

ARRÊT DE LA COUR
DU 22 NOVEMBRE 1978 ¹

Lothar Mattheus
contre Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG
(demande de décision préjudicielle,
formée par l'Amtsgericht de Essen)

Affaire 93/78

Sommaire

1. *Questions préjudicielles — Compétences respectives de la Cour et des juridictions nationales — Répartition par le traité — Caractère impératif*
(Traité CEE, art. 177)
2. *CEE — Adhésion de nouveaux États membres — Conditions d'admission — Définition par les autorités visées au traité*
(Traité CEE, art. 237)

1. La répartition de compétences entre la Cour de justice et les juridictions des États membres prévue par l'article 177 du traité CEE est impérative; elle ne saurait être modifiée, ni l'exercice de ces compétences entravé, notamment par des conventions entre personnes privées qui tendraient à obliger les juridictions des États membres à demander une décision préjudicielle en les privant de l'exercice indépendant du pouvoir d'appréciation que le deuxième alinéa de l'article 177 leur reconnaît.
2. L'article 237 du traité CEE établit une procédure précise et bien circonscrite pour l'admission de nouveaux États membres, au cours de laquelle les conditions d'adhésion sont à élaborer par les autorités indiquées par l'article même; ainsi les conditions juridiques d'une telle adhésion restent à définir dans le cadre de cette procédure sans qu'il soit possible d'en fixer au préalable le contenu par voie judiciaire.

Dans l'affaire 93/78

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par l'Amtsgericht de Essen, et tendant à obtenir dans le litige pendant devant ladite juridiction entre

LOTHAR MATTHEUS, commerçant, à Windeck/Opperzau,

¹ — Langue de procédure: l'allemand.

et

DOEGO FRUCHTIMPORT UND TIEFKÜHLKOST eG, à Dortmund,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 237 du traité CEE

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et A. J. Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. H. Mayras

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Le 1^{er} août 1977, les parties au principal ont conclu un contrat aux termes duquel Matheus s'engageait à établir pour certains produits agricoles un système d'études de marchés en Espagne et au Portugal. Ce système devait être opérationnel au plus tard à la date de la décision d'adhésion de ces États aux Communautés européennes.

Doego s'engageait à cette fin à verser semestriellement une somme forfaitaire à définir ultérieurement.

Les clauses finales de ce contrat sont libellées comme suit:

«Ce contrat est fermement conclu pour une durée de 5 ans. Le mandant [Doego] a le droit de le résilier dans le cas où l'adhésion s'avérerait — en fait ou en droit — irréalisable. La question de l'impossibilité juridique est déterminée par une décision de la Cour de justice des Communautés européennes. Dans l'hypothèse d'une résiliation légitime, le mandataire perd son droit au remboursement des frais.

Ce contrat relève de la compétence des tribunaux de Essen.»

Mattheus ayant par lettre du 29 janvier 1978 invité Doego à lui rembourser ses frais à concurrence d'un montant de 527,85 DM, celle-ci, par lettre du 31 janvier 1978, a résilié le contrat en application du paragraphe dernier cité. Dès lors, Mattheus a engagé une action contre Doego devant l'Amtsgericht de Essen le 21 février 1978.

Cette juridiction a alors adopté l'ordonnance suivante:

«Amtsgericht Essen
Ordonnance
dans l'affaire

Lothar Mattheus, commerçant, à
Windeck/Opperzau,

partie demanderesse
contre

Doego Fruchtimport und Tiefkühl eG,
Dortmund, représenté par son directoire,
celui-ci représenté par le directeur M. K.
Winkler, à Dortmund,

partie défenderesse

1) A la demande des parties, il y a lieu de soumettre l'affaire à la Cour de justice des Communautés européennes afin qu'en application des dispositions de l'article 177, paragraphe 2, du traité CEE, elle statue à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

- a) L'article 237 du traité CEE seul ou conjointement avec d'autres dispositions du traité CEE doit-il être interprété en ce sens qu'il pose, outre les conditions formelles définies à l'article 237, des limites juridiques de fond à l'adhésion d'États tiers aux Communautés européennes?
- b) quelles sont ces limites?
- c) partant, l'adhésion de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce aux Communautés européennes est-elle rendue impossible dans un avenir prévisible pour des motifs de droit communautaire?

2) Il est sursis à statuer en attendant la décision de la Cour de justice des Communautés européennes.

Essen, le 23 mars 1978

Schaper, juge à l'Amtsgericht.»

L'ordonnance a été enregistrée au greffe de la Cour le 14 avril 1978.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par M. Lothar Mattheus, partie demanderesse au principal, par Doego, partie défenderesse au principal, représentée par M. Gert Meier, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Claus-Dieter Ehlermann, directeur général du service juridique de la Commission, en qualité d'agent, assisté par M. Peter Karpenstein, conseiller juridique de la Commission.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a demandé à la Commission de prendre position sur la question de savoir si des clauses comme celles contenues dans l'avant-dernier paragraphe du contrat litigieux sont compatibles avec l'ordre public communautaire.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

a) *Observations de la partie demanderesse au principal*

Quant à la première question il importe peu, selon Mattheus, de savoir si l'article 237 pose, outre les conditions de forme, des limites juridiques de fond à l'adhésion d'États tiers. Même s'il y avait lieu de répondre par l'affirmative à cette question, les intérêts politiques supérieurs de la Communauté exigeraient que l'on accueille la Grèce, l'Espagne et le Portugal comme nouveaux membres.

Le développement politiquement souhaitable de la Communauté des États euro-

peens ne saurait être entravé par des dispositions formelles du droit communautaire.

Quant à la troisième question, Matheus allègue que l'adhésion d'États tiers à la Communauté européenne serait possible dans un avenir prévisible, ne serait-ce que parce que les États membres sont restés maîtres des traités.

b) Observations de la partie défenderesse au principal

Selon Doego, il convient de répondre affirmativement à la première question, sans formuler aucune réserve. Il ressortirait déjà de l'article 237, alinéa 2, du traité CEE, que, si des conditions d'admission particulières ne sont pas remplies, l'adhésion d'États tiers à la Communauté ne serait pas autorisée par le droit communautaire. Il faudrait alors accorder une importance spéciale à la nécessité d'établir des conditions d'admission.

Cette prise de position correspondrait depuis longtemps aux doctrines juridiques défendues tant par le Conseil que par la Commission des Communautés européennes. Doego se réfère à la déclaration des chefs d'État et de gouvernement de Copenhague, des 14 et 15 décembre 1973 sur l'identité européenne, à la déclaration sur la démocratie du Conseil européen de Copenhague du 8 avril 1978, à la réponse du Conseil à la question écrite n° 930/77 (M. Holst, JOCE 1978 n° C 64/20) ainsi qu'aux avis de la Commission adressés au Conseil, le 29 septembre 1967 et le 1^{er} octobre 1969 (Avis de la Commission du 29. 9. 1967, COM (67) 750 et avis du 1. 10. 1969, Annexe au Bulletin CE n° 9 et 10/69 et aux «Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement» du 24 avril 1978, enfin à l'analyse, datée du même jour, intitulée «Période de transition et les conséquences institutionnelles de l'élargissement».

Quant à la deuxième question, Doego allègue qu'il ressortirait de la doctrine

sur l'adhésion, développée dans les documents cités, que les États tiers candidats à l'adhésion doivent remplir — entre autres — les conditions suivantes:

- avoir une constitution libérale et une stabilité politique suffisante,
- avoir un niveau de développement économique qui, en moyenne, soit comparable à celui de la Communauté,
- accepter les acquis communautaires, y compris les objectifs politiques de la Communauté,
- satisfaire aux conditions personnelles et économiques, posséder les moyens financiers et les instruments nécessaires pour pouvoir remplir les obligations de droit communautaire d'une façon réelle et effective.

Elle propose de répondre comme suit à la deuxième question:

«La combinaison de l'article 237 du traité CEE avec les principes du traité interdit l'adhésion d'États tiers aux Communautés européennes, si et pour autant que par-là même le niveau d'intégration atteint était mis en péril et que les progrès d'intégration prévus dans le traité ou dans des décisions dérivées de celui-ci étaient retardés. Au titre du droit communautaire, les institutions de la Communauté et les États membres sont tenus de n'autoriser l'adhésion d'un autre État européen à la Communauté économique européenne que si et pour autant que les conditions d'admission garantissent *effectivement* que l'adhésion ne compromet sérieusement ni le niveau d'intégration de la Communauté ni certains objectifs d'intégration ni la capacité d'agir de la Communauté.»

Selon Doego, la troisième question est irrecevable au titre de l'article 177 du traité CEE du fait qu'elle ne tend pas à l'interprétation du traité. Le contrat conclu par les parties contient certes une clause compromissoire aux termes de laquelle la Cour de justice des Communautés européennes est désignée comme

arbitre. Il ressortirait des articles 181 et 182 du traité CEE, que les particuliers ne peuvent pas rendre la Cour de justice des Communautés européennes compétente en vertu d'une clause d'arbitrage.

c) *Observations de la Commission des Communautés européennes*

La Commission émet des doutes quant à la recevabilité de la demande de décision préjudicielle. En lisant le contrat qui se trouve à la base de cette demande, on aurait l'impression qu'il a été conclu dans le seul but d'amener la Cour de justice à se prononcer sur l'existence d'éventuelles conditions de fond mises à une adhésion à la Communauté européenne. Elle considère qu'il est pour le moins singulier que, dans une convention écrite, des négociants fassent expressément dépendre le remboursement de frais exposés en exécution d'une obligation, de la question de savoir si des obstacles *juridiques* existent à l'adhésion de nouveaux États européens à la Communauté économique européenne, et qu'ils prévoient par la même occasion que cette question doit être tranchée par la Cour de justice des Communautés européennes.

On serait donc en droit de se demander s'il s'agit vraiment, pour les parties au litige principal, du remboursement des dépenses en cause, ou si elles visent uniquement à faire élucider in abstracto une question juridique qui leur semble intéressante. Dans cette dernière hypothèse, on ne se trouverait probablement pas en présence d'un litige tel que le présuppose l'article 177 du traité CEE.

La troisième question, ne portant ni sur une interprétation du droit communautaire, ni sur la validité d'un acte des institutions communautaires, serait manifestement irrecevable.

La Commission est d'avis qu'il faut répondre par l'affirmative à la première question.

Pour que des négociations d'adhésion puissent être engagées, l'État candidat devrait remplir sur le plan juridique deux

conditions de fond: d'une part, il doit s'agir d'un État européen, d'autre part, le régime constitutionnel de l'État candidat doit être une démocratie pluraliste dont la structure garantit une représentation des diverses opinions politiques, ainsi que les procédures nécessaires à la protection des droits de l'homme. La Commission se réfère à cet égard aux avis émis par elle lors du premier élargissement de la Communauté et à la déclaration sur la démocratie adoptée par le Conseil européen, les 4 et 5 avril 1978, à Copenhague (cités ci-dessus).

Lors du premier élargissement de la Communauté, on est parti du principe que les pays candidats devaient accepter l'ensemble de l'«acquis communautaire». Cependant, il serait indubitable que l'accroissement du nombre des États membres pose également des problèmes d'ordre qualitatif. A ce propos, la Commission se réfère à son analyse relative aux conséquences institutionnelles de l'élargissement du 24 avril 1978, COM (78) 190 fin. La notion d'«adaptations» utilisée à l'article 237, alinéa 2, du traité CEE devrait être interprétée en ce sens que, dans la mesure où cela est nécessaire à la réalisation de l'adhésion d'un État européen, elle permet également d'apporter au traité des modifications allant au-delà de l'adaptation purement mécanique qui a été effectuée lors du premier élargissement.

En ce qui concerne la question posée par la Cour, la Commission estime que, par la clause litigieuse, les parties ont fait allusion à la procédure visée à l'article 177 du traité, laquelle serait soumise aux seules conditions définies audit article.

Même si l'on admettait que la clause litigieuse procède d'une intention de lier le juge national, il ne serait pas possible de parler d'une violation des dispositions communautaires relatives à l'ordre public. Il serait assurément interdit aux parties, d'une manière très générale, de dicter, dans une clause de droit privé, aux tribunaux la conduite à adopter en matière de procédure.

D'autre part, il ne serait pas possible d'interdire aux parties d'exprimer leur desiderata sur la procédure à suivre. La Commission estime que l'Amtsgericht de Essen semble n'avoir interprété l'avant-dernier paragraphe du contrat du 1^{er} août 1977 que dans le sens d'une suggestion. Il aurait pu déjà prendre sa décision sur la base du droit de résiliation spécifié à l'avant-dernier paragraphe (deuxième phrase).

En résumé, la Commission propose:

- de rejeter la troisième question comme irrecevable;
- pour le cas où la Cour de justice considérerait l'autre partie de la demande de décision préjudicielle comme recevable, de répondre comme suit à la première et à la deuxième questions:

1. L'article 237 du traité CEE doit être interprété en ce sens que, outre les conditions de demande et d'accord qui y figurent, il ne permet l'adhésion d'un État à la Communauté économique européenne que

- s'il s'agit d'un État européen;
- si la structure constitutionnelle de cet État garantit, d'une part l'existence et le maintien d'une démocratie pluraliste et, d'autre part, une protection efficace des droits de l'homme.

2. Outre les exigences mentionnées sous le point 1, les conditions de fond qu'un État doit remplir pour devenir membre de la Communauté économique européenne font l'objet de l'accord prévu à l'article 237, alinéa 2, entre les États membres et l'État demandeur. Conformément à cette disposition, les seules restrictions auxquelles sont soumis les États parti-

cipant aux négociations sur les conditions de l'accord d'adhésion sont les suivantes:

- a) les dérogations qu'ils prévoient d'apporter au traité CEE et au droit dérivé de ce traité ne peuvent avoir qu'un caractère transitoire, c'est-à-dire doivent être limitées dans le temps,
- b) ils ne peuvent procéder à des adaptations du traité CEE que dans la mesure où cela s'avère nécessaire en raison de l'adhésion,
- c) en effectuant les adaptations du traité CEE et du droit dérivé, ils ne peuvent s'écarter des principes régissant la Communauté économique européenne.

III — Procédure orale

Attendu qu'à l'audience du 3 octobre 1978 la partie défenderesse au principal et la Commission des Communautés européennes ont été entendues en leurs observations orales;

Attendu que la Cour a reçu, le 17 octobre 1978, une lettre de l'Amtsgericht de Essen, dans laquelle «il est précisé que le tribunal a compris la troisième phrase du dernier alinéa de la convention entre les parties du 1^{er} août 1977 comme une simple suggestion de leur part et qu'il ne s'est pas estimé lié par elle, mais a déféré l'affaire sur la base d'un raisonnement propre et d'une analyse autonome des conditions de l'article 177 du traité CEE»;

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 26 octobre 1978;

En droit

- 1 Attendu que par ordonnance du 23 mars 1978, parvenue à la Cour le 14 avril suivant, l'Amtsgericht de Essen a, au titre de l'article 177 du traité, saisi la Cour de justice de trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 237 du traité et tendant à savoir si l'adhésion de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce aux Communautés européennes est rendue impossible dans un avenir prévisible pour des motifs de droit communautaire;
- 2 attendu que les questions trouvent leur origine dans un contrat aux termes duquel la partie Mattheus s'engageait à établir pour l'entreprise Doego d'études de marché en Espagne et au Portugal en ce qui concerne certains produits agricoles;

que les clauses finales de ce contrat étaient libellées comme suit:

«Ce contrat est fermement conclu pour une durée de 5 ans. Le mandant [Doego] a le droit de le résilier dans le cas où l'adhésion s'avérerait — en fait ou en droit — irréalisable. La question de l'impossibilité juridique est déterminée par une décision de la Cour de justice des Communautés européennes. Dans l'hypothèse d'une résiliation légitime, le mandataire perd son droit au remboursement des frais.

Ce contrat relève de la compétence des tribunaux de Essen»;

- 3 que Doego ayant résilié le contrat en invoquant la stipulation citée, Mattheus l'a assigné devant l'Amtsgericht pour obtenir un remboursement de ses frais;

que cette juridiction a dès lors saisi la Cour de justice des questions suivantes:

- a) L'article 237 du traité CEE seul ou conjointement avec d'autres dispositions du traité CEE doit-il être interprété en ce sens qu'il pose, outre les conditions formelles définies à l'article 237, des limites juridiques de fond à l'adhésion d'États tiers aux Communautés européennes?
- b) quelles sont ces limites?
- c) partant, l'adhésion de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce aux Communautés européennes est-elle rendue impossible dans un avenir prévisible pour des motifs *de droit* communautaire?»;

Sur la procédure

- 4 Attendu qu'aux termes de l'article 177, premier alinéa, du traité: «La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, . . . sur l'interprétation du présent traité . . .»;

que selon le deuxième alinéa de cet article: «Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de justice de statuer sur cette question»;

- 5 que la répartition de compétences ainsi opérée est impérative, qu'elle ne saurait être modifiée, ou l'exercice de ces compétences entravé, notamment par des conventions entre personnes privées qui tendraient à obliger les juridictions des États membres à demander une décision préjudicielle en les privant de l'exercice indépendant du pouvoir d'appréciation que le deuxième alinéa de l'article 177 leur reconnaît;
- 6 attendu que les faits de la procédure soulèvent la question de savoir si une clause telle qu'elle figure au contrat entre les parties au principal et qui se trouve à l'origine de la présente demande préjudicielle, faisant dépendre la légitimité de la résiliation du contrat d'une décision de la Cour de justice, n'est pas nulle en tant qu'incompatible avec les dispositions citées;

que cependant une question dans ce sens n'a pas été posée par la juridiction nationale et qu'eu égard à ce qui suit il n'est pas nécessaire que la Cour se prononce d'office à ce sujet;

Sur les questions posées

- 7 Attendu qu'aux termes de l'article 237, premier alinéa, du traité «tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité»;

que le second alinéa de cet article porte que «les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives»;

- 8 que ces dispositions établissent une procédure précise et bien circonscrite pour l'admission de nouveaux États membres, au cours de laquelle les conditions d'adhésion sont à élaborer par les autorités indiquées par l'article même;

qu'ainsi les conditions juridiques de pareille adhésion restent à définir dans le cadre de cette procédure sans qu'il soit possible d'en fixer au préalable le contenu par voie judiciaire;

que dès lors la Cour de justice ne saurait se prononcer, dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 177, sur la forme ou l'objet des conditions à adopter éventuellement;

qu'elle doit donc se déclarer incompétente pour répondre aux questions posées par l'Amtsgericht;

Sur les dépens

- 9 Attendu que les frais exposés par la Commission, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par l'Amtsgericht de Essen, par ordonnance du 23 mars 1978, dit pour droit:

La Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les questions posées par la juridiction nationale.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore
Sørensen O'Keefe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 22 novembre 1978.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
H. Kutscher