

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
7 septembre 1999 *

Dans l'affaire C-355/97,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par l'Oberster Gerichtshof (Autriche) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Landesgrundverkehrsreferent der Tiroler Landesregierung

et

**Beck Liegenschaftsverwaltungsgesellschaft mbH,
Bergdorf Wohnbau GmbH, en liquidation,**

en présence de:

Karl Hacker,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 70 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J.-P. Puissechet (rapporteur), président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, D. A. O. Edward et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,

greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

- pour le Landesgrundverkehrsreferent der Tiroler Landesregierung, par M^e Herwig Grosch, avocat à Kitzbühel,
- pour Beck Liegenschaftsverwaltungsgesellschaft mbH, par M^e Klaus Reisch, avocat à Kitzbühel,
- pour M^e Hacker, par M^e Michael Graff, avocat à Vienne,
- pour la république d'Autriche, par M^{me} Christine Stix-Hackl, Gesandte au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. Viktor Kreuzschitz, conseiller juridique, et M^{me} Maria Patakia, membre du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 2 mars 1999,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 28 août 1997, parvenue à la Cour le 15 octobre suivant, l'Oberster Gerichtshof a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), une question préjudicielle sur l'interprétation de l'article 70 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1, ci-après l'«acte d'adhésion»).
- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant le Landesgrundverkehrsreferent der Tiroler Landesregierung (fonctionnaire du Land du Tyrol chargé de contrôler la régularité des opérations d'achat et de vente de biens immobiliers, ci-après le «Landesgrundverkehrsreferent») à Beck Liegenschaftsverwaltungsgesellschaft mbH (ci-après «Beck») et Bergdorf Wohnbau GmbH (ci-après «Bergdorf») au sujet de la vente par Bergdorf à Beck d'un appartement situé à Fieberbrunn, au Tyrol, par contrat en date du 14 octobre 1983 passé devant M^c Hacker, notaire (ci-après la «transaction litigieuse»).

Le cadre juridique national

- 3 Le Tiroler Grundverkehrsgesetz du 18 octobre 1983 (*LGBl. für Tirol 69/1983*, loi tyrolienne relative à l'acquisition et à la vente des biens fonciers, ci-après le

«TGVG 1983»), dans sa version résultant de la loi du 3 juillet 1991 (*LGBL. für Tirol* 74/1991, ci-après la «loi de 1991»), entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1991, autorise le Landesgrundverkehrsreferent à faire constater en justice la nullité d'une opération d'achat ou de vente de biens immobiliers situés au Tyrol, y compris d'une opération conclue antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi de 1991, dès lors qu'existent des raisons de supposer que la transaction est fictive ou frauduleuse.

- 4 Le TGVG 1983, modifié, a été remplacé, à compter du 1^{er} janvier 1994, par le Tiroler Grundverkehrsgesetz du 7 juillet 1993 (*LGBL. für Tirol* 82/1993, ci-après le «TGVG 1993»). Cette loi, qui prévoit également que le Landesgrundverkehrsreferent peut introduire une action en constatation de la nullité des transactions immobilières fictives ou frauduleuses, y compris celles conclues avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, précise que les dispositions du TGVG 1983, dans leur dernière version en vigueur, continuent de régir les recours formés à l'encontre des transactions conclues antérieurement au 1^{er} janvier 1994.
- 5 Le TGVG 1993 a lui-même été abrogé, à compter du 1^{er} octobre 1996, par le Tiroler Grundverkehrsgesetz du 3 juillet 1996 (*LGBL. für Tirol* 61/1996, ci-après le «TGVG 1996»), lequel réaffirme, en son article 35, paragraphe 1, le droit du Landesgrundverkehrsreferent de faire constater en justice la nullité des transactions immobilières fictives ou frauduleuses et prévoit également que les dispositions du TGVG 1983, dans leur dernière version en vigueur, continuent de s'appliquer aux procédures concernant les transactions conclues avant le 1^{er} janvier 1994.
- 6 Ainsi, aux termes de l'article 40, paragraphe 2, du TGVG 1996:

«Dans les litiges administratifs relatifs à des transactions portant sur des biens immobiliers qui étaient pendants au 1^{er} janvier 1994, il y a lieu, sur le fond, de continuer à appliquer le TGVG 1983. En ce qui concerne les autorités compétentes et la procédure, il y a lieu d'appliquer les dispositions figurant dans la présente loi.»

- 7 De même, aux termes de l'article 40, paragraphe 5, du TGVG 1996:

«Le droit reconnu au Landesgrundverkehrsreferent d'introduire un recours en application de l'article 35, paragraphe 1, s'étend également aux transactions fictives ou frauduleuses conclues avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Il convient d'appliquer le TGVG 1983 aux procédures introduites en application de l'article 35, paragraphe 1, qui ont pour objet des transactions fictives ou frauduleuses conclues avant le 1^{er} janvier 1994.»

Le cadre juridique communautaire

- 8 L'article 70 de l'acte d'adhésion dispose:

«Nonobstant les obligations prévues par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, la république d'Autriche peut maintenir sa législation existante concernant les résidences secondaires pendant une période de cinq ans à partir de sa date d'adhésion.»

Le litige au principal

- 9 Le Landesgrundverkehrsreferent, se fondant sur les dispositions du TGVG 1983, dans sa version résultant de la loi de 1991, a introduit, le 28 mars 1994, un recours devant le Landesgericht Innsbruck afin de faire constater la nullité de la transaction litigieuse.

- 10 Le Landesgericht Innsbruck, par jugement du 25 janvier 1995, puis, sur appel, l'Oberlandesgericht Innsbruck, par arrêt du 28 juin 1995, ont fait droit au recours du Landesgrundverkehrsreferent.
- 11 Beck et M^e Hacker, partie intervenante, ont alors formé un recours en « Revision » devant l'Oberster Gerichtshof, en contestant, notamment, le droit du Landesgrundverkehrsreferent d'agir en justice faute d'un fondement juridique à son action.
- 12 L'Oberster Gerichtshof a constaté que la loi de 1991, modifiant le TGVG 1983, sur laquelle était fondée l'action du Landesgrundverkehrsreferent, avait été déclarée inconstitutionnelle par le Verfassungsgerichtshof par arrêt du 28 septembre 1996, en sorte qu'elle était inapplicable au litige.
- 13 Recherchant si le TGVG 1993 était susceptible de servir de fondement à l'action du Landesgrundverkehrsreferent dans le litige au principal, l'Oberster Gerichtshof s'est interrogé sur la constitutionnalité de cette loi et a saisi de cette question le Verfassungsgerichtshof qui, par arrêt du 10 décembre 1996, a déclaré le TGVG 1993 inconstitutionnel et inapplicable au litige, à l'exception de celles de ses dispositions qui demeuraient applicables en vertu de l'article 40 du TGVG 1996.
- 14 En conséquence, l'Oberster Gerichtshof estime que c'est sur le fondement de l'article 40 du TGVG 1996 qu'il lui appartient d'apprécier l'existence du droit du Landesgrundverkehrsreferent à agir en justice, au motif que la législation antérieure n'est plus applicable.
- 15 Le TGVG 1996 ayant été adopté postérieurement à l'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne, intervenue le 1^{er} janvier 1995, l'Oberster Gerichtshof se demande cependant si l'article 40, paragraphes 2 et 5, du TGVG 1996 fait partie des dispositions que la république d'Autriche était autorisée à

maintenir pour une durée de cinq ans à partir de la date d'adhésion, en vertu de l'article 70 de l'acte d'adhésion.

- 16 Considérant que la solution du litige nécessite l'interprétation de l'article 70 de l'acte d'adhésion, l'Oberster Gerichtshof a ordonné le sursis à statuer et posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 70 de l'acte d'adhésion (acte relatif aux conditions d'adhésion... de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède ainsi qu'aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne), selon lequel, nonobstant les obligations prévues par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, la république d'Autriche peut maintenir sa législation existante concernant les résidences secondaires pendant une période de cinq ans à partir de la date d'adhésion (1^{er} janvier 1995), doit-il être interprété de telle sorte que les dispositions transitoires prévues par l'article 40, paragraphes 2 et 5, du Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996, publié au *Landesgesetzblatt für Tirol* n° 61/1996, relèvent de la notion de législation existante ou ces dispositions doivent-elles être considérées comme de nouvelles dispositions, dès lors qu'en application d'arrêts du Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle autrichienne), il n'y avait pas lieu d'appliquer à la présente affaire les dispositions des TGVG antérieurs?»

- 17 Par sa question, le juge national demande en substance si la notion de législation existante, au sens de l'article 70 de l'acte d'adhésion, recouvre des dispositions, telles que celles qui figurent à l'article 40, paragraphes 2 et 5, du TGVG 1996, qui ont été adoptées postérieurement à la date d'adhésion et prévoient que continue de s'appliquer aux transactions antérieures à l'adhésion une législation, déjà en vigueur à la date d'adhésion mais déclarée depuis inconstitutionnelle et inapplicable dans les procédures en cours, qui donne à une administration le droit de faire constater en justice la nullité de ventes immobilières.

Sur la recevabilité

- 18 Le Landesgrundverkehrsreferent, le gouvernement autrichien et la Commission considèrent que la réponse de la Cour à la question posée ne peut, en aucun cas, être utile à la solution du litige au principal.
- 19 En premier lieu, le droit communautaire ne serait pas susceptible d'application dans le litige au principal, à la fois *ratione temporis*, la transaction litigieuse, conclue le 14 octobre 1983, et le recours en nullité du Landesgrundverkehrsreferent, introduit le 28 mars 1994, étant antérieurs à l'adhésion de la République d'Autriche, et *ratione materiae*, la transaction, conclue entre deux sociétés autrichiennes et sans effet juridique en dehors du territoire autrichien, n'entrant pas dans le champ d'application du droit communautaire.
- 20 En second lieu, alors que l'interprétation sollicitée porte sur la notion de « législation existante concernant les résidences secondaires », au sens de l'article 70 de l'acte d'adhésion, rien n'indiquerait, dans l'ordonnance de renvoi, que le litige au principal soit relatif à une résidence secondaire, en sorte que la question préjudicielle serait dépourvue de pertinence.
- 21 En troisième lieu, enfin, l'ordonnance de renvoi serait insuffisamment motivée, s'agissant des conséquences juridiques des modifications législatives successives et des déclarations d'inconstitutionnalité, pour permettre à la Cour de savoir si l'interprétation demandée est de nature à influencer l'appréciation du fondement juridique de l'action en justice du Landesgrundverkehrsreferent.
- 22 Aucun de ces arguments n'est de nature à renverser la présomption de pertinence qui s'attache aux questions posées à titre préjudiciel par les juridictions nationales et qui ne peut être écartée que dans des cas exceptionnels, lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit communautaire n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou lorsque le problème est de nature hypothétique et que 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, arrêts du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 61, et du 5 juin 1997, *Celestini*, C-105/94, Rec. p. I-2971, point 22). Sauf en de telles hypothèses, la Cour est, en principe, tenue de statuer sur les questions préjudicielles portant sur l'interprétation des règles de droit communautaires (voir arrêt *Bosman*, précité, point 59).

- 23 En l'espèce, l'ordonnance de renvoi contient l'exposé des considérations de droit interne qui ont conduit le juge national à estimer que la question du droit du Landesgrundverkehrsreferent d'agir en justice afin de faire constater la nullité d'une transaction foncière, dont dépend l'issue du litige au principal, doit être tranchée sur le fondement de l'article 40, paragraphes 2 et 5, du TGVG 1996. Cette loi comporte, notamment en ses articles 11 et 14, des dispositions visant à prévenir l'installation de résidences secondaires.
- 24 Dans le cadre factuel et réglementaire ainsi défini, sous sa responsabilité, par le juge national, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude (voir, en ce sens, arrêt du 20 mars 1997, *Phytheron International*, C-352/95, Rec. p. I-1729, points 9 à 14), il n'apparaît pas que l'interprétation de la notion de « législation existante » au sens de l'article 70 de l'acte d'adhésion soit dépourvue de tout rapport avec le litige au principal, que le problème soit de nature hypothétique ou que la Cour soit privée des éléments de fait ou de droit nécessaires pour répondre de façon utile.
- 25 Le Landesgrundverkehrsreferent et la Commission font également valoir que, telle qu'elle est libellée, la question préjudicielle revient à demander à la Cour de qualifier les dispositions nationales du TGVG 1996 au regard de la notion communautaire de « législation existante », c'est-à-dire d'interpréter le droit national. Or, il appartiendrait au juge national et à lui seul de définir quelles dispositions font partie de la législation existante de l'État membre à la date de son adhésion.

- 26 Si, en effet, la détermination du contenu de la législation existante concernant les résidences secondaires à la date du 1^{er} janvier 1995 est, en principe, de la compétence du juge national, il appartient, en revanche, à la Cour de lui fournir les éléments d'interprétation de la notion communautaire de « législation existante » afin de lui permettre de procéder à cette détermination (voir arrêt du 1^{er} juin 1999, Konle, C-302/97, Rec. p. I-3099, point 27).
- 27 Il y a donc lieu de répondre à la question préjudicielle.

Sur la question préjudicielle

- 28 Il convient, à titre liminaire, de préciser que, en raison du caractère dérogoire de la règle énoncée à l'article 70 de l'acte d'adhésion, il y a seulement lieu, en principe, d'en faire application dans l'hypothèse de dispositions nationales qui, à défaut d'une telle règle, seraient, en elles-mêmes, incompatibles avec le droit communautaire. Aussi, avant de rechercher si les dispositions de l'article 40, paragraphes 2 et 5, du TGVG 1996 constituent ou non une législation existante concernant les résidences secondaires au moment de l'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne, la juridiction de renvoi doit avoir constaté au préalable que lesdites dispositions sont, sous réserve de l'application de l'article 70 de l'acte d'adhésion, contraires à une norme de droit communautaire. Une telle appréciation, qui relève de la compétence du juge national, excède, en tout état de cause, le cadre de la question préjudicielle posée à la Cour.
- 29 Le Landesgrundverkehrsreferent, le gouvernement autrichien et la Commission font valoir que des dispositions telles que celles de l'article 40, paragraphes 2 et 5, du TGVG 1996 se bornent à maintenir l'application, pour les transactions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi, de règles figurant dans la législation en vigueur au moment de l'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne. Dès lors, il n'y aurait, en tout état de cause, aucune aggravation de la situation juridique existant au 1^{er} janvier 1995 et la mesure n'excéderait pas le cadre fixé par les dispositions transitoires de l'acte d'adhésion

qui laissent à la république d'Autriche un délai de cinq ans pour mettre sa législation en conformité avec le droit communautaire.

- 30 Beck soutient, en revanche, que, la législation antérieure au TGVG 1996 ayant rétroactivement disparu de l'ordre juridique autrichien à la suite des déclarations d'inconstitutionnalité prononcées par le Verfassungsgerichtshof, les dispositions de l'article 40 du TGVG 1996 constituent des dispositions nouvelles. Or ces dispositions aggraveraient la situation des intéressés par rapport au régime antérieur issu du TGVG 1983 dans sa version antérieure aux modifications introduites par la loi de 1991. Selon Beck, en effet, sous ce régime, l'administration ne pouvait contester une transaction que dans les trois années suivant sa conclusion alors que le TGVG 1996 lui permet d'agir sans limitation de délais.
- 31 La notion de législation existante, au sens de l'article 70 de l'acte d'adhésion, qu'il appartient au juge national de mettre en œuvre, repose sur un critère matériel, en sorte que sa mise en œuvre ne nécessite pas l'appréciation de la validité en droit interne des dispositions nationales en cause. Ainsi, toute règle concernant les résidences secondaires en vigueur dans la république d'Autriche à la date d'adhésion bénéficie, en principe, de la dérogation prévue à l'article 70 de l'acte d'adhésion (voir arrêt Konle, précité, point 28).
- 32 Il en irait autrement dans l'hypothèse où cette règle serait retirée de l'ordre juridique interne par une décision postérieure à la date d'adhésion mais qui rétroagirait à une date antérieure à celle-ci, faisant disparaître pour le passé la disposition en cause (voir arrêt Konle, précité, point 29).
- 33 Dans le cadre d'une procédure préjudicielle, il revient aux juridictions de l'État membre concerné d'apprécier les effets dans le temps des déclarations d'incons-

titutionnalité prononcées par la juridiction constitutionnelle de cet État membre (voir arrêt Konle, précité, point 30).

- 34 S'agissant de dispositions adoptées postérieurement à la date d'adhésion, elles ne sont pas, de ce seul fait, automatiquement exclues du régime dérogatoire instauré par l'article 70 de l'acte d'adhésion. Ainsi, si une disposition est, dans sa substance, identique à la législation antérieure ou si elle se borne à réduire ou supprimer un obstacle à l'exercice des droits et des libertés communautaires figurant dans la législation antérieure, elle bénéficiera de la dérogation (voir arrêt Konle, précité, point 52).
- 35 En revanche, une législation qui repose sur une logique différente de celle du droit antérieur et met en place des procédures nouvelles ne peut être assimilée à la législation existante au moment de l'adhésion (voir arrêt Konle, précité, point 53).
- 36 Il en résulte que, si les dispositions de l'article 40 du TGVG 1996 devaient être considérées comme ayant pour seul effet de maintenir en vigueur des règles qui étaient applicables au 1^{er} janvier 1995, elles devraient être admises au bénéfice de la dérogation instaurée par l'article 70 de l'acte d'adhésion.
- 37 Il y a donc lieu de répondre à la question préjudicielle que la notion de législation existante, au sens de l'article 70 de l'acte d'adhésion, recouvre des dispositions adoptées postérieurement à la date d'adhésion et qui sont, dans leur substance, identiques à la législation en vigueur à cette date ou qui se bornent à réduire ou supprimer un obstacle à l'exercice des droits et des libertés communautaires figurant dans ladite législation.

Sur les dépens

- 38 Les frais exposés par le gouvernement autrichien et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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 (cinquième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par l'Oberster Gerichtshof, par ordonnance du 28 août 1997, dit pour droit:

La notion de législation existante, au sens de l'article 70 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, recouvre des dispositions adoptées postérieurement à la date d'adhésion et qui sont, dans leur substance, identiques à la législation en vigueur à

cette date ou qui se bornent à réduire ou supprimer un obstacle à l'exercice des droits et des libertés communautaires figurant dans ladite législation.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann
Edward Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 septembre 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J.-P. Puissochet