CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 13 avril 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. L'article unique du décret présidentiel grec des 22-24 juin 1927 dispose que l'acquisition par des étrangers, personnes physiques ou morales, du droit de propriété ou d'un autre droit réel, à l'exclusion des droits d'hypothèque, sur des biens immobiliers sis dans les régions frontalières du pays est interdite sous peine de certaines sanctions et sous peine de nullité absolue de l'acte juridique en question. Les sanctions sont des peines d'amende et/ou d'emprisonnement, ainsi que la destitution des notaires qui transgressent la disposition précitée. Sous peine des mêmes sanctions, il est interdit de donner en location des biens immobiliers urbains sis dans les régions frontalières du pays ou d'en céder l'usage, sous quelque forme que ce soit, à ces mêmes personnes pour une période de plus de trois années. Aux termes dudit article, il est également interdit, sous peine des sanctions énumérées, de donner en location des biens immobiliers agricoles de toutes catégories, y compris pâturages, forêts, lacs et réserves piscicoles ou d'en céder l'usage, sous quelque forme que ce soit. Cette interdiction ne peut être levée que par une décision des ministres de l'Intérieur, de l'Agriculture et de la Défense nationale, appuyée par un avis d'une commission spéciale. Sont considérées comme régions frontalières les régions ainsi désignées par décret.

2. Les articles 1er, 2, 3, 4 et 5 de la loi grecque d'exception n° 1366, des 2-7 septembre 1938, telle qu'elle a été modifiée, interdit la passation de tout acte relatif à des biens immobiliers ou incorporels sis dans les régions frontalières ou dans une île ou un îlot de la Grèce, ou dans une région côtière ou une région de l'intérieur du pays désignée comme région frontalière par décret, c'est-à-dire de tout acte par lequel la propriété ou un autre droit réel est transféré, ou un rapport de location ou une autre relation d'obligation est établi avec une personne physique ou morale, à l'exception de l'État ou des communes urbaines et des communes rurales. Pour que la passation d'un tel acte soit valable, et seulement à l'égard d'une personne physique de nationalité grecque ou d'une personne morale dirigée par des ressortissants grecs, l'intéressé doit fournir une attestation du ministre de l'Agriculture délivrée sur proposition d'une commission spéciale, certifiant qu'il n'existe pas de motifs de sécurité s'opposant à la passation de l'acte. Les étrangers ne sont autorisés à passer de tels actes que si le décret par lequel la région a été désignée comme frontalière est révoqué par un nouveau décret.

3. Par différents décrets, une superficie égale à environ 55 % du territoire grec a été désignée comme région frontalière au titre du décret présidentiel de 1927 et de la loi d'exception de 1938.

* Langue originale: l'anglais.

4. Par requête inscrite au registre de la Cour le 5 octobre 1987, la Commission demande à la Cour de constater que, en maintenant en vigueur et en appliquant certaines dispositions de sa législation, en particulier l'article unique du décret présidentiel des 22-24 juin 1927 et les articles 1er, 2, 3, 4 et 5 de la loi d'exception n° 1366, de 1938, pour la passation par des étrangers, ressortissants des États membres, d'actes juridiques relatifs à des biens immobiliers sis dans les régions frontalières, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE, et en particulier de ses articles 7, 48, 52 et 59.

5. La Commission divise la législation grecque décrite plus haut en deux groupes: le premier (décret présidentiel des 22-24 juin 1927) applicable uniquement aux étrangers; le second (loi d'exception n° 1366, des 2-7 septembre 1938) applicable en principe de manière égale aux ressortissants étrangers et grecs, mais prévoyant toutefois la possibilité pour les ressortissants grecs d'acquérir des biens immobiliers s'ils se soumettent au contrôle administratif nécessaire. La Commission soutient que les deux régimes constituent une discrimination fondée sur la nationalité, contraire à l'article 7 du traité, et créent un obstacle à la libre circulation des personnes et des services (articles 48, 52 et 59). La Commission refuse expressément de prendre position sur l'incompatibilité de ces dispositions également avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des capitaux (articles 67 et suivants).

6. Le gouvernement grec n'a pas sérieusement contesté les infractions alléguées. Dans ses conclusions écrites, il se contente d'observer qu'un projet de loi a été déposé au Parlement, déclare que l'existence du projet en question n'implique pas forcément que la Grèce reconnaît le bien-fondé de la thèse de la Commission et suggère que la Cour rejette le recours de la Commission. Il n'avance cependant aucun argument de nature à réfuter les griefs de la Commission. A l'audience, pour la première fois, le gouvernement grec a cherché à faire valoir que les dispositions contestées pourraient être justifiées par des raisons de sécurité, spécialement au titre de l'article 224 du traité. A notre avis, la Cour n'a pas à examiner ce moyen, parce qu'il a été soulevé beaucoup trop tard en cours d'instance: article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. En tout état de cause cependant, le bien-fondé du moyen n'a pas été établi par les vagues références avancées à l'audience. Le gouvernement grec a évoqué également à l'audience les efforts qu'il avait faits et les difficultés qu'il avait rencontrées pour modifier les dispositions litigieuses dans la ligne du droit communautaire. Il est, toutefois, constant qu'il n'est pas permis à un État membre d'invoquer ce genre de difficultés pour excuser un manquement à son obligation de se conformer au droit communautaire.

7. Il convient de dire que, en réponse à la lettre de mise en demeure adressée par la Commission en 1984 et à son avis motivé de 1985, le gouvernement grec a déjà déclaré que la loi d'adaptation était en voie d'élaboration. L'audience, fixée initialement au 6 décembre 1988 dans l'affaire examinée, a même été reportée au 14 mars 1989 à la demande du gouvernement grec, afin de lui donner le temps de faire voter la loi d'adaptation. Cette loi n'a cependant pas encore été adoptée.

8. Les dispositions du traité les plus manifestement enfreintes par les deux types de restrictions auxquelles la législation grecque soumet les transactions immobilières sont

celles relatives à la liberté d'établissement, en particulier l'article 52. Le droit de posséder ou de louer des biens immobiliers dans un autre État membre est de toute évidence un complément indispensable du droit de s'y établir, à peine de vider ce droit de toute substance dans la pratique. En outre, le droit de posséder ou de louer des biens immobiliers doit, pour avoir un sens, comprendre également le droit d'utiliser et d'exploiter librement ces biens. Les termes de l'article 54, paragraphe 3, sous e), du traité, de même que ceux du programme général de 1961 pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement (JO 1962, 2, p. 36) confirment que telle est la portée de l'article 52. Nous estimons, en conséquence, que les deux groupes de dispositions législatives grecques en cause en l'espèce sont contraires à l'article 52 du traité.

9. Le droit de posséder ou d'exploiter des biens immobiliers semble moins immédiatement lié à la libre prestation de services qu'au droit d'établissement. Il est néanmoins évident que les dispositions nationales en cause peuvent restreindre sérieusement le droit des ressortissants nationaux des autres États membres de prester en Grèce des services impliquant l'acquisition ou l'exploitation de biens immobiliers. En effet, le programme général de 1961 pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services (JO 1962, 2, p. 32) a inclus, parmi les restrictions à supprimer, les dispositions qui, à l'égard des étrangers seulement, ont exclu ou limité le droit d'acquérir, d'exploiter ou d'aliéner des droits ou biens immobiliers; et la directive 67/43/CEE du Conseil (JO 1967, 10, p. 140) a invité les États membres à abolir les restrictions à la liberté d'établissement et à la liberté de prestation de services à l'égard des personnes non salariées exerçant des activités dans le secteur des affaires immobilières. Depuis la fin de la période de transition prévue à l'article 8 du traité, de telles restrictions doivent être jugées interdites en vertu de l'effet direct de l'article 59. En outre, l'article 59 a une portée plus large: les restrictions grecques au droit de posséder ou de louer des biens immeubles pourraient également représenter un obstacle pour une personne désireuse de venir en Grèce à titre temporaire en vue d'exécuter une prestation de toute autre nature, comme l'y autorise l'alinéa 3 de l'article 60 du traité CEE. A cet égard, la Cour a déclaré qu'on ne saurait exclure les prestataires de services du bénéfice du principe de traitement national en matière de logement: point 19 des motifs de l'arrêt du 14 janvier 1988 dans l'affaire 63/86, Commission/Italie. Nous estimons donc que les mesures nationales en question sont contraires à l'article 59 du traité.

10. La Commission prétend également que les dispositions de l'article 48 du traité sont violées. L'article 48 est applicable en Grèce depuis le 1er janvier 1981, sous réserve des dispositions transitoires prévues aux articles 45 et 47 de l'acte d'adhésion (JO 1979, L 291, p. 17). Ces dispositions transitoires ne visent pas directement l'article 48, mais seulement certains textes de droit communautaire, en particulier le règlement (CEE) n° 1612/68, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO 1968, L 257, p. 2). L'article 45, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion dispose que les articles 1er à 6 et 13 à 23 du règlement (CEE) n° 1612/68 « ne sont applicables ... en Grèce à l'égard des ressortissants des États membres actuels qu'à partir du 1er janvier 1988 », et l'article 45, paragraphe 2, diffère l'application de l'article 11 du règlement, mais les dispositions transitoires ne mentionnent pas l'article 9, paragraphe 1, du règlement, aux termes duquel:

« Le travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre bénéficie de tous les droits et de tous les avantages accordés aux travailleurs nationaux en matière de logement, y compris l'accès à la propriété du logement dont il a besoin. »

11. Les dispositions transitoires susvisées n'ont donc pas suspendu l'application de l'article 9, paragraphe 1. Il est, dès lors, applicable en Grèce depuis le 1er janvier 1981, avec la conséquence que les travailleurs des autres États membres qui étaient déjà employés régulièrement en Grèce avant le 1er janvier 1981 ou qui sont déjà employés régulièrement en Grèce après cette date peuvent bénéficier des dispositions de l'article 9, paragraphe 1. Les restrictions auxquelles la législation grecque litigieuse soumet l'accès à la propriété ou la location de biens immeubles par des étrangers sont manifestement incompatibles avec les dispositions de l'article 9, paragraphe 1, et la Commission aurait été en droit de demander que la Cour se prononce à cet effet; mais la Commission vise à obtenir la constatation d'une infraction non pas à ces dispositions, mais à celles de l'article 48 du traité.

12. Aucun des textes mentionnés dans les dispositions transitoires ne se rapportant au domaine du logement, il en résulte que, dans la mesure où l'article 48 du traité se rapporte au logement ainsi qu'à l'accès à la propriété et la location de biens immeubles, son application n'a pas été suspendue à l'égard de la Grèce par les dispositions transitoires de l'acte d'adhésion. (En tout état de cause, l'article 48 est applicable complètement en Grèce depuis le 1er janvier 1988, date d'expiration des dernières dispositions transitoires prévues aux articles 45 à 47 de l'acte d'adhésion.)

13. Nous sommes d'avis que l'article 48 du traité se rapporte bel et bien au logement ainsi qu'à l'accès à la propriété et la location des biens immeubles. Le règlement (CEE) n° 1612/68, dont l'article 9, paragraphe 1, concerne le logement, a été adopté en vertu de l'article 49 du traité, aux termes duquel le Conseil arrête, par voie de directives ou de règlements, les « mesures nécessaires en vue de réaliser ... la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article précédent ». Cette disposition indique, tout au moins, qu'un traitement égal à celui réservé aux nationaux d'un État membre est exigé en matière de logement en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs telle qu'elle est définie à l'article 48. Les points 15 et 16 des motifs de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 63/86, Commission/Italie, bien qu'ils se rapportent au droit d'établissement, confirment également le point de vue selon lequel la libre circulation des travailleurs comporte un droit d'accès au logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les nationaux de l'État d'accueil. En outre, aux termes du paragraphe 3 de l'article 48 lui-même, la libre circulation des travailleurs comporte le droit de « séjourner dans un des États membres, afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux ». Étant donné que les restrictions apportées par la législation grecque à l'accès à la propriété et à la location de biens immeubles par des étrangers font obstacle en pratique au droit qui appartient à un travailleur d'un autre État membre de séjourner en Grèce en vue d'y exercer une activité professionnelle, on peut affirmer qu'elles sont contraires à l'article 48 du traité. Nous estimons, en conséquence, que la Commission est fondée à obtenir une constatation d'infraction à l'article 48 du traité.

14. La Commission invite également la Cour à constater que la législation grecque litigieuse enfreint l'article 7 du traité. Cette législation introduit de toute évidence une discrimination fondée sur la nationalité, mais nous doutons de l'opportunité de constater spécialement une infraction à l'article 7, si, comme nous le proposons, la Cour constate une infraction aux articles 48, 52 et 59 du traité. Comme cela est bien établi, ces articles constituent, pour les questions qu'ils régissent, des manifestations spécifiques du principe général de non-discrimination consacré à l'article 7: voir, notamment, le point 12 des motifs de l'arrêt rendu dans l'affaire 63/86, Commission/Italie. Si la Cour constate une infraction aux règles particulières, il semblerait superflu qu'elle constate, en outre, une violation du principe général; d'autant plus que l'article 7 s'applique expressément « sans préjudice des dispositions particulières » prévues au traité. Une constatation de violation de l'article 7 apparaît opportune dans l'hypothèse où il n'existe pas de fondement plus spécifique (comme dans l'affaire 293/83, Gravier/Liège, Rec. 1985, p. 593), mais n'est d'aucune utilité lorsqu'on dispose d'un fondement plus spécifique (comme dans l'affaire 38/87, Commission/Grèce, arrêt du 14 juillet 1988, dans lequel l'article 7 a été évoqué dans les motifs, mais les conclusions de la requérante et le dispositif étaient limités aux articles 52 et 59). Une constatation au titre de l'article 7 pourrait être opportune dans le cas d'une discrimination exercée au détriment de certaines personnes qui ne seraient pas couvertes par une disposition plus particulière du droit communautaire. La Commission a toutefois renoncé expressément à faire valoir ce point en l'espèce et n'a conclu à la violation de l'article 7 que dans la mesure où les articles 48, 52 et 59 sont violés. Nous n'estimons donc pas opportun en l'espèce que la Cour constate une violation de l'article 7.

15. Néanmoins, les moyens de la Commission sont globalement fondés. En conséquence, il conviendrait, à notre avis, que la Cour constate que, en maintenant en vigueur et en appliquant l'article unique du décret présidentiel des 22-24 juin 1927 et les articles 1er, 2, 3, 4 et 5 de la loi d'exception n° 1366, de 1938, pour la passation par des étrangers, ressortissants des États membres, d'actes juridiques relatifs à des biens immobiliers sis dans les régions frontalières, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité CEE et accorde à la Commission le remboursement de ses dépens.