

MAURI

ORDONNANCE DE LA COUR (deuxième chambre)

17 février 2005 *

Dans l'affaire C-250/03,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italie), par décision du 13 novembre 2002, parvenue à la Cour le 11 juin 2003, dans la procédure

Giorgio Emanuele Mauri

contre

Ministero della Giustizia,

Commissione per gli esami di avvocato presso la Corte d'appello di Milano,

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans (rapporteur), président de chambre,
C. Gulmann, R. Schintgen, J. Makarczyk, J. Klučka, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: R. Grass,

la juridiction de renvoi ayant été informée que la Cour se propose de statuer par voie
d'ordonnance motivée conformément à l'article 104, paragraphe 3, de son règlement
de procédure,

les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice ayant été invités à
présenter leurs observations éventuelles à ce sujet,

l'avocat général entendu,

rend la présente

Ordonnance

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation «des règles du traité CE consacrant la protection des principes communautaires de libre concurrence et de non-discrimination».

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Mauri au Ministero della Giustizia (ministère de la Justice) et à la Commissione per gli esami di avvocato presso la Corte d'appello di Milano (commission pour les examens d'avocat près la cour d'appel de Milan), au sujet du refus d'admettre ce premier à la phase orale de l'examen d'État en vue de l'habilitation à l'exercice de la profession d'avocat (ci-après l'«examen d'État»).

La réglementation nationale

- 3 Il résulte de la décision de renvoi que, en Italie, l'accès à l'exercice de l'activité d'avocat est soumis à un examen d'État.
- 4 En vertu de l'article 22 du décret-loi royal n° 1578, du 27 novembre 1933 (*GURI* n° 281, du 5 décembre 1933, p. 5521, ci-après le «décret-loi n° 1578/33»), dans sa version applicable au moment des faits du litige au principal, les jurys de l'examen d'État sont nommés par le ministère de la Justice et sont composés de cinq titulaires, à savoir deux avocats, inscrits depuis au moins huit ans à un ordre relevant du district de la Cour d'appel où se déroule l'examen, deux magistrats du même ressort, ayant une qualification non inférieure à celle de conseiller à la Cour d'appel, et un professeur de droit ordinaire ou un professeur associé enseignant dans une université ou un institut d'enseignement supérieur.
- 5 Le Consiglio nazionale forense (Conseil national de l'ordre des avocats, ci-après le «CNF») désigne, sur proposition conjointe des conseils de l'Ordre du district concerné, les deux avocats devant composer le jury en question et le ministre de la Justice nomme ceux-ci président et vice-président dudit jury.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 6 En décembre 2001, M. Mauri a participé, dans le district de la Cour d'appel de Milan, aux épreuves écrites de l'examen d'État. Après correction de ces dernières par le jury, il a obtenu un nombre de points insuffisant pour être admis à la phase orale des épreuves dont il a, par conséquent, été exclu.
- 7 M. Mauri a introduit un recours devant la juridiction de renvoi pour obtenir l'annulation de la décision prise à son encontre. Il a fait valoir, notamment, que la composition du jury, telle que prévue à l'article 22 du décret-loi n° 1578/33, ne permettait pas une évaluation impartiale et ne garantissait pas un mécanisme correct de concurrence pour l'accès à la profession d'avocat, en violation des dispositions des articles 3, sous g), CE, 28 CE, 49 CE et suivants, 81 CE ainsi que 82 CE.
- 8 Selon ladite juridiction, la critique formulée par M. Mauri ne semble pas complètement dénuée de fondement s'agissant des pouvoirs dont disposent les conseils de l'Ordre, organes dirigeants des ordres des avocats qui réunissent obligatoirement les avocats exerçant des professions juridiques dans le district concerné, pour désigner les membres les plus influents du jury et avoir ainsi une incidence plus ou moins directe sur l'évaluation portée par celui-ci.
- 9 En effet, ce conseil désignerait deux des cinq membres du jury, lesquels exerceraient de surcroît la charge de président et vice-président, et il serait possible et même habituel que le troisième membre, enseignant en droit, soit lui aussi avocat et, par conséquent, inscrit au même conseil de l'Ordre.

- 10 Selon la juridiction de renvoi, cette circonstance semble de nature, au moins dans l'abstrait, à permettre à l'ordre des avocats de limiter d'une manière ou d'une autre l'accès à la profession pour protéger les intérêts de ceux qui l'exercent déjà en pratiquant non seulement une sélection qualitative, mais également une sélection quantitative, liée à une logique de marché.
- 11 Considérant que la solution du litige dont il est saisi exige l'interprétation du droit communautaire, le Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les règles du traité consacrant la protection des principes communautaires de libre concurrence et de non-discrimination dans l'interprétation que leur donne la Cour de justice des Communautés européennes doivent-elles être interprétées en ce sens que la réglementation nationale italienne et, notamment, l'article 22 du décret-loi royal n° 1578, du 27 novembre 1933, soumettant l'accès à l'exercice de l'activité économique professionnelle d'avocat à un examen d'État préalable en attribuant des compétences étendues pour l'évaluation des aptitudes et des capacités professionnelles aux instances dirigeantes locales de l'ordre professionnel dont sont membres des opérateurs économiques exerçant déjà sur le territoire du district concerné est contraire [au traité] et par conséquent, illégal?»

Sur la question préjudicielle

- 12 Considérant que la réponse à la question posée peut être clairement déduite de la jurisprudence, la Cour a, conformément à l'article 104, paragraphe 3, de son règlement de procédure, informé la juridiction de renvoi qu'elle se proposait de statuer par voie d'ordonnance motivée et a invité les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice à présenter leurs observations éventuelles à ce sujet.

- 13 Les gouvernements italien et irlandais ainsi que la Commission des Communautés européennes ont répondu à cette invitation. Les deux gouvernements ont, en substance, exprimé leur préférence pour que la Cour statue par voie d'arrêt, compte tenu de l'importance que revêt l'affaire selon eux. En revanche, la Commission a indiqué qu'elle n'a pas d'objections à ce que la Cour statue par voie d'ordonnance motivée.

Sur la recevabilité

Observations soumises à la Cour

- 14 Le gouvernement italien fait valoir que la question préjudicielle est irrecevable en ce qu'elle n'est pas nécessaire pour pouvoir statuer sur le recours introduit par le candidat ayant été exclu de l'examen d'État et, en tout cas, dans la mesure où il n'est pas possible de déduire une telle nécessité de la décision de renvoi.
- 15 Par ailleurs, dans la mesure où ladite question concerne le principe communautaire de non-discrimination — plus précisément, selon le gouvernement italien, le principe du traitement national en matière de liberté d'établissement ou de libre prestation des services —, elle devrait également être considérée irrecevable au motif que les dispositions du traité en matière de libre circulation, y compris la liberté d'établissement et la libre prestation des services, ne s'appliquent pas à des activités dont l'ensemble des éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.
- 16 Le gouvernement irlandais estime également que la question préjudicielle est irrecevable.

- 17 En effet, le litige au principal concernerait le système éducatif italien, alors que l'organisation des systèmes éducatifs relèverait de la compétence des États membres et non pas de la compétence communautaire. Par ailleurs, ladite question demeurerait hypothétique, la décision de renvoi relevant que la composition du jury pourrait constituer, «au moins dans l'abstrait», un obstacle à l'accès à la profession. Enfin, la demande de décision préjudicielle ne fournirait pas suffisamment d'éléments détaillés quant au fonctionnement du système en cause au principal pour que la Cour puisse se prononcer.

Appréciation de la Cour

- 18 Il convient de rappeler qu'il appartient à la seule juridiction nationale, qui est saisie du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer. Le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle communautaire, demandée par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait ou de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, notamment, arrêt du 25 mars 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a., C-480/00 à C-482/00, C-484/00, C-489/00 à C-491/00 et C-497/00 à C-499/00, Rec. p. I-2943, point 72 et jurisprudence citée).
- 19 Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

- 20 En effet, la juridiction de renvoi étant appelée à trancher un litige dans lequel le requérant invoque un moyen tiré de la violation de certains principes du droit communautaire en raison de la composition du jury qui a décidé de sa non-admission à la phase orale de l'examen d'État, il ne saurait être raisonnablement admis que la question posée par cette juridiction est sans rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou que le problème est de nature hypothétique.
- 21 Par ailleurs, s'agissant de l'objection du gouvernement italien selon laquelle les dispositions du traité en matière de libre circulation ne s'appliquent pas au motif que l'ensemble des éléments de l'activité en cause au principal se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, il convient d'observer qu'une réponse peut néanmoins être utile à la juridiction de renvoi dans l'hypothèse où son droit national imposerait, dans une procédure telle que celle de l'espèce, de faire bénéficier un candidat italien à l'examen d'État des mêmes droits que ceux qu'un candidat d'un autre État membre tirerait du droit communautaire dans la même situation (voir, en ce sens, arrêts du 5 décembre 2000, Guimont, C-448/98, Rec. p. I-10663, point 23, et du 5 mars 2002, Reisch e.a., C-515/99, C-519/99 à C-524/99 et C-526/99 à C-540/99, Rec. p. I-2157, point 26).
- 22 Enfin, la Cour se considère suffisamment éclairée par les renseignements figurant dans la décision de renvoi et dans les observations qui lui ont été soumises pour pouvoir répondre utilement à la question posée.
- 23 Il y a donc lieu de répondre à la question préjudicielle.

Sur le fond

- 24 À titre liminaire, il convient d'observer que la question préjudicielle comporte deux parties.

- 25 La juridiction de renvoi se réfère d'abord aux «principes communautaires de libre concurrence» et pose ainsi une question relative à l'interprétation des articles 81 CE et 82 CE.
- 26 Ensuite, en faisant référence aux «principes communautaires de non-discrimination», ladite juridiction demande, en substance, à la Cour d'interpréter l'article 43 CE, qui comporte, en effet, dans le chef des États membres, une obligation de non-discrimination (arrêt du 21 juin 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, points 15 et 16).
- 27 En revanche, il n'y a pas lieu d'examiner la question posée sous l'angle de l'article 49 CE, même si celui-ci comporte également une obligation de non-discrimination (arrêt du 3 décembre 1974, Van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299, point 27). En effet, ainsi que le relève à juste titre le gouvernement irlandais, il n'y a aucun indice permettant de penser qu'un avocat d'un autre État membre qui fournirait un service en Italie serait soumis à l'examen d'État.

— Sur les articles 81 CE et 82 CE

- 28 Par la première partie de sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 81 CE et 82 CE s'opposent à une règle, telle que celle prévue à l'article 22 du décret-loi n° 1578/33, qui prévoit que, dans le cadre de l'examen d'État, le jury se compose de cinq membres nommés par le ministre de la Justice, à savoir deux magistrats, un professeur de droit et deux avocats, ces derniers étant désignés par le CNF sur proposition conjointe des conseils de l'ordre du district concerné.

- 29 Selon une jurisprudence constante, s'il est vrai que, par eux-mêmes, les articles 81 CE et 82 CE concernent uniquement le comportement des entreprises et ne visent pas des mesures législatives ou réglementaires émanant des États membres, il n'en reste pas moins que ces articles, lus en combinaison avec l'article 10 CE, qui instaure un devoir de coopération, imposent aux États membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures, même de nature législative ou réglementaire, susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises (voir, notamment, arrêts du 19 février 2002, *Arduino*, C-35/99, Rec. p. I-1529, point 34, et du 9 septembre 2003, *CIF*, C-198/01, Rec. p. I-8055, point 45 et jurisprudence citée).
- 30 La Cour a notamment jugé qu'il y a violation des articles 10 CE et 81 CE lorsqu'un État membre soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 81 CE ou renforce les effets de telles ententes, soit retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention d'intérêt économique (arrêts précités *Arduino*, point 35, ainsi que *CIF*, point 46 et jurisprudence citée).
- 31 Or, à supposer même que les avocats puissent, en tant que membres du jury de l'examen d'État, être qualifiés d'«entreprises» au sens des articles 81 CE et 82 CE, il n'apparaît pas que, dans les circonstances de l'espèce au principal, l'État ait retiré à sa propre réglementation relative à l'accès à la profession d'avocat son caractère étatique en déléguant à des avocats la responsabilité de prendre des décisions en matière d'accès à leur profession.
- 32 En effet, il y a lieu d'observer, en premier lieu, que l'État occupe une place substantielle au sein du jury lui-même par la présence, sur cinq membres, de deux magistrats qui, même s'ils ne sont pas hiérarchiquement subordonnés au ministre de la Justice, doivent néanmoins être considérés comme une émanation de cet État.

- 33 En deuxième lieu, il convient de relever que, ainsi qu'il résulte du dossier, le ministère de la Justice dispose d'importantes compétences lui permettant de contrôler à chaque stade les travaux du jury et même d'intervenir dans ces travaux si nécessaire.
- 34 Ainsi, ledit ministère nomme les membres du jury, choisit les thèmes de l'examen, peut annuler celui-ci en cas d'irrégularités et peut intervenir en désignant son propre représentant pour mettre en œuvre les instructions reçues afin de garantir la discipline et le bon déroulement des examens.
- 35 En troisième lieu, une décision négative prise par le jury peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif qui procédera à son réexamen.
- 36 Le contrôle exercé à tous les stades de l'examen en cause dans le litige au principal par l'État permet donc de conclure que ce dernier n'a pas renoncé à exercer son pouvoir au profit d'opérateurs privés.
- 37 Pour ces mêmes motifs, il ne saurait non plus être reproché à cet État d'imposer ou de favoriser la conclusion d'ententes contraires à l'article 81 CE ou de renforcer les effets de telles ententes (voir également, en ce sens, arrêt Arduino, précité, point 43) ou encore d'imposer ou de favoriser des abus de position dominante contraires à l'article 82 CE ou de renforcer les effets de tels abus.
- 38 Il y a donc lieu de conclure que les articles 81 CE et 82 CE ne s'opposent pas à une règle telle que celle prévue à l'article 22 du décret-loi n° 1578/33.

— Sur l'article 43 CE

- 39 Par la deuxième partie de sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 43 CE s'oppose à une règle telle que celle prévue à l'article 22 du décret-loi n° 1578/33.
- 40 Il y a lieu de rappeler que l'article 43 CE impose la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et que doivent être considérées comme de telles restrictions toutes les mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de cette liberté (voir, notamment, arrêt 17 octobre 2002, Payroll e.a., C-79/01, Rec. p. I-8923, point 26 et jurisprudence citée).
- 41 Par ailleurs, il résulte d'une jurisprudence constante que, lorsque des mesures constituant une restriction s'appliquent à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État membre d'accueil, elles peuvent être justifiées lorsqu'elles répondent à des raisons impérieuses d'intérêt général, pour autant qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêt Payroll e.a., précité, point 28 et jurisprudence citée).
- 42 À cet égard, si un examen d'accès à la profession d'avocat peut, certes, constituer une entrave à la liberté d'établissement (voir, en ce sens, arrêt du 7 mai 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, point 15), il convient cependant d'observer que dans le litige en cause au principal, seule la règle ayant trait à la composition du jury est contestée et non le fait d'organiser un tel examen.

- 43 Or, il n'y a aucun indice permettant de penser qu'une telle règle comporterait une restriction à la liberté d'établissement, indépendamment de la restriction qui découlerait, le cas échéant, de l'examen lui-même.
- 44 En tout état de cause, à supposer même que la participation d'avocats au jury de l'examen d'État constitue, à elle seule, une restriction à la liberté d'établissement, cette participation peut, en l'occurrence, comme l'observent à juste titre les gouvernements italien et irlandais ainsi que la Commission, être considérée comme justifiée.
- 45 Ladite participation répond, en effet, à une raison impérieuse d'intérêt général, à savoir la nécessité d'évaluer le mieux possible les aptitudes et les capacités des personnes appelées à exercer la profession d'avocat. Elle est propre à garantir la réalisation de cet objectif en ce sens que les avocats possèdent une expérience professionnelle les rendant particulièrement aptes à évaluer les candidats au regard des exigences spécifiques de leur profession. Enfin, les limites évoquées aux points 32 à 35 de la présente ordonnance garantissent également que la mesure ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif.
- 46 Il convient donc de conclure que l'article 43 CE ne s'oppose pas à une règle telle que celle prévue à l'article 22 du décret-loi n° 1578/33.
- 47 Il y a lieu, dès lors, de répondre à la question préjudicielle que les articles 81 CE, 82 CE et 43 CE ne s'opposent pas à une règle, telle que celle prévue à l'article 22 du décret-loi n° 1578/33, qui prévoit que, dans le cadre de l'examen subordonnant l'accès à la profession d'avocat, le jury se compose de cinq membres nommés par le ministre de la Justice, à savoir deux magistrats, un professeur de droit et deux

avocats, ces derniers étant désignés par le CNF sur proposition conjointe des conseils de l'ordre du district concerné.

Sur les dépens

- 48 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

Les articles 81 CE, 82 CE et 43 CE ne s'opposent pas à une règle, telle que celle prévue à l'article 22 du décret-loi royal n° 1578, du 27 novembre 1933, dans sa version applicable au moment des faits du litige au principal, qui prévoit que, dans le cadre de l'examen subordonnant l'accès à la profession d'avocat, le jury se compose de cinq membres nommés par le ministre de la Justice, à savoir deux magistrats, un professeur de droit et deux avocats, ces derniers étant désignés par le Consiglio nazionale forense (Conseil national de l'ordre des avocats) sur proposition conjointe des conseils de l'ordre du district concerné.

Signatures.