'exposé du cadre juridique, en ce qui concerne la possibilité pour un justiciable de se faire représenter par une personne n'exerçant pas comme avocat, m'amènent à penser que cet élément peut également être pris en compte dans l'examen de la cohérence de la législation nationale en cause.

56. D'une part, il ressort des observations écrites desdites parties que le justiciable profane peut bénéficier d'une aide limitée dans la mesure où, par exemple, une personne qui n'est pas habilitée à le représenter en justice pourrait lui donner des conseils ou prendre des notes. Cette personne, qui est appelée « McKenzie friend » en droit irlandais, n'aurait cependant pas le droit d'agir en qualité d'avocat ou de conduire l'affaire. Cette information est corroborée par les renseignements fournis par la juridiction de renvoi, selon lesquels la personne en question n'agirait qu'en tant qu'assistant administratif afin de permettre à la partie concernée de défendre sa cause le mieux possible. Un tel « McKenzie friend » n'aurait notamment pas le droit de plaider devant la Supreme Court (Cour suprême) en tant que représentant de la partie. Néanmoins, il pourrait intervenir dans des cas limités, mais uniquement lorsque la partie qui se représente elle-même souffre d'un handicap qui l'empêche d'exposer et de défendre sa cause.

29 Voir points 44 à 49 des présentes conclusions.

30 Voir arrêt du 25 février 1988 (427/85, EU:C:1988:98, point 13 et dispositif), dans lequel la Cour décrit le droit allemand simplement comme « n'imposant pas l'assistance obligatoire d'un avocat », sans être plus spécifique.

31 Voir arrêt du 10 juillet 1991, Commission/France (C-294/89, EU:C:1991:302, points 18 et 19, ainsi que dispositif), dans lequel la Cour décrit le droit français comme « n'exige[ant] pas l'assistance obligatoire d'un avocat », sans spécifier ses caractéristiques.

57. D'autre part, le requérant au principal fait valoir que la représentation d'un justiciable profane par un non-professionnel est en effet possible en Irlande, bien qu'il s'agisse d'une exception à la règle. Plus concrètement, il semble qu'une telle représentation peut être autorisée dans des cas rares, lorsque le plaideur en personne en fait la demande devant le juge saisi. Selon le requérant au principal, cette possibilité n'est pas prévue par la loi mais elle est plutôt soumise au pouvoir d'appréciation du juge. Je tiens à faire observer que ces observations s'appuient sur les renseignements fournis par l'Attorney General en sa qualité de partie intéressée, parmi d'autres, dans la présente affaire. De surcroît, il convient de relever que cette information concernant le système juridictionnel irlandais a été explicitement confirmée par le gouvernement irlandais dans sa réponse écrite à la question posée par la Cour dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure [32]. Par conséquent, il convient de partir de la prémisse que ces observations reflètent correctement le cadre juridique irlandais.

58. Au vu des constatations précédentes, je suis enclin à partager l'appréciation du requérant au principal qui attire l'attention de la Cour sur le fait que le droit irlandais, tout comme c'était le cas dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98), autorise un justiciable à se faire représenter par une personne qui n'est pas avocat. Le fait que cette possibilité ne soit autorisée qu'à titre exceptionnel en Irlande ne fait pas obstacle à une comparaison des ordres juridiques nationaux. Au contraire, ainsi que le relève à juste titre le requérant au principal, la représentation par des non-professionnels du droit est également une exception à la règle en Allemagne et, là aussi, autorisée uniquement lorsque l'intérêt public d'une bonne administration de la justice n'exige pas une représentation par un professionnel du droit [33].

59. Par conséquent, sous réserve de l'appréciation du droit national, qui incombe à la juridiction de renvoi, il y a lieu de conclure que la possibilité éventuelle pour un justiciable de se faire représenter par une personne qui n'est pas avocat constitue un élément susceptible d'être également pris en compte dans l'examen de la cohérence de la législation irlandaise.

d) La pertinence des règles de procédure dans le système de common law pour l'examen de conformité

1) Résumé de l'argumentation présentée par la juridiction de renvoi et certaines parties intéressées

60. La juridiction de renvoi pose la question de savoir si le système juridictionnel irlandais, qui se base sur la *common law*, pourrait faire obstacle à ce que les principes dégagés dans l'arrêt du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98), s'appliquent à la présente affaire, ainsi que l'affirment certaines parties intéressées. À cet égard, la juridiction de renvoi explique que, conformément au système juridictionnel irlandais, il appartient aux avocats des parties d'effectuer les recherches juridiques nécessaires et d'indiquer au juge siégeant les aspects de droit favorables (et défavorables) pour le justiciable alors que le juge joue un rôle plutôt passif. En d'autres termes, les règles de procédure mettent à la charge des parties une part essentielle des recherches juridiques,

32 Le requérant au principal ainsi que le gouvernement irlandais font référence à l'arrêt rendu par la Supreme Court (Cour suprême) dans l'affaire Coffey v. The Environmental Protection Agency [2014] 2 IR 125. La possibilité d'autoriser la représentation d'un justiciable profane par un non-professionnel semble découler du point 38 de cet arrêt.

33 Le droit allemand en matière de procédure civile établit une distinction entre « Bevollmächtigte » et « Beistand », réglementés respectivement à l'article 79, paragraphe 2, et à l'article 90 de la Zivilprozessordnung (code de procédure civile). Leur fonction consiste, de manière générale, à représenter et soutenir le justiciable devant les juridictions et ils ont tous les deux la possibilité de faire des déclarations en son nom, même s'il existe certainement des différences importantes quant à leurs compétences respectives. Il ne s'agit pas nécessairement de professionnels du droit. Il est expressément prévu que des membres majeurs de la famille puissent assumer ces rôles. Seul le « Bevollmächtigte » doit être avocat lorsque la loi l'exige. Le « Beistand » est généralement une personne particulièrement proche du justiciable, qui a toute sa confiance et qui est capable de faire un exposé de l'affaire. La juridiction peut refuser leur intervention lorsqu'ils ne remplissent pas les critères prévus par la loi ou qu'ils ne sont pas capables de présenter dûment l'affaire (voir Krüger, W., et Rauscher, T. (dir.), *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 6e édition, Munich, C. H. Beck, 2020). Des dispositions similaires existent dans les autres codes de procédure, par exemple à l'article 67, paragraphes 2 et 7, de la Verwaltungsgerichtsordnung (code de procédure administrative) et à l'article 22, paragraphe 1, du Bundesverfassungsgerichtsgesetz (loi sur la Cour constitutionnelle fédérale) [voir Posser, H., et Wolff, H. A. (dir.), *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 54e édition, Munich, C. H. Beck, 2020].

comme il semble être d'usage dans les pays de *common law*. En revanche, lorsque le justiciable n'est pas représenté par un avocat, ce rôle incombe au juge siégeant. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi mentionne la difficulté que ce dernier cas de figure présente pour la juridiction saisie et exprime ses réserves quant à la possibilité de permettre au justiciable de renoncer à la possibilité de se faire représenter par un avocat, soit en comparaissant lui-même, soit en s'appuyant sur une personne qui n'exerce pas la profession d'avocat.

2) Réponse aux arguments alléguant l'existence d'une prétendue particularité de l'ordre juridique irlandais

i) Synthèse des conclusions de l'analyse de jurisprudence

61. Je tiens à constater d'emblée que cette argumentation, qui se base sur une prétendue particularité de l'ordre juridique irlandais, vise en réalité à mettre en cause ce qui vient précisément d'être prouvé par l'analyse de jurisprudence de la Cour dans les présentes conclusions. Or, il me semble évident que la législation irlandaise présente les mêmes caractéristiques essentielles que celles qui ont amené la Cour à établir un manque de cohérence des législations allemande et française dans les affaires précitées, à savoir l'exigence d'agir de concert avec un avocat national nonobstant la possibilité pour le justiciable de comparaître sans représentation [34]. Par ailleurs, je ne parviens à identifier aucune particularité de l'ordre juridique irlandais par rapport aux autres qui pourrait justifier une conclusion différente de celle des affaires précitées en ce qui concerne le respect de l'exigence de cohérence.

62. J'observe également que cette argumentation vise en substance à mettre en exergue le fait que la législation irlandaise ne prévoit pas la possibilité pour un justiciable de se faire représenter par une personne qui n'est pas avocat. À cet égard, il suffit de rappeler, ainsi qu'il a déjà été démontré, que, premièrement, cette circonstance n'est pas déterminante pour établir la cohérence de la législation nationale [35] et, deuxièmement, contrairement à ce qui est affirmé, le cadre juridique irlandais semble prévoir exceptionnellement cette possibilité, à l'instar de l'ordre juridique allemand [36]. Dans la mesure où cette argumentation n'infirme pas les conclusions auxquelles je suis arrivé dans le cadre de mon analyse, elle doit être rejetée. Pour éviter toute répétition, je renvoie à mes observations y afférentes.

ii) Sur les prétendues particularités du système juridictionnel de common law

63. Cela étant dit, je remarque que la juridiction de renvoi semble insinuer que la maxime « iura novit curia » ne s'applique pas du tout dans le système juridictionnel de *common law* ou, à tout le moins, ne connaît qu'une portée assez limitée par rapport au système du droit continental européen lorsque la représentation par un avocat est prévue dans le cadre d'un litige. Toutefois, je doute que l'on puisse soutenir une telle thèse de manière aussi catégorique. C'est la raison pour laquelle je considère nécessaire de faire quelques brèves remarques à ce sujet.

64. Ainsi que l'a indiqué l'avocat général Jacobs dans ses conclusions dans les affaires jointes C-430/93 et C-431/93, van Schijndel et van Veen [37], « [i]l peut à vrai dire être tentant de soutenir qu'il existe une distinction de base entre deux types fondamentalement différents de droits de la procédure dans les États membres : une distinction entre, grosso modo, les systèmes continentaux d'une part, et les systèmes anglais, irlandais et écossais de l'autre. Selon cette conception, dans les systèmes continentaux, le juge est réputé connaître le droit ("iura novit curia" ou "curia novit legem") ; il doit appliquer les règles de droit appropriées aux faits tels qu'ils lui sont présentés par les parties ("da mihi

34 Voir points 46 à 49 des présentes conclusions.

35 Voir points 50 à 54 des présentes conclusions.

36 Voir points 57 et 58 des présentes conclusions.

37 Conclusions de l'avocat général Jacobs dans les affaires jointes van Schijndel et van Veen (C-430/93 et C-431/93, EU:C:1995:185.

factum, dabo tibi ius") et, si nécessaire, il effectue à cette fin ses propres recherches juridiques. Dans les systèmes anglais, irlandais et écossais, par contre, le juge a un rôle moins actif, ou même un rôle passif : le droit de la procédure repose de manière générale sur la prémisse que le juge n'a pas de connaissance indépendante du droit, qu'il dépend des arguments avancés par les conseils des parties et que sa fonction est essentiellement de statuer sur la base exclusive de leurs arguments. Selon un commentateur, "la caractéristique peut-être la plus spectaculaire du droit anglais de la procédure est que la règle 'curia novit legem' n'a jamais fait partie du droit anglais, et n'en fait pas partie" » [38]. Il me semble que l'argumentation de la juridiction de renvoi, selon laquelle le juge siégeant ne peut pas s'appuyer sur ses propres connaissances juridiques dans le cadre d'un litige à cause de ses règles de procédure, part précisément de cette prémisse.

65. Néanmoins, je tiens à rappeler que l'avocat général Jacobs a conclu en précisant qu'« [u]n examen plus approfondi fait souvent apparaître que de tels contrastes entre différentes catégories de systèmes juridiques sont *exagérés*». Il a expliqué que « [m]ême dans le cas des procédures civiles, où le contraste est le moins inexact – il n'a guère de pertinence dans les procédures pénales ou devant les juridictions administratives, où des principes différents s'appliquent –, *la distinction entre les deux approches est difficilement tenable*» [39]. L'avocat général Jacobs a cité à cet effet quelques exemples concrets, contredisant ainsi la thèse sur les prétendues différences entre le système juridictionnel de *common law* et les systèmes juridictionnels continentaux.

66. De manière générale, en ce qui concerne les prétendues spécificités du système juridictionnel irlandais, je tiens à rappeler que les ordres juridiques de tous les États membres présentent des caractéristiques qui leur sont propres. À cet égard, je fais référence à mes remarques préliminaires, dans lesquelles j'évoque le riche patrimoine culturel de l'Europe, y compris les traditions juridiques [40]. Compte tenu de l'obligation de l'Union de respecter la richesse de sa diversité culturelle, consacrée à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 4, TUE, il me semblerait inapproprié de vouloir accorder un statut « privilégié » à un système juridictionnel national déterminé par rapport aux autres. Une telle approche irait clairement à l'encontre du principe d'égalité des États membres devant les traités que l'Union doit respecter, conformément à l'article 4, paragraphe 2, TUE.

67. Je considère toutefois qu'une telle approche n'est pas non plus nécessaire aux fins de la présente affaire, étant donné que le législateur de l'Union a déjà tenu compte des défis que crée cette diversité pour la réalisation du marché intérieur en matière de prestation de services juridiques, ayant donné aux États membres, en vertu de l'article 5 de la directive 77/249, la faculté d'exiger que l'avocat prestataire établi dans un autre État membre agisse de concert avec un avocat national. L'objectif de cette coopération entre les professionnels du droit de divers États membres consiste précisément à garantir que les exigences imposées par les systèmes juridictionnels respectifs soient respectées tout en permettant la libre prestation de services juridiques effective dans la mesure du possible. En effet, la possibilité pour un avocat prestataire établi dans un autre État membre de s'appuyer – en cas de nécessité et lorsque cela semble objectivement justifié – sur les conseils d'un avocat national ayant la connaissance nécessaire du système juridictionnel concerné constitue un avantage susceptible de faciliter son adaptation au nouveau milieu professionnel et, par conséquent, de rendre possible la prestation transfrontalière de services juridiques [41]. Dès lors, eu égard au fait que l'article 5 de la directive 77/249 a pour effet d'introduire un mécanisme permettant de prendre suffisamment en compte des spécificités éventuelles liées aux traditions juridiques nationales, les préoccupations exprimées par la juridiction de renvoi ainsi que certaines des parties intéressées me paraissent injustifiées.

38 Conclusions de l'avocat général Jacobs dans les affaires jointes van Schijndel et van Veen (C-430/93 et C-431/93, EU:C:1995:185, point 33).

39 Conclusions de l'avocat général Jacobs dans les affaires jointes van Schijndel et van Veen (C-430/93 et C-431/93, EU:C:1995:185, point 34). Mise en italique par mes soins.

40 Voir point 23 des présentes conclusions.

41 Voir points 23 et 24 des présentes conclusions.

68. Eu égard aux considérations qui précèdent, j'estime qu'il n'est pas approprié d'accorder aux prétendues différences entre les systèmes juridictionnels des États membres en cause une pertinence démesurée. Cela est d'autant plus vrai dans une affaire comme celle de l'espèce dans laquelle il a été établi que les règles de procédure examinées révèlent les mêmes incohérences. Je considère que la Cour devrait plutôt porter son attention sur l'examen de la cohérence ainsi que de la proportionnalité de la législation irlandaise en cause.

e) La législation irlandaise risque de placer le justiciable dans une situation précaire, susceptible de porter atteinte aux droits de la défense et d'accès à la justice

69. Par ailleurs, des considérations liées au critère de la proportionnalité m'amènent à douter de la conformité de la législation irlandaise en cause. Plus concrètement, j'observe que le justiciable se voit inéluctablement confronté au choix soit de comparaître lui-même, soit de mandater un avocat national. En effet, on ne saurait affirmer sérieusement que le justiciable ne se voit pas empêché de recourir aux services de l'avocat « étranger » qui a sa confiance (outre de devoir mandater un avocat national). D'un point de vue pratique, il est fort probable que l'obligation de devoir supporter les coûts liés au fait de mandater en parallèle deux avocats oblige le justiciable à se défendre lui-même. Or, on ne saurait exclure que cela amène à des situations insupportables du point de vue des droits de la défense et d'accès à la justice. Ainsi que le montrent les circonstances du cas d'espèce, à savoir l'incapacité pour la partie requérante d'assurer sa propre défense et de payer deux avocats, le justiciable risque de subir de graves désavantages, notamment dans des litiges administratifs où il doit faire face à l'État et ses importantes ressources.

70. Je souscris à l'argument présenté par le requérant au principal, selon lequel le justiciable se trouve dans une situation particulièrement précaire, du point de vue de la protection des consommateurs de services juridiques si, en raison de l'impossibilité pratique de bénéficier des services d'un prestataire de services transfrontaliers, il est obligé de comparaître lui-même et de faire face à tous les défis que pose le fait d'assurer sa propre défense. Ainsi que l'indique à juste titre le requérant au principal, ces justiciables se trouvent dans une situation difficile dans le contexte des pays de système juridictionnel de *common law* où l'accent est surtout mis sur l'argumentation orale devant les tribunaux [42].

71. Si un justiciable non professionnel doit choisir entre assurer sa propre représentation ou être représenté par un avocat en qui il a confiance et qui lui a donné pleinement satisfaction par le passé, la réponse à la question de savoir quelle est l'option qui offre le plus de protection est évidente. Il est manifeste que tant l'intérêt de la protection des consommateurs de services juridiques que celui de la bonne administration de la justice sont mieux servis lorsque la juridiction peut bénéficier de la présence d'un avocat, qu'il s'agisse d'un avocat national ou d'un avocat établi dans un autre État membre, qui est le mieux à même de présenter des arguments juridiques clairs et pertinents et de s'assurer que les informations appropriées sont portées à l'attention de la juridiction [43].

42 Voir, en ce sens, Bakshi, P. M., « Pleadings : Role and Significance », *Journal of the Indian Law Institute*, vol. 34, nº 3 (juillet-septembre 1992), p. 355, qui indique que la manière de plaider avait acquis autrefois une grande importance en Angleterre, ce qui avait attiré l'attention des juges et des avocats ; Clark, C. E., « History, Systems and Functions of Pleading », *Virginia Law Review*, nº 11, 1925, p. 525 et suiv., qui explique que le système de plaidoiries fut établi en Angleterre après la conquête normande et devint une véritable « science » digne d'être cultivée ; et Thornburg, E. G., « Defining Civil Disputes : Lessons from Two Jurisdictions », *Melbourne University Law Review*, vol. 35, nº 1, novembre 2011, p. 211, qui explique qu'initialement, la procédure dans le système anglais de *common law* ne prévoyait qu'une phase orale. C'est à partir du xve siècle que la procédure a également prévu une phase permettant aux parties à un litige de présenter des observations écrites.

43 Ainsi que l'a relevé l'avocat général Bobek dans ses conclusions dans les affaires jointes Uniwersytet Wrocławski et Pologne/REA (C-515/17 P et C-561/17 P, EU:C:2019:774, point 103), « la représentation en justice joue un rôle crucial dans la bonne administration de la justice. À défaut de représentation adéquate, le requérant peut ne pas être en mesure d'exposer, et le juge ne pas être en mesure de connaître, la totalité des arguments essentiels en faveur du requérant ». Voir, en ce sens, *Charte des principes essentiels de l'avocat européen et Code de déontologie des avocats européens*, op. cit., note 11, p. 7, point 6, où l'avocat est notamment décrit comme « un acteur indispensable à la bonne administration de la justice ». Voir, également, p. 9, « Principe (i) – le respect de l'État de droit et la contribution à une bonne administration de la justice ».

72. Dans ce contexte, il me paraît évident que le scénario idéal qui tient le mieux compte des intérêts susmentionnés est celui dans lequel le justiciable peut compter sur les services de l'avocat de son choix. Un tel scénario respecte les principes qui caractérisent la relation particulière entre l'avocat et son client, à savoir leur liberté contractuelle mais surtout la confiance mutuelle [44]. Si cet avocat n'est pas un avocat national, c'est-à-dire s'il est établi dans un autre État membre, ce qui peut arriver dans des affaires qui présentent un caractère transfrontalier, il devrait, en principe, suffire de s'assurer que celui-ci remplit des critères objectifs dont il est possible de déduire qu'il est capable de se charger de la représentation du justiciable. Une telle mesure me paraît beaucoup moins restrictive, du point de vue de la proportionnalité, que l'obligation faite à l'avocat prestataire d'agir de concert avec un avocat national. Je reviendrai sur l'aspect de la proportionnalité plus en détail. Dans la mesure où cet avocat national leur sera souvent totalement inconnu, l'obligation de concertation exigera du justiciable et de l'avocat prestataire un effort de coordination considérable, susceptible de devenir une entrave administrative encombrante et coûteuse pour toutes les parties, et qui peut s'avérer excessive dans certains cas. Or, le droit à une protection juridictionnelle effective ne devrait pas dépendre des moyens financiers d'un individu.

73. Il ressort des considérations précédentes que la législation irlandaise en cause risque d'avoir un effet préjudiciable sur l'objectif qu'elle vise, en théorie, à atteindre. Au lieu de garantir l'accès effectif à la justice, elle est plutôt susceptible de le restreindre, en limitant les options du justiciable, portant ainsi éventuellement atteinte aux droits de la défense.

74. Il est vrai que la survenance éventuelle d'un tel scénario dépend des circonstances du cas particulier. La manière dont la législation irlandaise est appliquée par les juridictions nationales constitue un facteur déterminant. Par conséquent, il n'est pas possible d'établir avec certitude si la législation irlandaise porte effectivement atteinte aux droits de la défense. Il appartient à la juridiction de renvoi de l'examiner en prenant également en compte cet aspect.

f) La législation irlandaise a une portée générale et ne tient pas suffisamment compte des circonstances du cas particulier

75. La législation irlandaise en cause se caractérise également par le fait qu'elle a une *portée générale* dans la mesure où l'obligation d'agir de concert avec un avocat national ne semble prévoir *aucune exception* à la règle. Une *rigidité excessive* de la législation elle-même ou au niveau de sa mise en œuvre par les juridictions nationales pourrait s'avérer problématique au regard du critère de proportionnalité. Cet aspect requiert un examen approfondi.

76. D'après les informations fournies par la juridiction de renvoi, l'avocat prestataire de services est censé communiquer aux tribunaux nationaux le nom d'un avocat exerçant conformément au droit irlandais, qui serait disponible pour l'assister dans l'hypothèse où cet avocat aurait besoin d'aide pour des questions relevant du droit national, de la pratique et de la procédure ou des règles déontologiques au niveau national. Il semblerait que la législation laisse à l'avocat prestataire et à l'avocat national le soin de définir leur rôle respectif dans chaque cas particulier, ce qui permet aux professionnels en question de gérer leur coopération de manière relativement souple. Dans ce contexte, l'atteinte à la liberté de prestation de services n'apparaît pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs d'intérêt général visés.

44 Ainsi que l'a rappelé l'avocat général Bobek dans ses conclusions dans les affaires jointes Uniwersytet Wrocławski et Pologne/REA (C-515/17 P et C-561/17 P, EU:C:2019:774, point 111), « si un trait commun se dégage des éléments de la pratique des États membres [...], il consiste à concevoir la représentation en justice comme une question relevant d'un choix privé et de la liberté contractuelle (des deux parties). *Le client est libre de choisir son avocat, et l'avocat est libre, en principe, de choisir ses clients.* Il s'agit d'une *relation fondée sur la confiance*. Toute ingérence dans cette relation devrait être fondée sur des motifs sérieux caractérisant une nécessité manifeste et impérieuse de "protéger le requérant de son avocat". De plus, si des aspects problématiques sont identifiés, ils seront traités de façon plus adéquate par les instances de régulation concernées dans le cadre de procédures disciplinaires ou autres ». Mise en italique par mes soins.

77. Un argument supplémentaire à l'appui de la proportionnalité d'une législation nationale telle que celle en cause en l'espèce, permettant une *gestion souple de la coopération* entre l'avocat prestataire et l'avocat national, peut être déduit de la jurisprudence de la Cour. En effet, il ressort des arrêts Commission/Allemagne [45] et Commission/France [46] que « l'avocat prestataire de services et l'avocat [national], tous deux soumis aux règles déontologiques applicables dans l'État membre d'accueil, doivent être considérés à même de *définir ensemble*, dans le respect de ces règles déontologiques et dans l'exercice de leur autonomie professionnelle, *les modalités de coopération appropriées* au mandat qui leur a été confié ». J'interprète le passage précité en ce sens que la Cour est fondamentalement favorable à l'adoption d'un cadre réglementaire national respectueux de l'autonomie dont jouit traditionnellement la profession d'avocat aussi bien que des intérêts du justiciable. Cela étant dit, la sauvegarde desdits intérêts requiert un degré considérable de flexibilité afin de tenir compte des spécificités du cas d'espèce. Les enjeux juridiques de chaque affaire, la spécialisation et l'expérience des avocats ainsi que la confiance que le justiciable leur accorde exigeront une intervention adéquate et adaptée à la situation respective.

78. Même si la Cour a ajouté que « [c]ette considération n'exclut pas la possibilité pour les législateurs nationaux de fixer le cadre général de la coopération entre les deux avocats », il y a lieu de préciser que, premièrement, cela ne concerne que le « cadre général de la coopération » et que, deuxièmement, l'exercice de cette compétence est subordonné à la condition que « les obligations résultant de ces dispositions ne soient pas disproportionnées par rapport aux objectifs du devoir de concertation » [47]. Dans la mesure où la législation irlandaise semble s'abstenir de réglementer en détail cette coopération entre les avocats, leur laissant le soin de s'en charger, il ne me semble pas nécessaire de l'examiner à la lumière de ces conditions.

79. Il convient de retenir comme conclusion préliminaire que la législation irlandaise répond, *en termes généraux*, aux exigences du principe de proportionnalité. En effet, elle met en œuvre précisément ce que la Cour avait considéré à l'époque comme *l'approche idéale à suivre*, laissant aux avocats le soin de définir ensemble, dans le respect de ces règles déontologiques et dans l'exercice de leur autonomie professionnelle, les modalités appropriées de leur coopération dans le cadre du mandat qui leur a été confié.

80. Nonobstant la souplesse dont fait preuve l'application de cette réglementation, je partage l'avis exprimé par plusieurs parties intéressées, notamment la partie requérante et la Commission, selon lequel il peut y avoir des *circonstances susceptibles de rendre inutile l'obligation pour l'avocat prestataire d'agir de concert avec un avocat national*. Je pense notamment au cas de figure dans lequel l'avocat « étranger », grâce à sa formation ou à son expérience professionnelle, possède les connaissances nécessaires pour représenter et défendre le justiciable dans des litiges pendants devant les juridictions nationales. De surcroît, il est également possible de songer à des affaires présentant une faible complexité que l'avocat « étranger » serait capable de traiter par lui-même.

81. Dans ces circonstances, il me semble qu'exiger d'avoir recours aux services d'un avocat national reviendrait à lui faire jouer un rôle purement « symbolique », c'est-à-dire nullement nécessaire aux besoins de la justice et du justiciable. Néanmoins, les inconvénients d'ordres financier et pratique pour le justiciable et l'avocat prestataire, déjà mentionnés dans les présentes conclusions, resteraient les mêmes. Il s'ensuit que, dans la mesure où cette exigence, dans les conditions décrites précédemment, irait nettement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les intérêts légitimes protégés par la législation irlandaise, elle devrait être considérée comme disproportionnée.

45 Arrêt du 25 février 1988 (427/85, EU:C:1988:98, point 24). Mise en italique par mes soins.

46 Arrêt du 10 juillet 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302, point 31).

47 Arrêts du 25 février 1988, Commission/Allemagne (427/85, EU:C:1988:98, point 25), et du 10 juillet 1991, Commission/France (C-294/89, EU:C:1991:302, point 32).

82. De telles considérations s'imposent en particulier dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, où il est constant que l'avocate représentant la partie requérante, bien qu'elle ait suivi sa formation professionnelle en Allemagne, a exercé pendant plus de dix ans la profession d'avocate en Irlande en vertu des droits que lui confère 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[48]. Il convient de relever que la directive 98/5 vise à mettre en œuvre le droit d'établissement consacré à l'article 57 CEE, devenu l'article 53 TFUE. Contrairement à la liberté de prestation de services qui permet à la personne fournissant un service d'exercer *temporairement* son activité dans l'État membre dans lequel le service est fourni, aux mêmes conditions que celles imposées par l'État membre à ses propres ressortissants, le droit d'établissement couvre le droit d'accéder à des activités indépendantes et de les exercer et celui de créer et de gérer des entreprises en vue d'exercer une activité *permanente* dans un cadre stable et continu, aux mêmes conditions que celles énoncées par le droit de l'État membre d'établissement pour ses propres ressortissants.

83. Il me semble que, dans ces circonstances, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un avocat « étranger » acquière une certaine familiarité de l'ordre juridique de l'État membre d'accueil, y compris le droit national et les règles déontologiques. Partant, il est permis de supposer qu'il sera en mesure d'exercer la profession d'avocat de manière relativement autonome.

84. Dans ce contexte, je tiens à relever que le considérant 14 de la directive 98/5 confirme cette appréciation, étant donné qu'il en ressort clairement que, d'une part, « l'État membre d'accueil est toujours tenu de prendre en considération l'expérience professionnelle acquise sur son territoire » et que, d'autre part, « après trois ans d'activité effective et régulière dans l'État membre d'accueil et dans le droit de cet État membre, y compris le droit [de l'Union], il est raisonnable de présumer que [les avocats originaires d'un autre État membre] ont acquis l'aptitude nécessaire pour s'intégrer complètement dans la profession d'avocat de l'État membre d'accueil ». Dans l'hypothèse où l'avocate de la partie requérante aurait rempli les conditions établies par la directive 98/5, il ne devrait exister aucun doute quant à son intégration dans la profession d'avocat en Irlande.

85. En outre, il convient de prendre en compte le fait que cette avocate a déjà représenté la partie requérante devant les juridictions nationales et devant la Cour, où le fond de l'affaire portait sur le droit de l'Union[49], et non sur le droit national, et où les questions qui devaient être tranchées portaient sur les coûts et, éventuellement, sur la réparation pour violation de dispositions du droit de l'Union, c'est-à-dire des questions qui ne requièrent pas l'aide substantielle d'un avocat national.

86. Il s'ensuit que, sous réserve des constatations factuelles qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, les circonstances de l'affaire au principal semblent justifier une approche plus nuancée. La juridiction de renvoi devrait vérifier si la législation irlandaise en cause tient effectivement compte des circonstances du cas d'espèce et, le cas échéant, si une application plus souple de cette législation, voire une exemption de l'obligation d'agir de concert, s'imposent au regard de ces circonstances.

87. En ce qui concerne la question de savoir quels sont les critères précis que la juridiction de renvoi devrait appliquer afin de déterminer si l'obligation d'agir de concert peut être imposée dans un cas particulier, il y a lieu d'observer qu'elle fait l'objet de la quatrième question préjudicielle. Dès lors, par souci de clarté, il est opportun de traiter ce sujet en profondeur dans le cadre de l'analyse respective.

48 JO 1998, L 77, p. 36.

49 Je tiens à faire remarquer que l'affaire C-167/17, Klohn, dans laquelle l'avocate a représenté le requérant au principal devant la Cour avait pour objet une demande de décision préjudicielle introduite par la Supreme Court (Cour suprême), c'est-à-dire la juridiction de renvoi dans la présente affaire, et portait sur l'interprétation de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 1985, L 175, p. 40), telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO 2003, L 156, p. 17).

88. À ce stade de l'analyse, il suffit de retenir que l'obligation d'agir de concert ne semble pas disproportionnée pour autant qu'elle se limite à exiger la communication aux tribunaux nationaux du nom d'un avocat exerçant conformément au droit irlandais, qui serait disponible pour offrir une assistance à l'avocat prestataire en cas de besoin, laissant aux professionnels le soin de définir leur rôle respectif dans chaque cas particulier.

89. Toutefois, j'ai des doutes quant à la proportionnalité d'une telle obligation si celle-ci devait se révéler trop stricte pour tenir suffisamment compte de divers aspects du cas d'espèce, tels que ceux que j'ai mentionnés dans mes observations précédentes. Une interprétation de la législation irlandaise conforme au principe de proportionnalité par la juridiction de renvoi pourrait contribuer à éviter une incompatibilité avec le droit de l'Union

4. Réponse aux première, deuxième et troisième questions préjudicielles

90. Eu égard aux considérations qui précèdent, j'estime qu'un État membre ne peut faire usage de l'option figurant à l'article 5 de la directive 77/249 que si la restriction imposée à la partie visée par cette même directive est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et qu'elle est appropriée et proportionnée à la réalisation de cet objectif. Bien qu'il appartienne à la juridiction nationale d'apprécier si tel est le cas, lorsque la partie visée par la directive 77/249 souhaite représenter une personne qui serait en droit de comparaître sans représentation devant la juridiction saisie, il n'apparaît pas que la restriction permette d'atteindre un tel objectif de manière cohérente.

91. En outre, je considère que, dans le cas où il est, en principe, approprié de faire usage de la possibilité prévue à l'article 5 de la directive 77/249, un système tel que celui prévu par le droit irlandais, qui se limite à exiger la communication aux tribunaux nationaux du nom d'un avocat exerçant conformément au droit irlandais, qui serait disponible pour offrir une assistance à l'avocat prestataire en cas de besoin, laissant à l'avocat prestataire et à l'avocat national le soin de définir leur rôle respectif dans chaque cas particulier, constitue une atteinte proportionnée à la liberté de prestation de services.

C. Sur la quatrième question préjudicielle

1. Sur la nécessité d'une interprétation conforme de la législation nationale afin de satisfaire au principe de proportionnalité

92. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande des éclaircissements concernant l'obligation faite à un avocat prestataire de services établi dans un autre État membre d'agir de concert avec un avocat national. Elle souhaiterait savoir s'il est permis, au regard du droit de l'Union, d'imposer une telle obligation en toutes circonstances et, si tel n'est pas le cas, quels sont les facteurs à prendre en compte par la juridiction nationale lorsqu'elle détermine si une telle obligation peut être imposée dans un cas particulier.

93. Ainsi qu'il a été expliqué dans mon analyse des trois premières questions préjudicielles, un système tel que celui prévu par le droit irlandais constitue, compte tenu des modalités de la concertation prescrite, une atteinte proportionnée à la liberté de prestation de services. Je dois toutefois préciser que cette conclusion se base sur la prémisse qu'il s'avère absolument nécessaire de faire usage de la possibilité prévue à l'article 5 de la directive 77/249 afin d'atteindre les objectifs poursuivis par la législation en cause, à savoir la nécessité de garantir la protection du justiciable ainsi que d'assurer une bonne administration de la justice.

94. La législation irlandaise qui transpose l'article 5 de la directive 77/249, imposant l'obligation d'agir de concert, suscite des doutes quant à sa proportionnalité, au motif qu'elle semble s'appliquer dans tous les cas sans tenir suffisamment compte des circonstances du cas d'espèce. J'ai déjà attiré l'attention sur le fait que certaines circonstances sont susceptibles de rendre sans objet une telle obligation. Compte tenu du degré de l'atteinte qu'une telle mesure porte à l'exercice de la liberté de prestations de services, il m'apparaît évident qu'elle devrait être considérée comme disproportionnée et, par conséquent, incompatible avec l'article 5 de la directive 77/249, tel qu'interprété à la lumière de l'article 56 TFUE, si elle devait être appliquée de manière stricte, sans possibilité d'exceptions lorsque les raisons impérieuses d'intérêt général applicables ne sont pas mises en péril par les services fournis par un avocat prestataire souhaitant plaider dans une affaire sans être accompagné par un avocat national.

95. Parmi ces circonstances, on citera notamment le cas de figure dans lequel l'avocat prestataire de services, grâce à sa formation ou à son expérience professionnelle, dispose des connaissances nécessaires afin de représenter et de défendre le justiciable dans des litiges pendants devant les juridictions nationales. En outre, on mentionnera des affaires présentant une faible complexité et ne nécessitant pas l'intervention d'un avocat national. Tous ces cas de figure ont en commun que l'avocat prestataire sera généralement en mesure de représenter lui-même le justiciable tout en satisfaisant aux intérêts légitimes susmentionnés.

96. J'estime essentiel de développer une série de critères objectifs sur la base des considérations précédentes afin de permettre à la juridiction de renvoi d'établir avec certitude quels seraient les cas de figure exigeant une application plus souple de l'obligation de concertation, voire une exemption de celle-ci, selon les cas. Cela aurait pour effet de permettre à la juridiction de renvoi de mettre en œuvre le principe de proportionnalité là où il semble indiqué. L'interprétation conforme de la législation nationale qui résulterait de l'application desdits critères assurerait sa conformité avec le droit de l'Union.

2. Sur les critères que la juridiction de renvoi devra appliquer lorsqu'elle déterminera s'il convient d'imposer une obligation de concertation

97. Une première catégorie de critères susceptibles de permettre à la juridiction de renvoi de déterminer si une obligation de concertation est proportionnée aux intérêts légitimes poursuivis par la législation nationale est liée à la *formation* ainsi qu'à l'*expérience professionnelle* de l'avocat prestataire de services en Irlande. Des études et des stages éventuellement effectués dans le droit de cet État membre peuvent donner des indications utiles sur sa compétence professionnelle en matière de droit matériel et procédural, de terminologie juridique et de règles déontologiques. Le fait d'avoir déjà été autorisé par d'autres juridictions du même État membre à représenter le justiciable dans l'affaire en cause (ou dans des affaires connexes) peut également s'avérer utile.

98. Une deuxième catégorie de critères pertinents inclut la *nature de la procédure*, la *complexité de l'affaire* ainsi que le *domaine du droit applicable*. Ainsi, des affaires ne présentant aucune complexité particulière et ne requérant pas forcément l'intervention d'un avocat national pourraient être confiées au seul avocat prestataire. De même, des affaires relevant du droit international ou du droit de l'Union pourraient ne pas nécessairement prévoir la participation d'un avocat national, eu égard au fait que ces domaines du droit dépassent le cadre purement national compte tenu de leur nature. En revanche, une affaire relevant exclusivement du droit irlandais, et nécessitant éventuellement un certain degré de spécialisation, pourrait exiger une intervention majeure d'un avocat national.

99. Ce catalogue de critères objectifs n'est nullement exhaustif, mais il sert à illustrer les circonstances susceptibles de justifier une approche plus souple lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu d'imposer une obligation de concertation dans le cas d'espèce. En outre, il convient de souligner que les critères à appliquer ont une valeur indicative, étant donné que la juridiction de renvoi devra exercer sa marge

d'appréciation afin d'identifier elle-même les circonstances de l'espèce. En ce qui concerne la procédure précise à suivre, j'estime opportun de confier la réglementation des modalités aux autorités nationales compétentes. Sous réserve des compétences de la juridiction de renvoi en vertu du droit irlandais, il me semble que celle-ci devrait être en mesure de concevoir une procédure analogue à celle qu'elle a développée par voie jurisprudentielle lorsqu'un justiciable profane demande à être représenté par un non-professionnel [50].

100. De surcroît, l'approche proposée a pour avantage de tenir dûment compte des préoccupations exprimées par la juridiction de renvoi concernant le risque de devoir autoriser l'intervention d'une personne qui ne satisfait pas aux exigences d'une bonne administration de la justice et d'une protection effective du justiciable. En vérifiant elle-même que l'avocat prestataire de services établi dans un autre État membre remplit effectivement les critères susceptibles d'attester d'une compétence suffisante pour pouvoir prendre en charge la représentation du justiciable dans le cadre d'un litige pendant devant elle, la juridiction de renvoi sera en mesure de s'assurer que les intérêts légitimes mentionnés sont dûment pris en compte.

3. Réponse à la quatrième question préjudicielle

101. À la lumière de ce qui précède, j'en arrive à la conclusion que, même si la Cour devait considérer qu'il est permis, dans le contexte du système irlandais, d'imposer l'obligation établie à l'article 5 de la directive 77/249, il apparaît néanmoins qu'il serait disproportionné d'appliquer une telle approche de manière stricte, sans possibilité d'exceptions lorsque les raisons impérieuses d'intérêt général applicables ne sont pas mises en péril par les services fournis par un avocat prestataire souhaitant plaider dans une affaire sans être accompagné. Le système doit au contraire pouvoir prendre en considération les circonstances particulières de l'affaire, en tenant compte de la formation et de l'expérience spécifiques du prestataire de services concerné ainsi que de la nature de la procédure à laquelle ce prestataire souhaite participer, de la complexité de l'affaire et du domaine du droit applicable.

VI. Conclusion

102. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande) :

– Un État membre ne peut faire usage de l'option figurant à l'article 5 de la directive 77/249/CEE du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats que si la restriction imposée à la partie visée par ladite directive est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et appropriée et proportionnée à la réalisation de cet objectif. Bien qu'il appartienne à la juridiction nationale d'apprécier si tel est le cas lorsque la partie visée par la directive 77/249 souhaite représenter une personne qui serait en droit de comparaître sans représentation devant la juridiction saisie, il n'apparaît pas que la restriction permette d'atteindre un tel objectif de manière cohérente.

– Dans les cas où il est en principe approprié de faire usage de la possibilité prévue à l'article 5 de la directive 77/249, un système tel que celui prévu par le droit irlandais, qui se limite à exiger d'indiquer l'avocat autorisé à ester devant la juridiction nationale saisie et ayant accepté de participer à la procédure, constitue une atteinte proportionnée à la libre prestation de services.

50 Voir point 57 des présentes conclusions.

– Il serait cependant disproportionné d'appliquer une telle approche de manière stricte, sans possibilité d'exceptions lorsque les raisons impérieuses d'intérêt général applicables ne sont pas mises en péril par la prestation de services envisagée. Un système, tel que celui prévu par le droit irlandais, doit au contraire pouvoir prendre en considération les circonstances particulières de l'affaire, en tenant compte de la formation et de l'expérience spécifiques du prestataire de services concerné ainsi que de la nature de la procédure à laquelle ce prestataire souhaite participer, de la complexité de l'affaire et du domaine du droit applicable.