ARRÊT DE LA COUR
DU 16 JANVIER 1974 [1]

Rheinmühlen-Düsseldorf contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (demande de décision préjudicielle, formée par le Bundesfinanzhof)

« Effets des arrêts rendus par des tribunaux statuant en dernier ressort »

Affaire 166-73

Sommaire

Questions préjudicielles — Saisine de la Cour — Compétences des tribunaux nationaux — Étendue
(Traité CEE, art. 177)

La faculté du juge national de saisir la Cour de justice soit d'office, soit à la demande des parties, de questions comportant une interprétation ou une appréciation en validité des dispositions du droit communautaire dans une procédure en cours, est très étendue. Elle ne saurait être supprimée par une règle de droit national qui lie le juge aux appréciations portées en droit par la juridiction supérieure. Il en serait autrement si les questions qu'il pose sont identiques à des questions déjà posées par la juridiction de dernière instance.

Dans l'affaire 166-73

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

RHEINMÜHLEN-DÜSSELDORF à Düsseldorf-Holthausen,

et

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL à Francfort-sur-le-Main,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 177, alinéa 2, du traité CEE,

1 — Langue de procédure : l'allemand.

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner (rapporteur) et M. Sørensen, présidents de chambre, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général : M. J. P. Warner
greffier : A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

Les faits de la cause, l'objet de la demande et les positions des parties ont donné lieu au rapport d'audience ci-après :

I — Faits et procédure

Au cours de la période allant du 30 décembre 1964 au 16 décembre 1965, l'entreprise Rheinmühlen (demanderesse au principal) a exporté à partir de la république fédérale d'Allemagne de l'orge perlé. Sur les indications de la demanderesse au principal selon lesquelles la marchandise serait livrée dans des pays tiers, la défenderesse au principal, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (ci-après l'EVSt), lui a accordé les restitutions correspondant à des exportations vers les pays tiers. Par la suite, la défenderesse a annulé ces restitutions au motif que les livraisons avaient eu lieu non pas dans des pays tiers, mais dans d'autres États membres. Après avoir présenté, sans succès, une réclamation administrative, la demanderesse au principal a saisi le Finanzgericht de Hesse. Ce recours ayant été rejeté, la demanderesse s'est pourvue en révision auprès du Bundesfinanzhof qui a, par jugement du 8 novembre 1972 — VII R 98/68, annulé l'arrêt du Finanzgericht et lui a renvoyé l'affaire, pour qu'il soit statué à nouveau. Le Bundesfinanzhof estimait que la décision de restitution ne pouvait être révoquée que dans la mesure où la restitution « pays tiers » dépassait la restitution « États membres ». Selon le paragraphe 126, alinéa 5, du Finanzgerichtsordnung (règlement de procédure pour les Finanzgerichte) du 6 octobre 1965 (BGBl. I — 1477) le tribunal auquel l'affaire est renvoyée, est lié par le jugement de la juridiction de dernière instance. Cependant, le Finanzgericht de Hesse, considérant que la thèse du Bundesfinanzhof n'était pas compatible avec le système de restitutions, tel qu'il était prévu par le règlement n° 19/62, a, par ordonnance du 7 mai 1973 saisi la Cour de justice du problème, sur renvoi préjudiciel.

La requérante a, ensuite, attaqué l'ordonnance de renvoi émise par le Finanzgericht devant le Bundesfinanzhof. Celui-ci a, par ordonnance du 14 août 1973, suspendu la procédure et posé à la Cour de justice la question préjudicielle suivante :

« L'article 177, alinéa 2, du traité instituant la Communauté économique européenne, confère-t-il aux juridictions qui ne statuent pas en dernière instance un droit absolument illimité de saisir la Cour de justice, ou bien faut-il considérer que cet article n'affecte pas les règles de droit interne qui, liant lesdites juridictions à l'appréciation portée en droit par la juridiction du degré supérieur, font obstacle à un droit d'une telle étendue ? »

L'ordonnance de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 4 septembre 1973.

L'entreprise Rheinmühlen, représentée par Mes Rauschning et Modest, du barreau de Hambourg, et la Commission des Communautés européennes, représentée par ses conseillers juridiques M. Gilsdorf et M. Zur Hausen, ont déposé des observations écrites en application de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décide d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE

1. La *Commission* observe que la question porte essentiellement sur le problème du conflit de dispositions normatives, en l'occurrence l'article 177, alinéa 2, du traité CEE et le paragraphe 126, alinéa 5, du Finanzgerichtsordnung aux termes duquel la juridiction inférieure est liée à la thèse défendue par la juridiction supérieure dans son arrêt du renvoi.

Le paragraphe 126, alinéa 5, du Finanzgerichtsordnung ne ferait pas obstacle au renvoi préjudiciel. Même, s'il fallait donner un autre sens au contenu de cette disposition, on ne saurait adopter l'argumentation du Bundesfinanzhof dans son ordonnance de renvoi, selon laquelle il faudrait distinguer entre la possibilité de principe de saisir la Cour et la faculté de faire usage de cette possibilité dans un cas concret. Si cette argumentation était admise, le législateur national pourrait rendre inopérante dans une large mesure la disposition de l'article 177, paragraphe 2, en arrêtant des dispositions qui en limiteraient l'effet. Une telle limitation de l'effet utile de l'article 177 par le législateur national violerait le traité CEE et devrait aboutir à l'ouverture d'une procédure au titre des articles 169 et suivants du traité CEE.

De même serait-il impossible d'obtenir une limitation de la possibilité de renvoi préjudiciel en invoquant l'effet obligatoire des arrêts des juridictions d'instance supérieure, qui en pratique exclurait la possibilité de saisir la Cour.

Ce qui vaudrait pour le législateur national, vaudrait également pour les juridictions nationales, étant donné que celles-ci sont tenues, au même titre que le législateur, de se conformer au droit communautaire.

La Commission expose encore qu'il faudrait distinguer entre l'effet obligatoire visé au paragraphe 126, alinéa 5, du Finanzgerichtsordnung et la force de chose jugée. La première notion aurait été introduite en droit de procédure allemand afin d'accélérer la décision définitive qui doit être rendue dans le litige, tandis que la force de chose jugée aurait pour but de mettre fin définitivement à un litige et lierait à la fois le tribunal et les parties.

Dès lors, on ne saurait mettre sur le même plan la règle de l'effet obligatoire et le principe de la force de chose jugée.

Si l'on reconnaît au rôle joué par l'effet obligatoire une importance limitée par rapport à la force de chose jugée, la question de la prééminence pourrait être tranchée simplement et correctement en faveur de la norme de droit communautaire : tant que la procédure est encore ouverte devant la juridiction nationale, la possibilité de renvoi préjudiciel,

prévue par l'article 177, alinéa 2, devrait être maintenue.

Cette conception juridique permettrait d'éviter dans toute la mesure du possible que les juridictions nationales par leurs jugements définitifs violent le droit communautaire.

Selon la Commission, il pourrait être répondu de la manière suivante à la question préjudicielle :

L'article 177, alinéa 2, du traité CEE confère aux juridictions des États membres, dont les décisions sont susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne, un droit illimité. Les dispositions ou les principes du droit national ne peuvent empêcher une juridiction nationale de saisir la Cour de justice et de se conformer à la décision préjudicielle.

Dans le cas présent le tribunal de renvoi est lié à l'interprétation de la Cour de justice, même si cette interprétation est contraire à la conception juridique de la juridiction d'instance supérieure et si le tribunal de renvoi est lié, en vertu du droit national, à cette appréciation juridique.

2. La *requérante au principal* fait savoir que les justiciables n'ont pas de droit direct ou indirect à ce que les tribunaux nationaux renvoient à la Cour de justice des questions préjudicielles sur l'interprétation ou la validité des dispositions du droit communautaire. Selon l'article 177, alinéa 2, du traité, les juridictions dont les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne disposent d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Si une juridiction de dernière instance négligeait de saisir à titre préjudiciel la Cour, aucune voie de droit ne serait ouverte pour attaquer cette décision. Dans ces circonstances, il serait injustifié de dire que l'article 177 crée des droits individuels.

La firme Rheinmühlen conteste que les organes de la CEE puissent introduire une procédure contre un État membre, dans le cas où une juridiction de dernière instance aurait omis de saisir la Cour de justice. On ne saurait rendre responsable les États membres pour des omissions commises par des juridictions indépendantes.

Le paragraphe 126, alinéa 5, du Finanzgerichtsordnung conférerait aux décisions de la juridiction de dernière instance un effet obligatoire, similaire à la force de chose jugée. Le tribunal auquel l'affaire est renvoyée, comme les parties seraient liés par les décisions en révision du Bundesfinanzhof.

Par conséquent il serait interdit au Finanzgericht de saisir à titre préjudiciel la Cour de justice lorsqu'il est appelé à rendre un jugement sur la base d'un arrêt du Bundesfinanzhof.

La Cour de justice elle-même devrait examiner si les juridictions nationales sont en droit de la saisir à titre préjudiciel. Afin d'éviter des jugements contradictoires inutiles, la Cour devrait déclarer irrecevables les demandes de décision préjudicielle émanant de juridictions nationales qui sont déjà liées par une décision nationale de dernière instance.

Si la Cour estime qu'elle n'a pas à examiner la recevabilité sous l'angle de la sujétion du juge de renvoi à l'effet obligatoire du jugement de la juridiction supérieure nationale, elle devrait permettre alors que la juridiction nationale ne tienne pas compte des décisions préjudicielles qui seraient en contradiction avec la décision émanant de l'instance supérieure nationale.

La firme Rheinmühlen propose la réponse suivante à la question préjudicielle du Bundesfinanzhof:

1) L'article 177, alinéa 2, du traité CEE ne confère pas aux juridictions nationales, dont les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, un droit illimité de saisir du traité la Cour à titre préjudiciel. Au contraire, l'article 177 du traité CEE ne peut pas écarter les dispositions du droit national, selon lesquelles ces tribunaux sont liés aux appréciations juridiques émanant

d'une juridiction nationale de dernière instance.

2) *Subsidiairement*

La question de savoir si, en cas d'une appréciation juridique divergente de la Cour de justice, la décision nationale de dernière instance conserve son effet obligatoire — comme le prévoit le paragraphe 126, alinéa 5, du Finanzgerichtsordnung — est essentiellement un problème du droit national. La juridiction supérieure statuant en révision est en droit d'examiner si les conditions, énoncées à l'article 177, paragraphe 2, sont remplies par le tribunal lié, en vertu du paragraphe 126, alinéa 5, du Finanzgerichtsordnung, par l'appréciation juridique qu'elle donne de la révision. Dans les cas où elle estime que ces conditions ne sont pas réunies, la décision préjudicielle de la Cour n'a pas d'effet obligatoire.

Consécutivement au rapport d'audience ainsi reproduit, il a été procédé aux débats oraux le 4 décembre 1973.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 12 décembre 1973.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 14 août 1973, parvenue au greffe le 4 septembre 1973, le Bundesfinanzhof a, en vertu de l'article 177 du traité CEE, posé à la Cour les questions de savoir si l'article 177, alinéa 2, confère « aux juridictions qui ne statuent pas en dernière instance un droit absolument illimité de saisir la Cour de justice » ou s'il fait considérer « que cet article n'affecte pas les règles de droit interne qui, liant lesdites juridictions à l'appréciation portée en droit par la juridiction du degré supérieur, fait abstacle à un droit d'une telle étendue » ;

qu'il ressort de l'ordonnance que la question est posée dans le cadre d'une procédure dirigée contre une décision incidente du Finanzgericht de Hesse demandant à la Cour de justice une interprétation des dispositions du règlement n° 19/62 du Conseil (JO 1962, p. 933), afin de pouvoir juger un litige renvoyé par l'instance de révision, le Bundesfinanzhof, qui avait cassé un jugement antérieur de cette même juridiction ;

que l'interprétation demandée par le Finanzgericht concernant la conformité avec le droit communautaire des motifs qui avaient amené le Bundesfinanzhof à casser son jugement antérieur, la question s'est posée de savoir si le paragraphe 126, 5e alinéa, du Finanzgerichtsordnung qui lie le juge de renvoi à l'appréciation juridique qui est à la base de la décision de renvoi, n'empêche pas ce juge de saisir la Cour de justice d'une telle demande ;

2 attendu que, essentiel à la préservation du caractère communautaire du droit institué par le traité, l'article 177 a pour but d'assurer en toutes circonstances à ce droit le même effet dans tous les États de la Communauté ;

que s'il vise ainsi à prévenir des divergences dans l'interprétation du droit communautaire que les juridictions nationales ont à appliquer, il tend également à assurer cette application en ouvrant au juge national un moyen d'éliminer les difficultés que pourrait soulever l'exigence de donner au droit communautaire son plein effet dans le cadre des systèmes juridictionnels des États membres :

que, dès lors, toute lacune dans le système ainsi organisé mettrait en cause l'efficacité même des dispositions du traité et du droit communautaire dérivé ;

que c'est dans cette perspective que doivent être appréciées les dispositions de l'article 177, habilitant toute juridiction nationale sans distinction à saisir la Cour de justice à titre préjudiciel lorsqu'elle estime qu'une décision de celle-ci lui est nécessaire pour rendre son jugement ;

3 attendu que les dispositions de l'article 177 s'imposent de façon impérative au juge national et, quant à l'alinéa 2, l'habilitent à saisir la Cour de justice pour lui demander de statuer sur l'interprétation ou la validité ;

que cet article confère aux juridictions nationales la faculté et, le cas échéant, leur impose l'obligation de renvoi préjudiciel, dès que le juge constate, soit d'office, soit à la demande des parties que le fond du litige comporte un point visé par son alinéa 1 ;

qu'il en résulte que les juridictions nationales ont la faculté la plus étendue de saisir la Cour de justice si elles considèrent qu'une affaire pendante devant elles soulève des questions comportant une interprétation ou une appréciation en validité des dispositions du droit communautaire nécessitant une décision de leur part ;

4 attendu qu'il résulte de ces considérations qu'une règle de droit national, liant les juridictions ne statuant pas en dernière instance à des appréciations portées en droit par la juridiction supérieure, ne saurait enlever à ces juridictions la

faculté de saisir la Cour de justice de questions d'interprétation du droit communautaire concerné par de telles appréciations en droit ;

qu'il en serait autrement si les questions posées par la juridiction ne statuant pas en dernière instance étaient matériellement identiques à des questions déjà posées par la juridiction de dernière instance ;

que, par contre, la juridiction qui ne statue pas en dernière instance doit être libre, si elle considère que l'appréciation en droit faite au degré supérieur pourrait l'amener à rendre un jugement contraire au droit communautaire, de saisir la Cour de justice des questions qui la préoccupent ;

que si les juridictions ne statuant pas en dernière instance étaient liées sans pouvoir en saisir la Cour de justice, la compétence de celle-ci de statuer à titre préjudiciel et l'application du droit communautaire à tous les degrés des systèmes juridictionnels nationaux s'en trouveraient entravées ;

5 qu'il y a donc lieu de répondre que l'existence en droit interne d'une règle liant les juridictions à l'appréciation portée en droit par une juridiction de degré supérieur ne saurait de ce seul fait les priver de la faculté prévue à l'article 177 de saisir la Cour de justice ;

Quant aux dépens

6 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement ;

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

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;

la Commission des Communautés européennes et la firme Rheinmühlen entendues en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment son article 177 ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes, notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Bundesfinanzhof par ordonnance du 14 août 1973, dit pour droit :

L'existence en droit interne d'une règle liant les juridictions à l'appréciation portée en droit par une juridiction de degré supérieur ne saurait de ce seul fait les priver de la faculté prévue à l'article 177 de saisir la Cour de justice des Communautés européennes.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 janvier 1974.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 12 DÉCEMBRE 1973 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Ces deux renvois à titre préjudiciel (affaire 146-73 et affaire 166-73) soulèvent un problème extrêmement important d'interprétation de l'article 177 du traité de la CEE.

Les saisines elles-mêmes constituent des incidents dans une longue bataille juridique opposant un exportateur allemand de produits céréaliers, demandeur au

1 — Traduit de l'anglais.