

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN MISCHO

présentées le 27 novembre 2001¹

1. Il n'est pas rare qu'un manquement soit contesté par l'État membre auquel il est reproché. Peu fréquente est, en revanche, la situation dans laquelle le manquement allégué est contesté non pas par l'État membre défendeur, mais bien par un autre État membre prétendant intervenir à son soutien. Telle est pourtant la situation en l'espèce.

2. La Commission reproche à l'Irlande d'avoir manqué aux obligations découlant des dispositions combinées des articles 300, paragraphe 7, CE et 5 du protocole 28 annexé à l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992² (ci-après l'«accord EEE»), en n'obtenant pas son adhésion avant le 1^{er} janvier 1995 à l'acte de Paris de la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques.

3. L'accord EEE, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, a été conclu conjointement par la Communauté et ses États membres, conformément à l'article 300 CE. Il

découle du paragraphe 7 de cette disposition qu'un accord mixte, comme tout autre accord conclu sur le fondement de cet article, lie tant les institutions de la Communauté que les États membres.

4. En vertu de l'article 5 du protocole 28 annexé à l'accord EEE, les parties contractantes se sont engagées à obtenir leur adhésion avant le 1^{er} janvier 1995 aux conventions multilatérales sur les droits de propriété industrielle, intellectuelle et commerciale. Parmi ces conventions figure «la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (acte de Paris de 1971)» (ci-après l'«acte de Paris de la convention de Berne» ou la «convention de Berne»).

5. L'Irlande ne conteste pas l'affirmation de la Commission selon laquelle elle n'a toujours pas rempli son obligation d'obtenir son adhésion audit acte. Elle expose, à cet égard, qu'une réforme d'envergure du droit national est nécessaire. Soulignant qu'un projet de loi sur le droit d'auteur est désormais à un stade avancé de son examen par le Parlement irlandais et sera donc très prochainement promulgué, elle demande à la Cour de suspendre la procé-

1 — Langue originale: le français.

2 — JO 1994, L 1, p. 3.

de six mois, afin que la Commission puisse examiner la loi promulguée d'ici là et se désister de son recours.

6. À cet égard, force est de rappeler la jurisprudence constante de la Cour³ selon laquelle un État membre ne saurait exciper de difficultés juridiques ou administratives d'ordre interne pour échapper, dans le cas d'une non-exécution ou d'une exécution tardive, aux obligations que lui impose le droit communautaire. Il s'ensuit que la Cour ne saurait faire droit à la requête du gouvernement irlandais.

7. Il ne nous est cependant pas possible d'arrêter ici notre analyse. En effet, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, intervenu au soutien de la partie défenderesse, fait valoir, en substance, que l'obligation dont la violation est alléguée serait une obligation de droit international, mais ne relèverait pas du droit communautaire. La Cour ne serait donc pas compétente pour en connaître.

8. Il soutient, en effet, que l'acte de Paris de la convention de Berne ne relève pas intégralement de la compétence communautaire. Il en irait, dès lors, nécessairement de même de l'obligation d'y adhérer. Or, ce

ne serait que pour autant qu'existe une compétence communautaire qu'il y aurait manquement à une obligation de droit communautaire d'adhérer audit acte.

9. Le recours de la Commission visant l'adhésion à l'ensemble de l'acte de Paris de la convention de Berne, sans en préciser les dispositions relevant du domaine d'application du droit communautaire, il conviendrait, selon le Royaume-Uni, de le rejeter, faute, pour la Commission, d'avoir apporté la preuve de la violation d'une obligation incombant, en vertu dudit droit, à la partie défenderesse.

10. La Commission conteste non seulement le bien-fondé de cette argumentation, mais également la recevabilité de l'intervention.

11. Dans ce contexte, elle rappelle, tout d'abord, qu'il ressort clairement de l'article 93, paragraphe 1, sous e), du règlement de procédure de la Cour qu'une demande d'intervention doit indiquer «les conclusions au soutien desquelles l'intervenant demande d'intervenir».

12. Or, elle estime que la demande d'intervention du Royaume-Uni n'a pas pu satisfaire aux exigences de cette disposition, puisque son mémoire en intervention n'ap-

³ — Voir, à titre d'exemple, arrêt du 3 octobre 1984, Commission/Italie (254/83, Rec. p. 3395).

puie pas les conclusions de l'Irlande. La demande aurait donc dû être rejetée comme irrecevable.

13. À cet égard, il y a lieu de constater qu'il ne saurait être question de déclarer irrecevable une demande d'intervention au vu du texte du mémoire qui n'était pas encore connu au moment où la demande a été présentée. Il apparaît, dès lors, que ce premier argument de la Commission vise, en réalité, le contenu du mémoire en intervention.

14. La Commission fait valoir, en outre, que, dans ce mémoire, le Royaume-Uni n'expose pas non plus ses propres conclusions, ce qui serait en contradiction avec l'article 93, paragraphe 5, du règlement de procédure qui dispose que le mémoire en intervention contient les conclusions de l'intervenant.

15. Elle considère, en effet, que, au lieu de conclure, la partie intervenante «se contente de spéculer sur les conséquences que l'acceptation de ses arguments par la Cour pourrait avoir sur la requête de la Commission» et cite, à cet égard, la dernière phrase du mémoire en intervention.

16. Dans celle-ci, le gouvernement du Royaume-Uni expose que, si la Cour

accepte sa thèse, ses arguments «devraient militer en faveur du rejet du recours de la Commission, et non seulement [de] la suspension de la procédure», conclusion formulée, rappelons-le, par la partie défenderesse.

17. Il est indiscutable que cette phrase ne peut être lue comme une conclusion au soutien de celles de la partie défenderesse, puisqu'elle s'en écarte, au contraire, explicitement. Il est permis de se demander si elle ne pourrait pas, en revanche, être lue comme une conclusion tendant au rejet des conclusions de la Commission, au sens de l'article 93, paragraphe 5, du règlement de procédure, qui prévoit que le mémoire en intervention contient les conclusions tendant au soutien *ou au rejet* des conclusions d'une partie.

18. Il convient, néanmoins, de rappeler que, aux termes de l'article 37, dernier alinéa, du statut CE de la Cour, «[l]es conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le *soutien*⁴ des conclusions de l'une des parties». Nous aurions, dès lors, tendance à conclure à l'irrecevabilité de l'intervention.

19. En l'espèce, il n'est cependant pas nécessaire de trancher cette question. Il ressort, en effet, de la jurisprudence de la

4 — Souligné par l'auteur.

Cour que cette dernière est obligée d'examiner l'argumentation du gouvernement du Royaume-Uni, sans qu'il soit nécessaire de porter un jugement sur la recevabilité de l'intervention de celui-ci. En effet, il résulte des termes de son mémoire en intervention que ledit gouvernement remet en cause la compétence de la Cour en l'espèce.

20. Or, la Cour a jugé qu'une argumentation concernant ladite compétence est à relever d'office. Tel est, d'ailleurs, le cas même si elle n'est pas assortie de conclusions formelles⁵. Il est vrai que, dans cette affaire, l'argumentation en question était soulevée par une partie au principal et non par une partie intervenante. Nous estimons cependant que la solution retenue par la Cour ne dépendait pas de cette considération, mais uniquement de la nature des arguments invoqués, dont le caractère d'ordre public lui imposait de procéder à leur examen.

21. Cette conclusion nous paraît confortée par l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Neotype Techmashexport/Commission et Conseil⁶. Elle y a, en effet, jugé que, «s'agissant d'une fin de non-recevoir d'ordre public, qu'il convient d'examiner d'office, en vertu de l'article 92, paragraphe 2, du règlement de procédure, il n'y a pas lieu

d'examiner le point de savoir si une partie intervenante peut soulever une exception d'irrecevabilité qui ne l'a pas été par la partie dont elle soutient les conclusions».

22. Le cas d'espèce ne porte certes pas sur une exception d'irrecevabilité, mais il ressort de la citation qui précède que le raisonnement de la Cour vise, fort logiquement, toutes les questions d'ordre public, à examiner d'office. Or, comme nous l'avons vu, l'argumentation du gouvernement du Royaume-Uni relève de cette catégorie.

23. Il convient donc de l'examiner, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la recevabilité de l'intervention.

24. Tant le Royaume-Uni que la Commission rappellent que l'accord EEE, dont la violation est alléguée, est un accord mixte. Le Royaume-Uni en déduit que les États membres ne sont liés, en droit communautaire, que par les dispositions dudit accord qui relèvent de la compétence communautaire. Or, pour la propriété intellectuelle, tel ne serait que partiellement le cas.

25. En effet, il découlerait de l'avis 1/94 de la Cour⁷ que, dans le domaine de la propriété intellectuelle, la Communauté

5 — Arrêt du 18 mars 1980, *Ferriera Valsabbia e.a./Commission* (154/78, 205/78, 206/78, 226/78 à 228/78, 263/78 et 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 et 85/79, Rec. p. 907, point 7).

6 — Arrêt du 11 juillet 1990 (C-305/86 et C-160/87, Rec. p. I-2945, point 18).

7 — Avis du 15 novembre 1994 (Rec. p. I-5267, points 99 à 105).

n'est compétente pour conclure des accords internationaux que pour les matières spécifiques pour lesquelles elle a adopté des mesures d'harmonisation au niveau de la Communauté.

26. Cette situation serait reflétée à l'article 9 du protocole 28 annexé à l'accord EEE, qui établit que «[l]es dispositions du présent protocole ne portent pas atteinte à la compétence de la Communauté et de ses États membres en matière de propriété intellectuelle».

27. À ce raisonnement, la Commission oppose divers arguments. Elle s'appuie notamment sur les termes spécifiques de l'accord EEE, desquels il ressortirait que les États membres ont accepté que la Commission soit habilitée à veiller au respect des obligations qui leur incombent en vertu dudit accord. Aucune exception n'aurait été prévue en ce qui concerne la propriété intellectuelle ou toute autre matière.

28. Force est cependant de souligner que l'article 109 de l'accord EEE, auquel se réfère la Commission, n'attribue un pouvoir de surveillance à celle-ci que sous réserve qu'elle agisse «conformément au traité instituant la Communauté économique européenne». Ledit pouvoir est, dès lors, nécessairement limité à l'étendue de la compétence communautaire, telle qu'elle découle du traité, et la disposition en cause ne donne aucune indication à cet égard.

29. La Commission relève, en outre, que l'accord EEE a été conclu par la Communauté et ratifié par les États membres sans que leurs obligations respectives envers les autres parties contractantes aient été définies. Celles-ci seraient donc en droit d'attendre de la Communauté qu'elle assume la responsabilité de veiller au respect de l'ensemble des obligations qu'elle a assumées. Or, il serait étrange que, au regard d'une matière spécifique, la Communauté soit responsable de la violation d'un accord international par un État membre sans être en mesure de contraindre ce dernier à prendre les dispositions nécessaires pour mettre un terme à ladite violation.

30. Il ne nous paraît cependant pas certain que le simple fait que les obligations respectives de la Communauté et des États membres envers les autres parties contractantes n'ont pas été définies permette à celles-ci d'en déduire que la Communauté assume une responsabilité pour le respect de l'ensemble de l'accord en question, y compris des dispositions de celui-ci qui ne relèveraient pas de sa compétence. Au contraire, le fait même que la Communauté et ses États membres ont eu recours à la formule d'un accord mixte révèle aux pays tiers que ledit accord ne relève pas dans sa totalité de la compétence communautaire et que, par conséquent, la Communauté n'assume, a priori, une responsabilité que pour les parties de celui-ci relevant de sa compétence.

31. L'arrêt Hermès⁸, ainsi que les conclusions de l'avocat général Tesauro dans cette

⁸ — Arrêt du 16 juin 1998 (C-53/96, Rec. p. I-3603).

affaire, citées par la Commission, n'infirmement pas ce raisonnement.

32. Plus convaincants nous paraissent cependant les deux autres arguments avancés par cette dernière.

33. Celle-ci s'appuie, tout d'abord, sur la nature spécifique des accords d'association, tels que l'accord EEE. Dans ce contexte, elle invoque, à juste titre, l'arrêt Demirel dans lequel la Cour a jugé que, «s'agissant d'un accord d'association créant des liens particuliers et privilégiés avec un État tiers qui doit, du moins partiellement, participer au régime communautaire, l'article 238 doit nécessairement conférer à la Communauté compétence pour assurer des engagements vis-à-vis d'États tiers dans tous les domaines couverts par le traité»⁹.

34. Or, comme le rappelle également la Commission, la Cour a jugé, à de multiples reprises, que, comme les autres droits de propriété industrielle et commerciale, les droits exclusifs conférés par la propriété littéraire et artistique entrent dans le domaine couvert par le traité¹⁰.

35. Tel est, en particulier, le cas pour le droit d'auteur et les droits voisins, dont la

Cour a jugé que, «en raison notamment de leurs effets sur les échanges intracommunautaires de biens et de services», ils entrent dans le domaine d'application du traité¹¹.

36. La Commission invoque également un second fondement pour la compétence communautaire, en rappelant la jurisprudence «AETR»¹² selon laquelle il y a lieu, pour déterminer l'étendue de la compétence communautaire, d'établir s'il existe des règles communautaires susceptibles d'être affectées par l'accord en question.

37. Or, concernant la matière des droits d'auteur, en cause en l'espèce, la Commission rappelle que diverses règles de droit communautaire sont susceptibles d'être affectées par l'adhésion des États membres à l'acte de Paris de la convention de Berne.

38. Elle cite, à cet égard, l'article 12 CE, qui fait obligation aux États membres de s'abstenir de toute discrimination selon la nationalité des auteurs, alors que l'article 5 de la convention de Berne traiterait également de cette question.

39. La Commission invoque également, à juste titre, différentes directives relatives à

9 — Arrêt du 30 septembre 1987 (12/86, Rec. p. 3719, point 9).

10 — Voir, à titre d'exemple, arrêt du 20 octobre 1993, Phil Collins e.a. (C-92/92 et C-326/92, Rec. p. I-5145).

11 — Arrêt Phil Collins e.a., précité, point 27.

12 — Arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil (22/70, Rec. p. 263).

certain aspects du droit d'auteur¹³, qui recourent diverses dispositions de la convention de Berne. Elle cite, à cet égard, l'exemple de la directive 93/98, qui concerne, notamment, la durée de la protection du droit d'auteur, question couverte par les articles 7 et 7 bis de ladite convention.

40. Il apparaît donc de façon indiscutable que des dispositions de droit communautaire sont susceptibles d'être affectées par l'accord en cause.

41. Remarquons, cependant, que ce n'est pas sur la question de la répartition des compétences, en tant que telle, que se concentre la divergence de vues dont la Cour est saisie.

42. Le Royaume-Uni et la Commission ne mettent, certes, pas l'accent sur les mêmes éléments lorsqu'ils décrivent la répartition des compétences en matière de droit d'au-

teur. Le premier insiste sur le fait que plusieurs dispositions de la convention de Berne auraient trait à des questions n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation au niveau de la Communauté. Il cite, à cet égard, l'article 11 de ladite convention, concernant notamment l'exécution publique des œuvres. La seconde, en revanche, insiste sur le nombre et la portée des dispositions communautaires relatives à la matière en cause.

43. Il n'en demeure pas moins que ni l'un ni l'autre ne conteste le caractère mixte de celle-ci. Ainsi, comme nous l'avons vu, le Royaume-Uni cite l'avis 1/94, dans lequel la Cour a conclu au caractère mixte de la compétence relative à la matière couverte par l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (OMC) (accord dit «TRIPS») ¹⁴. La Commission admet, quant à elle, que l'on ne saurait trouver un texte de droit communautaire à mettre en parallèle avec chacune des dispositions de la convention de Berne, ce qui ne constituerait cependant pas un obstacle à l'existence d'une compétence communautaire.

44. Le problème posé par l'argumentation du Royaume-Uni n'est, toutefois, pas celui de l'existence d'une compétence communautaire en l'espèce, mais celui de l'obligation de la Commission de préciser, dans son recours, l'étendue d'une telle compétence.

13 — Directives 91/250/CEE du Conseil, du 14 mai 1991, concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur (JO L 122, p. 42); 92/100/CEE du Conseil, du 19 novembre 1992, relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle (JO L 346, p. 61); 93/83/CEE du Conseil, du 27 septembre 1993, relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble (JO L 248, p. 15); 93/98/CEE du Conseil, du 29 octobre 1993, relative à l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins (JO L 290, p. 9), et 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 1996, concernant la protection juridique des bases de données (JO L 77, p. 20).

14 — JO 1994, L 336, p. 214.

45. Force est, dès lors, d'observer que, s'il découle clairement de l'argumentation qui précède que la matière objet du litige relève, au moins partiellement, de la compétence communautaire, cette constatation n'est guère déterminante en elle-même, puisqu'elle ne règle en rien la question de savoir si la Commission était en droit de s'abstenir de préciser, dans son recours, les dispositions de l'acte de Paris de la convention de Berne couvrant des questions relevant de la compétence communautaire.

46. Le Royaume-Uni met l'accent, dans ce contexte, sur la charge de la preuve du manquement, qui incombe à la Commission. Il est, cependant, permis de se demander s'il ne défend pas, en l'occurrence, une conception excessivement sévère de cette charge. La thèse du Royaume-Uni revient, en effet, à considérer comme totalement irrecevable le recours de la Commission. Or, on pourrait également estimer que celui-ci serait recevable dans la mesure où il porterait sur la compétence communautaire et ne devrait être rejeté que pour le surplus.

47. En tout état de cause, il y a lieu de constater que l'on ne saurait, en l'espèce, exiger de la Commission qu'elle fasse, dans son recours, la distinction entre les dispositions de l'acte de Paris de la convention de Berne traitant de questions relevant de la compétence communautaire et les autres.

48. Il convient de souligner, avec la Commission, que la convention de Berne n'est

pas divisible. Un État ne saurait donc y adhérer partiellement. Son adhésion suppose au contraire l'acceptation de l'ensemble des obligations prévues par ladite convention. Il s'ensuit que, si le droit communautaire impose aux États membres une obligation d'adhésion, il ne peut s'agir que d'une adhésion à l'ensemble de cette convention.

49. Or, comme nous l'avons vu, celle-ci comporte des dispositions qui affectent des règles communautaires.

50. Il y a lieu, dès lors, de considérer l'obligation d'adhésion à l'acte de Paris de la convention de Berne, qu'impose l'accord EEE, comme une obligation indivisible d'adhérer à un accord dont diverses dispositions affectent des règles communautaires.

51. Il s'agit donc nécessairement d'une obligation relevant du respect du droit communautaire par les États membres et, comme telle, susceptible de faire l'objet d'un recours en manquement.

52. Il convient donc de rejeter la thèse du Royaume-Uni, puisqu'elle entraînerait l'obligation pour la Commission de faire constater par la Cour que l'Irlande aurait dû adhérer à certains articles précis de l'acte de Paris de la convention de Berne, alors qu'une telle adhésion ne se conçoit

que comme la conséquence de l'adhésion audit acte dans son ensemble, compte tenu de l'indivisibilité des obligations prévues par celui-ci.

54. Rappelons que la partie défenderesse ne conteste pas que cette adhésion n'était pas intervenue à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé.

53. Il découle de ce qui précède que c'est à bon droit que la Commission a, dans son recours, considéré que le manquement reproché à l'Irlande était la non-adhésion à l'acte de Paris de la convention de Berne, sans opérer de distinction entre les dispositions visant des questions relevant de la compétence communautaire et les autres.

55. Il convient, par conséquent, de faire droit aux conclusions de la Commission. Le Royaume-Uni, partie intervenante, doit supporter à ce titre ses propres dépens, en vertu de l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure de la Cour.

Conclusions

56. Il est proposé à la Cour:

- de dire pour droit que l'Irlande a manqué aux obligations découlant des dispositions combinées des articles 300, paragraphe 7, CE et 5 du protocole 28 annexé à l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992, en n'obtenant pas son adhésion avant le 1^{er} janvier 1995 à la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (acte de Paris de 1971);

- de condamner l'Irlande aux dépens, à l'exception de ceux du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui restent à sa charge.