

C. MAESTRIPIERI

Rapports entre droit communautaire
et droit national

Notes pour une conférence donnée dans le cadre du
Séminaire organisé par le Ministère de la Justice
à l'intention des magistrats des Cours d'Appel à
Vaucresson le 23 juin 1973

SJ/441/73 f

I. INTRODUCTION

1. J'ai été invité à vous parler au sujet des effets directs et de la primauté du droit communautaire dans l'ordre juridique interne des Etats membres. Ce sujet ne prétend certes pas à l'originalité. Jurisprudence et doctrine l'ont labouré en long et en large. Il n'en reste pas moins que le droit communautaire ne peut être considéré comme familier aux praticiens du droit et la raison en est bien simple. Le pourcentage de litiges, dont la solution dépend du droit communautaire, est encore minime si on la compare avec le nombre des affaires plaidées devant les tribunaux nationaux. Cette situation n'est pas figée à jamais ; elle est, au contraire, transitoire et il suffit de jeter un coup d'oeil aux jurisprudences communautaire et nationales pour s'apercevoir que l'incidence du droit communautaire va croissant et - on peut l'escompter - ira encore croissant dans les prochaines années au fur et à mesure que se développeront les politiques communes de la Communauté. Il est dès lors nécessaire que le juge national soit mieux informé.

Cette oeuvre d'apostolat était échue à M. Le Tallec, Magistrat français et Conseiller juridique de la Commission mais pour peu de temps encore. Au regret de tous ses collègues, il a décidé de reprendre ses fonctions dans un Parquet parisien. M. Le Tallec se trouvant dans l'impossibilité de se rendre à l'invitation qui lui avait été faite, il incombait à un de ses collègues, de préférence Magistrat, de le remplacer. De là l'invitation qui m'a été adressée à la différence près que je suis italien et que vous pourrez ainsi bénéficier de quelques erreurs de la Magistature italienne.

Les Magistrats, même quand ils ne sont pas britanniques, aiment les précédents et la casuistique. Sacrifiant à ce penchant, je m'abstiendrai de considérations trop abstraites et je vais essayer de développer mon sujet en partant d'un litige que le Tribunal et la Cour d'Appel de Rome ont jugé récemment et mal jugé. Si je réussis à prouver qu'ils ont mal jugé parce qu'ils ont mal appliqué le droit communautaire, j'aurai atteint le résultat recherché : il sera alors facile de tirer la morale de cette conversation.

./.

II. LES AFFAIRES ICIC c/ MINISTERE DES FINANCES ITALIEN

2. Le règlement n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967 (JOCE, p. 2269/67) a créé une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. Ce règlement prévoit que l'importation des céréales dans la Communauté est subordonnée à la présentation d'un certificat d'importation, délivré par les Etats membres à tout intéressé qui en fait la demande et à la constitution d'une caution qui garantit l'engagement d'importer pendant la durée de validité du certificat. Cette caution reste acquise en tout ou en partie si l'opération n'est pas réalisée dans ce délai ou n'est réalisée que partiellement.

La Société "Industrie Chimiche Italia Centrale" (I.C.I.C.) de Ancona avait obtenu le 28.3.69 du Ministère des Finances italien un certificat pour importer, dans un délai expirant le 30.6.69, 6.000 tonnes de maïs provenant de pays non membres de la CEE. Elle avait pour cela fourni une caution de 16.875.000 lires sous la forme d'une garantie bancaire accordée par la "Banca Nazionale dell'Agricoltura" de Ancona.

La Société n'avait pu effectuer l'importation en question et elle reconnaissait par conséquent que ce comportement était susceptible d'être sanctionné par la perte de la caution, conformément aux dispositions du droit communautaire. Seulement, si elle était d'accord sur le principe, elle ne l'était pas sur le calcul. Le Ministère du Commerce Extérieur de la République italienne avait en effet décidé l'acquisition partielle de la caution, pour un montant calculé en fonction de la différence entre le prélèvement en vigueur au 20.3.69, augmenté de la pénalité fixe de 0,50 u.c. par tonne et du supplément pour le mois de juin 1969, et le prélèvement au 30 juin 1969 et majoré ultérieurement des majorations du prix de seuil applicable pour les mois d'avril et mai pour globalement 1,50 u.c. par tonne. La ICIC estimait par contre que la somme devant rester acquise devait être calculée en fonction du prix d'entrée ou de seuil en vigueur au cours du mois indiqué comme mois prévu pour l'importation (mars 1969) ce qui impliquait une réduction de cette somme (11.250.000 lires au lieu de 16.875.000).

./.

Le décret d'acquisition n'était pas basé sur les dispositions contenues dans les règlements communautaires applicables en l'espèce, à savoir, le règlement du Conseil n. 120/67 déjà cité et le règlement de la Commission n. 427 du 27.8.67 mais sur celles du décret loi du 20.2.68 n. 59 (converti dans la loi 18.3.68 n. 224) et du décret ministériel 28.5.68 qui avait repris en partie les dispositions des règlements du Conseil et de la Commission.

La plainte présentée par la Société ICIC étant restée sans réponse, la Société introduisit un recours devant le Tribunal civil de Rome contre le Ministère du Commerce Extérieur italien. L'objet du litige était d'obtenir une déclaration d'illégalité de la prétendue application des majorations mentionnées pour les mois d'avril et mai 1969 alors que la légalité de l'acquisition pour les autres points n'était pas mise en discussion. En chiffre, elle reconnaissait que la caution restait acquise pour 11.250.000 liras mais elle demandait la restitution de la caution pour la partie excédant cette somme. A titre préjudiciel, étant donné que les règlements agricoles communautaires avaient été reproduits dans des textes normatifs italiens, la demanderesse concluait à l'inconstitutionnalité (pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution) de l'acte législatif par lequel l'Etat italien avait intégré dans l'ordre/juridique italien des dispositions communautaires, agissant ainsi en contradiction avec les articles 5, 189 et 191 du Traité qui prévoient l'applicabilité directe dans chaque Etat membre des règlements adoptés par les institutions de la CEE.

Elle affirmait toutefois que la question constitutionnelle perdrait son intérêt si le Tribunal, comme il était souhaitable, estimait directement applicables, en tant que sources essentielles de la réglementation en la matière, les règlements de la CEE, auquel cas il serait cependant nécessaire de demander à la Cour de Justice des Communautés, conformément à l'art. 177 du Traité, l'interprétation contraignante, non seulement des articles 5, 189 et 191 susmentionnés du Traité, mais aussi de l'article 8 du règlement CEE n. 473/1967 et de l'article 12 du règlement CEE n. 120/1967.

./.

Qu'a fait le Tribunal de Rome ?

- a) La partie demanderesse avait excipé de la violation du Traité de Rome, motif tiré de la transformation en normes nationales des règlements communautaires. La contradiction, sur le plan constitutionnel, tiendrait au fait que les décrets-loi italiens, en reproduisant le contenu d'un règlement communautaire, auraient violé le principe de l'application automatique des règlements communautaires, qui serait, elle, garantie par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Tribunal écarte cette objection en rappelant que l'Etat italien n'est pas tenu par la Constitution de respecter, en adoptant des lois, les limites de souveraineté qu'il s'est précédemment imposées par un traité international; l'art. 11 de la Constitution n'a pas pour effet de conférer à la loi ordinaire, qui rend le traité exécutoire, une efficacité supérieure à celle qui est propre à cette source de droit et qu'il s'agira, dès lors, conformément à ce qui avait été affirmé par la Cour Constitutionnelle dans l'arrêt du 7.3.64 (Costa / Encl) d'appliquer le principe de la succession des lois dans le temps.

- b) La partie demanderesse avait également demandé que la Cour de Justice des Communautés européennes soit saisie au titre de l'art. 177 du Traité afin d'obtenir l'interprétation des normes communautaires applicables en l'espèce.

Il est évident que le Tribunal de Rome, compte tenu de la prémisse, ne pouvait qu'en tirer un corollaire facile. L'art. 177 ne s'applique qu'au droit communautaire; or, le Tribunal avait devant lui, en bonne et due forme, un texte normatif italien. Estimant devoir interpréter et appliquer uniquement les règles internes de l'Etat, il est évident qu'il n'y avait pas lieu d'avoir recours à la Cour de Justice des Communautés Européennes. Le Tribunal a dit :

./.

" Ainsi disparaît aussi le problème, soulevé par la société demanderesse, de demander à la Cour de Justice de la C.E.E. une décision préjudicielle sur l'interprétation de l'article 8 du règlement de la Commission n. 473/67 en relation avec les articles 12 et 13 du règlement du Conseil n. 120/67 étant donné que les juridictions italiennes sont appelées à interpréter et appliquer uniquement les dispositions internes à l'Etat représentées ici par le décret-loi n. 59/68 et le décret ministériel du 28 mai 1968, qui sont une expression de la volonté du législateur postérieure à celle qui a donné exécution au traité. "

Le Tribunal est ainsi arrivé à la conclusion qu'il était logique et conséquent d'interpréter les normes italiennes dans le sens que la caution acquise devait être fixée au niveau du montant du prélèvement fixé à l'avance en tenant compte de ses modifications ultérieures.

3. La Cour d'Appel de Rome, dans son arrêt du 14.4.73, a confirmé le jugement du Tribunal. Sur les points qui nous intéressent, elle a jugé comme suit :
 - a) Pour ce qui a trait à l'art. 11 de la Constitution, elle a repris le malencontreux arrêt de la Cour Constitutionnelle du 7.3.64. La loi de ratification du Traité de Rome est une loi ordinaire. Sa violation par une loi postérieure peut mettre en jeu la responsabilité de l'Etat sur le plan international mais n'affecte en rien la validité de la loi nationale selon l'adage "lex posterior derogat priori".
 - b) La procédure prévue à l'art. 177 du Traité de Rome n'entre pas en ligne de compte étant donné que, dans le cas d'espèce, le juge italien est appelé à interpréter et appliquer uniquement des normes nationales mais il est important que celles-ci soient substantiellement conformes aux dispositions contenues dans des règlements communautaires.

./.

c) Le Tribunal n'était pas tenu à suivre l'interprétation donnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes aux dispositions communautaires en cause, car ces dispositions, pour les raisons ci-dessus indiquées sub b), ne s'imposent pas au juge italien et la Cour d'Appel, tout en ayant le choix entre l'interprétation suivie par le Tribunal de Rome des normes italiennes et celle donnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour les normes communautaires ayant un contenu identique⁽¹⁾, a choisi la première qu'il a considérée comme plus logique.

4. Ces décisions sont intéressantes parce que - indépendamment d'autres critiques marginales que nous laisserons de côté - il est difficile de voir réunies dans un seul texte toutes les hérésies que la Cour de Justice des Communautés européennes s'acharne à combattre. Pour montrer que ces décisions sont hétérodoxes, il convient de les laisser de côté pour un instant et d'examiner quels sont les caractères essentiels du droit communautaire. Pour ce faire, comme l'Intimé :

" Je vais, sans rien omettre, et sans prévariquer compendieusement, énoncer, expliquer, exposer à vos yeux, l'idée universelle."

qu'est en fait le droit communautaire.

III - LES CARACTERES ESSENTIELS DU DROIT COMMUNAUTAIRE

5. Le Traité de Rome a été signé et ratifié par les Etats membres. Il est entré en vigueur. Son interprétation, sous réserve d'une révision selon les modalités prévues à l'art. 236, ne peut être que celle que la Cour de Justice des Communautés lui donne. Au titre de l'art. 164 "la Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité". Or, précisément, la Cour de Justice des Communautés Européennes a dit, répété et souligné que le droit communautaire a trois caractéristiques essentielles :

./.

(1) v. infra p. 17.

" Conçu pour fonder et développer un Marché commun et, au-delà, une Communauté, il (le droit communautaire) est établi sur la base très concrète de trois conditions, pour lui vitales puisque "dérivées de la nature des choses". Il n'est pas de marché commun sans règle commune, ni de règle commune sans transcendance sur la loi interne, ni de transcendance sans interprétation judiciaire uniforme. Communauté de règle, primauté, uniformité : tout se tient en effet; que l'une de ces pierres cède et c'est le tout qui s'effondre." (1)

Examinons les brièvement si vous le voulez bien.

A - Le droit communautaire est directement applicable

Le droit communautaire est directement applicable. Ainsi libellée la phrase n'est pas correcte. Il faut comprendre : certaines dispositions du droit communautaire sont directement applicables. Mais que signifie cette expression ? Voici comment M. Lecourt avec l'autorité qui lui vient de sa charge de Président de la Cour de Justice des Communautés Européennes l'explique :

" Les Etats pouvaient bien convenir de réaliser un marché commun, seules les populations, par leurs libres transactions, pouvaient lui donner vie. Les Etats instituaient un cadre; elles seules pouvaient le remplir.

Il convenait donc d'inciter les ressortissants de chaque pays à se reconnaître libres de vendre, acheter, s'établir, produire, contracter dans les cinq autres, comme de simples ressortissants de ceux-ci, sans discrimination, ni entrave.

Mais pour donner vie à une telle communauté, les populations avaient besoin de sécurité juridique. Elles devaient être garanties contre les surprises de mesures internes susceptibles de contrarier les règles sur la foi desquelles elles étaient appelées à s'engager. Il convenait donc que le système juridique communautaire fût capable de protéger efficacement les droits et intérêts des particuliers dans les matières concernées par les traités. Comment atteindre un tel but sans leur permettre d'invoquer directement devant les autorités nationales, et d'abord les tribunaux, l'autorité des traités dont leur Etat est signataire ? "

La Cour de Justice, dans son arrêt bien connu Van Gent & Loos⁽²⁾ a affirmé :

(1) LECOURT, R, Le juge devant le Marché commun, p. 66.

(2) Recueil 1963, pp. 22-23.

" Attendu que la Tariefcommissie pose en premier lieu la question de savoir si l'article 12 du traité a un effet immédiat en droit interne, dans le sens que les ressortissants des Etats membres pourraient faire valoir sur la base de cet article des droits que le juge national doit sauvegarder ;

attendu que pour savoir si les dispositions d'un traité international ont une telle portée il faut en envisager l'esprit, l'économie et les termes ;

attendu que l'objectif du traité C.E.E. qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la Communauté, implique que ce traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les Etats contractants ;

que cette conception se trouve confirmée par le préambule du traité qui, au delà des gouvernements, vise les peuples, et de façon plus concrète par la création d'organes qui institutionnalisent des droits souverains dont l'exercice affecte aussi bien les Etats membres que leurs citoyens ;

qu'il faut d'ailleurs remarquer que les ressortissants des Etats réunis dans la Communauté sont appelés à collaborer, par le truchement du Parlement européen et du Comité économique et social, au fonctionnement de cette Communauté ;

qu'en outre le rôle de la Cour de justice dans le cadre de l'article 177, dont le but est d'assurer l'unité d'interprétation du traité par les juridictions nationales, confirme que les Etats ont reconnu au droit communautaire une autorité susceptible d'être invoquée par leurs ressortissants devant ces juridictions ;

qu'il faut conclure de cet état de choses que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants ;

que, partant, le droit communautaire, indépendant de la législation des Etats membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique ;

que ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux Etats membres et aux institutions communautaires ;

....

"

./.

Ceci dit, quelles sont les règles de droit communautaire qui sont directement applicables ?

a) Deux groupes de dispositions du Traité peuvent revendiquer cette prérogative :

i) tout d'abord les règles dites de standstill qui interdisent l'introduction de nouveaux obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes et des services, en d'autres termes les dispositions qui édictent des obligations de ne pas faire, tels les articles 12, 31, 37 § 2, 53, 62, 95 1er et 2me alinéas ;

ii) les règles du Traité qui prévoient une obligation de faire lorsque cette obligation n'est pas conditionnée par un acte d'une autorité communautaire et ne laisse aux Etats membres aucun pouvoir d'appréciation véritable. C'est ainsi que dans l'arrêt 57/65 du 16.6.66⁽¹⁾ la Cour a retenu comme directement applicable l'art. 95, dernier alinéa, qui est rédigé comme suit :

" Les Etats membres éliminent ou corrigent, au plus tard au début de la deuxième étape, les dispositions existant à l'entrée en vigueur du présent Traité qui sont contraires aux règles ci-dessus. "

b) Plus encore que le caractère directement applicable de certaines dispositions du Traité lui-même, ce qui frappe dans le Traité est que ce caractère est également reconnu à certains actes des institutions communautaires. Ainsi, selon l'art. 189, le règlement est un acte de portée générale obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre. Il s'agit d'un instrument législatif qui ne doit pas être transposé dans le droit national permettant aux instances communautaires de créer des obligations et des droits. Le règlement s'impose de lui-même :

" ... en raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, il produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger. " (2)

(1) Recueil, 1966, p. 302

(2) " 1971, p. 1048 - 1972, p. 96 et p. 294.

Il est naturellement possible que l'exercice des droits octroyés par des règlements soit subordonné à des mesures complémentaires qui doivent être prises par les autorités nationales. Ceci est vrai mais dans les limites indiquées par la Cour dans l'arrêt

Leonesio :

" que, s'agissant de droit de créance à faire valoir contre l'Etat, ces droits prennent naissance lorsque les conditions prévues par le règlement sont remplies, sans qu'il soit possible de subordonner leur exercice, sur le plan national, à des dispositions d'application autres que celles qui pourraient être exigées par le règlement même. "(1)

- c) Ce caractère peut être reconnu à d'autres actes communautaires, par exemple, les directives et les décisions, la Cour se fondant en effet, pour reconnaître des effets directs à un acte, sur sa substance ainsi que sur sa fonction dans le système du Traité et non pas sur sa qualification.

B - Le droit communautaire prime le droit national

Ce principe ne surprendra pas les juristes appartenant à des Etats dans lesquels, par règle constitutionnelle ou par interprétation jurisprudentielle peu importe, la primauté du droit international sur le droit interne est bien établie. L'art. 55 de la constitution française, l'art. 56 de la constitution néerlandaise, l'art. 49 bis de la constitution luxembourgeoise (et le fait que la ratification des Traités ait eu lieu au Grand-Duché de Luxembourg par une loi votée dans les conditions de majorité fixées pour les révisions constitutionnelles) et, enfin, la jurisprudence de la Cour de Cassation belge (je fais ici allusion aux conclusions célèbres du Procureur général Ganshof van der Meersch et à l'arrêt non moins célèbre de la Cour de Cassation belge dans l'affaire Le Ski), ces textes et ces décisions assurent une reconnaissance à ce caractère. Encore n'étions-nous pas à l'abri de toute surprise et nous avons tous à l'esprit le rapport de Mme Questiaux, Commissaire du Gouvernement devant le Conseil d'Etat français, dans l'affaire du Syndicat général des fabricants de semoule et l'arrêt du Conseil d'Etat français dans cette affaire.

./.

On verra à l'usage, si les formules introduites dans le "European Communities Act" de 1972 pour le Royaume-Uni et la loi danoise sur l'adhésion assurent le respect de ce principe. Pour l'Irlande, la modification apportée à la constitution par le référendum du 10.5.72 semble donner sur ce point tout apaisement.

Reste la République fédérale d'Allemagne et l'Italie. Dans ces deux Etats la théorie dualiste a toujours été à l'honneur; de plus, le respect de la constitution est garanti dans ces deux Etats par une Cour constitutionnelle. Vous savez d'ailleurs que les deux Cours sont actuellement saisies de questions de légitimité constitutionnelle de la loi de ratification du Traité de Rome, des doutes ayant été soulevés sur ce point par le Tribunal de Francfort et par le Tribunal de Turin.

Si nous laissons de côté les problèmes de droit interne, aussi élevés et importants soient-ils, pour examiner qu'elle est la volonté des auteurs du Traité, dans l'interprétation de l'institution, la Cour de Justice des Communautés Européennes, qui seule est habilitée à la donner, la situation est claire. Peu importe que la solution doive être rattachée à la théorie dualiste ou à celle de l'effet utile ou encore à celle du transfert de compétences. Dans l'arrêt bien connu du 15.7.64 la Cour de Justice a affirmé avec vigueur :

" que la force exécutive du droit communautaire ne saurait varier d'un Etat à l'autre à la faveur de législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité ... ; que les obligations contractées dans le traité instituant la Communauté ne seraient pas inconditionnelles mais seulement éventuelles, si elles pouvaient être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires; ... qu'issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même; que le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté ...". (1)

(1) Recueil, 1964, p. 1159.

Dans l'arrêt 14/68 du 13 février 1969 (Walt Wilhelm e.a.), qui soulevait le problème de la coexistence des législations nationales en matière de concurrence avec les règles de concurrence du traité CEE et, partant, celui de la compatibilité de deux procédures entreprises parallèlement à l'égard d'une même entente par l'autorité nationale et l'autorité communautaire, la Cour reconnaît le fait que, dans ce domaine, le traité a réservé un champ d'application à la législation nationale (cf. art. 87, 2 e) CEE). Elle admet donc la légitimité d'une action entreprise sur la base de cette législation, mais elle ajoute qu'une telle action ne saurait porter préjudice à l'application des règles du Traité. En effet, dit-elle :

" cette application parallèle du système national ne saurait être admise que pour autant qu'elle ne porte pas préjudice à l'application uniforme, dans tout le marché commun, des règles communautaires en matière d'ententes et du plein effet des actes pris en application de ces règles" ; (1)

ensuite, après avoir rappelé certains motifs de l'arrêt Costa c/ ENEL, la Cour conclut son raisonnement en disant que

" les conflits entre la règle communautaire et les règles nationales en matière d'ententes doivent être résolus par l'application du principe de la primauté de la règle communautaire". (1)

Dans l'arrêt 11/70 du 17 décembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft), rendu dans le cadre d'une procédure préjudicielle, la Cour a été amenée à prendre position à l'égard d'une contestation soulevée sur la validité de certaines dispositions de la réglementation agricole communautaire (il s'agit du régime de cautionnement destiné à régler les importations et les exportations de produits agricoles) au regard des exigences résultant de la sauvegarde des droits fondamentaux. La juridiction allemande compétente, à savoir le tribunal administratif de Frankfurt, posait la question de savoir s'il pouvait considérer ce dispositif comme non valide parce que contraire à certaines dispositions de la loi fondamentale allemande. La Cour répond à ce sujet :

" que le recours à des règles ou notions juridiques du droit national, pour l'appréciation de la validité des actes arrêtés par les institutions de la Communauté, aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire;

./.

(1) Recueil, 1969, pages 14-15.

... qu'en effet, le droit né du traité, issu d'une source autonome, ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même; que, dès lors, l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un Etat membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet Etat" (1).

On pourrait répondre à ce raisonnement que le particulier perd, dans le cadre communautaire, une protection que lui assurait la constitution nationale. Mais la Cour rétablit cette protection en affirmant que

" le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes de droit dont la Cour de Justice assure le respect. " (1)

C^o - Le droit communautaire doit être interprété dans toute la Communauté de façon uniforme -

Un droit directement applicable, un droit qui prime le droit national se doit de rester, dans chaque point de son champ d'application territorial, identique à lui-même. S'il lui arrivait de se métamorphoser au gré des régions et des circonstances, on comprendrait mal qu'il puisse alors prétendre à cet effet direct et à cette primauté dont nous avons auparavant parlé.

Or, le danger est grand. Il est bien connu qu'une convention internationale, qui a été à l'origine conçue comme ayant un caractère unitaire que ses auteurs espéraient voir conserver, finit souvent par se briser dans les méandres des interprétations divergentes données par les Tribunaux des Etats contractants. Il est évident que la loi commune ne suffit pas à faire une communauté s'il ne lui est pas simultanément garanti une interprétation judiciaire uniforme (1).

Cette interprétation uniforme est assurée par l'art. 177 du Traité aux termes duquel :

./.

(1) Recueil, 1970, p. 1135.

(2) Lecourt, op. cit., p. 50.

- " La Cour de Justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel,
- a) sur l'interprétation du présent Traité,
 - b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté,
 - c) sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats 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.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de Justice. "

Sur cet article et sur ce mécanisme essentiel du droit communautaire quelques remarques suffiront :

- a) Il convient d'abord de relever que toutes les juridictions des Etats membres originaires ont fait et font de plus en plus recours à cette procédure. Les hésitations et les réticences des premières années ont fait place à une coopération judiciaire, entre juridiction communautaire et juridictions nationales, grâce à laquelle les principes fondamentaux du droit communautaire ont pu être établis.
- b) La Cour de Justice des Communautés européennes s'est fait un point d'honneur d'expédier rapidement ces affaires. La procédure devant la Cour ne dure pas plus de 5-6 mois en moyenne. La Cour a ainsi prouvé que le poids de ses décisions s'accomode fort bien d'une accélération de la procédure, à la satisfaction des justiciables, des juges nationaux et des institutions communautaires.
- c) L'interprétation donnée au droit communautaire dans le cadre de cette procédure finit par s'imposer aux autres juridictions, éliminant ainsi souvent le besoin d'un nouveau recours. Je crois que sur ce point nous pouvons souscrire à ce que la Cour de Cassation italienne, toutes chambres réunies, a affirmé dans son arrêt du 8.6.72 n. 1773⁽¹⁾:

./.

(1) Affaire S.p.A. Isolabella e figlio contre l'Administration des Finances de l'Etat, concernant l'imposition fiscale dont ont été grévées des importations de cognac effectuées en 1961, 1965 et 1966 en provenance de la France - Foro Italiano, 1972, I, col. 1963 avec note de N. Gagliardi.

" Il n'est pas contestable que la décision de la Cour de Justice des Communautés Européennes dans une question préjudicielle fait état uniquement dans les limites du litige dans le cadre duquel la question préjudicielle a été posée mais que, si des questions analogues devaient se poser dans d'autres procès, les autorités judiciaires nationales seraient placées devant l'alternative ou bien de suivre l'interprétation donnée précédemment par la Cour de Justice des Communautés Européennes ou bien de soulever à nouveau une question préjudicielle devant elle dans le but d'obtenir, éventuellement, une décision de la Cour ayant un contenu différent. "

IV - CRITIQUES DES DECISIONS DU TRIBUNAL ET DE LA COUR D'APPEL DE ROME

6. A la lumière des caractéristiques essentielles que nous avons dégagées ci-dessus, il ressort clairement que les décisions du Tribunal et de la Cour d'Appel de Rome ne peuvent être acceptées. Tout d'abord, le fait de se figer sur la règle nationale qui reproduit la règle communautaire est contraire au caractère directement applicable du droit communautaire. Il est vrai que le premier reproche devrait être élevé contre le législateur italien car la technique de la reproduction enfreint les articles 189 et 5 du Traité. Cette technique introduit un doute gravé sur l'applicabilité directe des dispositions communautaires arrêtées par voie de règlement et, comme cet exemple le montre, porte atteinte à l'unité du Marché commun et à l'applicabilité uniforme du droit communautaire. Tout reprehensible que soit le comportement du législateur italien, il n'en reste pas moins que le juge italien pouvait déjà, à son niveau, résoudre le conflit entre la règle communautaire et la règle nationale en faisant prévaloir la première, selon le principe de la primauté de la règle communautaire. Si ce principe exige que préférence soit accordée à cette dernière règle par rapport à la règle nationale postérieure et contraire, cette préférence doit, à fortiori, jouer par rapport à une règle nationale postérieure et identique.

En deuxième lieu, le refus opposé par le Tribunal et par la Cour d'Appel de Rome d'avoir recours à la Cour de Justice des Communautés Européennes, selon l'art. 177 du Traité, est également une erreur

./.

grave. Il est trop facile de prouver qu'une telle attitude est pleine de dangers et que c'est vraiment avoir des œillères que de ne pas en tenir compte. Il suffit de rappeler que les textes communautaires sont rédigés en six langues qui font toutes également foi. Mais la Cour de Justice a affirmé avec raison qu'en cas de doute une expression utilisée en droit communautaire doit être interprétée en fonction de la signification des termes équivalents utilisés dans les autres versions linguistiques⁽¹⁾. De cette règle de bon sens et de prudence, les juges italiens ont fait fi. Ils ont voulu faire à leur tête et, à travers un raisonnement erroné, ils ont abouti à des conclusions également erronées. Ils ont, en effet, retenu que la part de la caution devait être fixée au niveau du montant du prélèvement fixé à l'avance en tenant compte des majorations du prix de seuil applicables pour les mois d'avril et de mai 1969. Or, ironie du sort, le Tribunal administratif de Francfort et un Tribunal administratif néerlandais ont demandé à la Cour de Luxembourg, en application de l'art. 177, comment devaient être interprétées les dispositions communautaires en cause et la Cour dans ses arrêts du 10.3.71 dans les affaires 38/70 et 58/70⁽²⁾ a dit que le prélèvement fixé à l'avance, à prendre en considération pour le calcul de la caution ou de la partie de la caution qui reste acquise, est le taux de prélèvement fixé pour le mois d'importation prévu dans la demande du certificat d'importation.

./.

(1) Arrêt de la Cour n. 29/69, recueil XV, p. 319.

(2) Recueil 1971, p. 145 et 163.

Les mauvais exemples emportent une force de conviction que les meilleurs conseils n'ont pas toujours. Comme les voitures accidentées que l'on rencontre trop souvent sur nos routes nous induisent à une plus grande prudence, de même - mais avec une persévérance que les automobilistes ne montrent guère - faut-il espérer que ces décisions jurisprudentielles répréhensibles nous montrent quelle doit être l'interprétation à suivre.

Il faut se convaincre que les Communautés constituent un nouvel ordre juridique au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leur droit souverain. Il s'agit d'un droit spécifique qui obéit à ses règles propres que la Cour de Justice de Luxembourg a mis en relief. Pour sa part, dans son avis du 19 janvier 1972 relatif aux demandes d'adhésion aux Communautés Européennes du Royaume du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, la Commission a tenu à les rappeler :

" considérant en particulier que l'ordre juridique établi par les traités instituant les Communautés se caractérise essentiellement par l'applicabilité directe de certaines de leurs dispositions et de certains actes arrêtés par les institutions des Communautés, la primauté du droit communautaire sur des dispositions nationales qui lui seraient contraires et l'existence de procédures permettant d'assurer l'uniformité d'interprétation du droit communautaire; que l'adhésion aux Communautés implique la reconnaissance du caractère contraignant de ces règles dont le respect est indispensable pour garantir l'efficacité et l'unité du droit communautaires; " (1)

Ces principes fondamentaux, malgré quelques voix dissidentes telles que celles du Tribunal et de la Cour d'Appel de Rome, s'imposent de plus en plus aux juridictions italiennes. La Cour de Cassation à laquelle la ICIC a présenté un recours contre l'arrêt de la Cour d'Appel de Rome, dans son arrêt rendu toutes Chambres Civiles réunies le 8 juin 1972 et ci-dessus rappelé⁽²⁾ a affirmé :

" Il faut naturellement tenir compte des particularités du système CEE qui comporte d'une façon générale une limitation de souveraineté des Etats adhérents, particulièrement sur le plan législatif, bien plus

./.

(1) JOCE, L. 73 du 27.3.72, p. 3.

(2) V. footnote, p. 15.

profonde que celle qui résulte de l'adhésion à l'accord du GATT, dans le sens d'une notable subordination des ordres nationaux aux règles communautaires et de la prééminence en cas de conflit, des règles communautaires en tant que règles primaires sur les règles propres de l'ordre national, au moins sur les règles préexistantes. "

La reconnaissance de la primauté du droit communautaire sur le droit national "tout au moins à l'égard des lois antérieures" n'est pas satisfaisante; elle représente néanmoins un progrès important vers l'alignement sans réserve des juridictions italiennes sur la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes et sur celle de certains Etats membres. En définitive, plutôt que d'y voir une réticence de la part de la Cour de Cassation, il convient de comprendre cette réserve comme étant dictée par le cas d'espèce qui n'exigeait pas une prise de position sur le problème du conflit entre la règle communautaire et la règle nationale postérieure. Ne eat judex ultra petita.

Dans ce même arrêt, la Cour de Cassation souligne avec force le caractère directement applicable de l'art. 95.

" Au contraire, pour les deux autres lots, importés du territoire d'un Etat membre de la Communauté économique européenne (France) et taxés respectivement le 26 juillet 1965 et le 20 décembre 1966, le régime juridique à prendre en considération, comme s'appliquant avec une efficacité absolue et exclusive, était celui qui résultait, de l'article 95 du traité CEE. On a déjà précisé que, depuis le 1er janvier 1962, cette disposition du traité de Rome fait partie du droit interne de l'Etat italien sans aucune limitation et sans aucune condition de compatibilité avec la législation italienne préexistante, ayant acquis une efficacité directe et automatique et créé directement dans l'ordre interne des droits subjectifs en faveur des particuliers, sans aucune nécessité d'intervention d'une procédure spécifique d'adaptation législative de l'ordre interne à l'ordre communautaire. A cette conclusion ne fait pas obstacle la formulation du troisième alinéa dudit article 95, lequel, comme on l'a déjà vu, prévoit, non pas une procédure obligatoire d'adaptation juridique de la loi interne à la règle communautaire pour que cette dernière produise ses effets dans l'ordre interne, mais seulement une procédure d'adaptation technique des diverses législations aux principes communautaires.

Cela rappelé, il n'est pas besoin d'insister davantage sur l'inexactitude de la thèse adoptée par la Cour d'Appel de Milan qui a estimé non applicable la disposition de l'article 95 du traité, méconnaissant que celle-ci a été introduite avec effet direct et obligatoire dans les divers ordres nationaux, et par conséquent dans l'ordre italien, à compter du 1er janvier 1962, indépendamment de l'adoption d'aucun autre acte, soit des institutions communautaires, soit des Etats membres, comme la Cour communautaire l'a déjà reconnu dans une série d'arrêts rappelés ci-avant. Il en résulte aussi clairement que la Cour de Cassation n'a

pas raison d'exprimer, fut-ce à titre d'hypothèse, afin de saisir de nouveau la Cour communautaire des questions préjudicielles correspondantes - puisqu'il est désormais évident, du fait que la portée de cette règle, telle qu'elle se dégage des très nombreux arrêts uniformes de la Cour de Justice est sans équivoque, que cette question ne fait pas de doute - une opinion différente de celle qui ressort de ces décisions, en ce qui concerne tant l'efficacité de la règle que son sens, qui est de rendre obligatoire une égalité fiscale globale; principe dont le juge national a le pouvoir et le devoir de garantir l'observation en faveur des particuliers, quand les conditions en sont réalisées, même si (spécialement en l'absence totale ou partielle, du processus d'adaptation technique des législations internes aux principes communautaires) l'application de ce principe implique l'appréciation de faits économiques (détermination de cycles et de processus de production et d'échanges, etc...)." "

La réticence marquée quant à la primauté du droit communautaire directement applicable sur le droit interne postérieur, qui serait incompatible avec le premier, a disparu dans un arrêt encore plus récent de la Cour de Cassation. Dans son arrêt du 6 octobre 1972, n. 2896⁽¹⁾, la Cour de Cassation a reproduit, sans aucune réserve, l'affirmation de la Cour de Cassation belge (arrêt du 27.5.1971 "Le Ski") selon laquelle la règle de droit communautaire, pourvue d'applicabilité directe dans l'ordre interne, doit prévaloir, de par la nature même du droit international conventionnel, sur la loi interne, même postérieure. Bien que la Cour italienne ne présente pas formellement cette affirmation comme constituant sa propre thèse, le fait de l'avoir reproduite pour renforcer son raisonnement constitue certainement un élément positif.

(1) Affaire Nesci contro Schiavello, concernant la prime en faveur du producteur de l'huile d'olive prévue par le règlement n. 136/CEE du 22.9.1969, *Giurisprudenza italiana*, 1972, col. 1862 avec note de M. Berri.