ARRÊT DE LA COUR
DU 10 MAI 1984 [1]

Commission des Communautés européennes contre République hellénique

«Paiement au comptant des importations»

Affaire 58/83

Sommaire

1. *Adhésion de nouveaux États membres aux Communautés — République hellénique — Libre circulation des marchandises — Dérogations — Interprétation stricte*
(Traité CEE, art. 30; acte d'adhésion, art. 35 et 38)

2. *États membres — Obligations — Manquement — Justification — Inadmissibilité*
(Traité CEE, art. 169)

1. Le système général de l'article 30 du traité CEE et de l'article 35 de l'acte d'adhésion de la République hellénique prévoit la libre circulation des marchandises. L'article 38 de l'acte d'adhésion, pour autant qu'il constitue une dérogation à ce principe, doit être interprété de façon restrictive.

2. Un État membre ne peut pas se prévaloir de difficultés administratives qui existeraient dans cet État afin de justifier le non respect des ses obligations.

Dans l'affaire 58/83,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Xenophon Yataganas, membre de son service juridique, ayant élu domicile chez M. Oreste Montalto, membre du service juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, à Luxembourg,

partie requérante,

1 — Langue de procédure: le grec.

contre

RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, représentée par M. Yannis Kranidiotis, conseiller spécial du secrétaire d'État aux affaires étrangères, ayant élu domicile à l'ambassade de la République hellénique à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande conformément à l'article 169 du traité CEE visant à faire constater que la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité de la CEE, ainsi que des articles 35 et 38 de l'Acte d'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans et Y. Galmot, présidents de chambre, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure écrite

Le litige porte sur l'interprétation de l'étendue de l'obligation assumée par la Grèce dans l'article 38 de l'acte d'adhésion aux Communautés européennes, qui prévoit que les taux des sommes à payer au comptant en vigueur en Grèce au 31 décembre 1980 en ce qui concerne les importations en provenance des États membres actuels sont éliminés progressivement au cours d'une période de trois ans, à compter du 1er janvier 1981. Les sommes à payer au comptant sont réduites selon le rythme suivant: 1er janvier 1981, 25 %; 1er janvier 1982, 25 %; 1er janvier 1983, 25 %; 1er janvier 1984, 25 %.

Par décision du 23 janvier 1981, le ministre du Commerce a décidé que certains produits pour lesquels le paiement au comptant de leur valeur totale à l'importation était obligatoire au 31 décembre 1980, pouvaient désormais être librement importés en Grèce. Par contre, certains autres produits continuaient à être soumis au régime de paiement obligatoire au comptant de leur valeur totale.

La Commission, estimant que cette mesure n'était pas conforme aux obligations découlant de l'article 38 de l'acte d'adhésion, a décidé d'entamer la procédure prévue par l'article 169 CEE par mise en demeure du 24 mars 1982. Celle-ci fut suivie par un avis motivé du 25 octobre 1982 et finalement par requête datée du 24 mars 1983, enregistrée au greffe de la Cour le 11 avril 1983. Le gouvernement grec a répondu par mémoire en date du 16 juin 1983, et la Commission a renoncé au droit de déposer un mémoire en réplique.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1. décider qu'en soumettant l'importation de certains produits en provenance des autres États membres à l'obligation de paiement au comptant de leur valeur totale, la République hellénique au manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité CEE ainsi que des articles 35 et 38 de l'Acte d'adhésion;

2. condamner la République hellénique aux dépens.

La *République hellénique* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1. rejeter la requête de la Commission;

2. condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Selon la *Commission*, les autorités helléniques auraient fait valoir qu'elles se seraient conformées aux dispositions de l'article 38 de l'acte d'adhésion en transférant dans la liste des produits pouvant être importés sans paiement des taux au comptant une série de produits qu'elles estimaient correspondre à 25 % du volume des importations.

Selon la Commission, ce point de vue ne serait pas conforme aux différentes versions linguistiques du texte de l'article 38, qui ne présenteraient pas de divergences et dont le sens serait clair. La restriction aux importations du paiement au comptant devrait être éliminée progressivement en quatre échéances annuelles de taux égal de 25 % chacune. Le seul moyen sûr permettant d'atteindre le résultat escompté serait la possibilité de faire bénéficier de ces réductions toutes les importations sans exception c'est-à-dire chaque transaction d'importation de produits. En faveur de cette conclusion naturelle plaiderait aussi l'impossibilité pratique pour les autorités helléniques de déterminer ce qui correspond à 25 % de réduction des paiements au comptant, étant donné qu'il ne serait pas possible de déterminer par avance le volume de l'ensemble des importations.

L'interprétation adoptée par les autorités helléniques, qui lui laisserait la possibilité d'élever des obstacles à l'importation de certains produits, reviendrait à une restriction sélective des importations dans les secteurs où la Grèce estime avoir besoin d'une protection particulière. Ce

serait également une politique de traitement inégal des importateurs. Il s'agirait en conséquence de mesures équivalentes à des restrictions quantitatives à l'importation contraires aux articles 30 et suivants du traité CEE.

L'article 35 de l'acte d'adhésion avait prévu la suppression immédiate de telles mesures à partir du 1er janvier 1981 et l'article 38 introduirait une période transitoire de 3 ans pour les mesures y mentionnées.

La politique de la Grèce enfreindrait l'article 38 et ne serait pas conforme à son objectif qui serait de démanteler ses régimes restrictifs de façon progressive afin d'éviter de sérieuses perturbations. Il aurait pour effet qu'à la fin de la période transitoire, dans le secteur des produits importés les plus sensibles, les restrictions en cause resteraient en place et qu'elles devraient être démantelées totalement quelques mois après.

Les autorités helléniques invoqueraient des difficultés de nature technique. Cette argumentation ne pourrait être considérée comme suffisante pour justifier qu'un État membre ne se conforme pas aux règles communautaires. Les autorités helléniques s'efforceraient de tirer argument des comptes rendus des négociations en vue de l'adhésion. Outre le fait que la Commission estime qu'il n'est pas possible de déduire un argument en faveur d'une dérogation à l'application d'une disposition précise du droit communautaire en recourant au procès-verbal de la Conférence ministérielle de négociations, elle fait remarquer que les modalités techniques dont il serait question auraient été concrétisées par la prévision des quatre réductions successives de 25 % prévues à l'article 38.

Le *gouvernement grec* considère qu'il convient d'examiner les buts économiques de l'article 38, qui peuvent seulement être d'assurer l'adaptation normale du régime des importations grecques dans son ensemble. L'interprétation de cet article telle que faite par le gouvernement grec serait permise, étant donné la formulation abstraite de l'article 38. Cet article ne trancherait pas la question de savoir si la réduction de 25 % des sommes à payer comptant vise chaque transaction concrète ou l'ensemble des échanges. C'est ainsi que la sixième conférence ministérielle avait décidé que la réduction progressive serait effectuée sous réserve d'un accord sur les modalités techniques d'application selon lesquelles l'élimination devrait intervenir. La volonté du législateur serait clarifiée par les comptes rendus des réunions. Le point de désaccord entre les parties concernerait uniquement les modalités techniques d'application. La Commission ne pourrait agir qu'après l'expiration de la période de transition afin d'examiner si le démantèlement intégral et global aurait été réalisé.

La Grèce aurait exécuté son obligation en transférant sur la liste des produits pour lesquels un paiement différé à l'importation était autorisé un ensemble de produits comprenant des machines, des matières premières, des produits semi-finis, etc., dont le volume peut être défini à l'avance de sorte qu'on pourrait effectivement parler d'une réduction globale de 25 % des sommes payées au comptant. Le gouvernement grec annexe à son mémoire une liste exemplative de produits pour lesquels l'achat au crédit est autorisé et qui, selon lui, montrerait le caractère stable de ces importations contrairement aux produits ne figurant pas sur cette liste qui seraient sujets à des variations importantes.

L'interprétation adoptée par les autorités grecques ne constituerait pas un obstacle à l'importation de certains produits et une libération d'autres comme le prétend la Commission, étant donné qu'il s'agirait non pas d'une libération mais d'un mode de paiement différent. Ceci serait sans rapport avec la question de savoir si un produit était importé librement ou soumis à un régime de contingentement. Il n'y aurait pas de traitement discriminatoire des importateurs étant donné que les firmes étrangères ne donneraient du crédit que pour des produits tels que les machines, les matières premières, etc., produits pour lesquels les autorités grecques auraient déjà autorisé l'achat à crédit. Même si on adoptait l'interprétation de la Commission, cette interprétation n'aurait pas d'effet fondamental dans la pratique, étant donné qu'il ne serait pas possible d'obtenir un crédit de la part des firmes étrangères pour certaines importations.

II — Procédure orale

Lors de la procédure orale du 11 janvier 1984 ont été entendus en leurs plaidoiries M. Yataganas, pour la Commission et, pour le gouvernement grec, M. C. Stephanou en qualité d'agent et Mme O. Pantazi en qualité d'expert.

L'avocat général a présenté ses conclusions le 4 avril 1984.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 mars 1983, la Commission a introduit, en vertu de l'article 169 du traité, un recours visant à faire constater qu'en soumettant l'importation de certains produits en provenance d'autres États membres à l'obligation de paiement au comptant de leur valeur totale, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et suivants du traité CEE ainsi que des articles 35 et 38 de l'Acte d'adhésion.

2 L'Acte d'adhésion prévoit en son article 38 que les sommes à payer au comptant, en ce qui concerne les importations en provenance des autres États membres, sont réduites selon le rythme suivant: 1er janvier 1981, 25 %, 1er janvier 1982, 25 %, 1er janvier 1983, 25 %, 1er janvier 1984, 25 %.

3 Par décision du 23 janvier 1981, le ministre du Commerce hellénique a décidé que certains produits pour lesquels le paiement au comptant de leur valeur totale au 31 décembre 1980 est exigé à leur importation, pouvaient

désormais être importés en Grèce sans satisfaire à cette condition. Par contre, certains autres produits continueraient à être soumis au régime de paiement obligatoire au comptant de leur valeur totale.

4 La Commission estime que par cette décision la République hellénique n'a pas correctement exécuté ses obligations. Au lieu de libérer complètement un certain nombre de produits, elle aurait dû appliquer la réduction de 25 % au montant à payer au comptant de tous les produits concernés par l'article 38.

5 La République hellénique conteste cette interprétation. Selon elle, la formulation de l'article 38 serait abstraite et ne traiterait pas la question de savoir si la réduction de 25 % des sommes à payer au comptant vise chaque transaction concrète.

6 La République hellénique aurait exécuté son obligation en transférant sur la liste des produits pour lesquels un paiement différé à l'importation était autorisé un ensemble de produits dont le volume pouvait être défini à l'avance et qui représenterait 25 % des sommes payées au comptant.

7 A l'appui de son interprétation, le gouvernement hellénique fait référence aux travaux préparatoires à l'acte d'adhésion. Selon les conclusions de la sixième conférence ministérielle, l'élimination progressive du système des paiements au comptant devait intervenir sur une période de trois ans après l'adhésion sous réserve d'un accord sur les modalités techniques à suivre à cet égard. En l'absence d'un tel accord, la République hellénique serait libre d'adopter les modalités techniques qui s'accorderaient le mieux avec ses intérêts.

8 Le gouvernement hellénique considère en outre que la disposition en cause a été prévue en sa faveur et qu'il disposerait dès lors d'une certaine latitude pour son interprétation. L'acte d'adhésion n'aurait pas eu pour objet de retenir l'interprétation proposée par la Commission. Compte tenu de la complexité dans la pratique et des difficultés administratives qui seraient créées si l'on adoptait l'interprétation proposée par la Commission, il conviendrait d'adopter celle proposée par le gouvernement hellénique.

9 Cette argumentation ne saurait être retenue. Le système général de l'article 30 du traité CEE et de l'article 35 de l'acte d'adhésion prévoit la libre circulation des marchandises. L'article 38, pour autant qu'il constitue une dérogation à ce principe, doit être interprété de façon restrictive. Le but de l'article 38 est de supprimer de façon progressive un mécanisme de protection de l'industrie nationale afin de permettre à cette dernière de profiter de la période transitoire pour s'adapter à la concurrence accrue résultant de l'ouverture des frontières. La méthode adoptée par la gouvernement hellénique ne permet pas d'atteindre ce but puisqu'elle prévoit, selon les produits en cause, soit le maintien total, soit la suppression immédiate de ce mécanisme de protection, sans changement graduel d'une situation à l'autre. D'ailleurs, on ne saurait sous-estimer le risque d'arbitraire inhérent à cette méthode.

10 Les travaux préparatoires ne contredisent nullement cette interprétation étant donné que les modalités techniques de la suppression progressive du système de paiement au comptant, sur lesquelles un accord devrait intervenir, sont définies par l'article 38 lui-même, en tant que celui-ci prévoit quatre réductions successives de 25 %.

11 De simples difficultés d'administration ne peuvent pas non plus conduire à accueillir l'interprétation que soutient le gouvernement hellénique. Selon la jurisprudence constante de la Cour, un État membre ne peut pas se prévaloir de difficultés administratives qui existeraient dans cet État afin de justifier le non-respect de ses obligations.

12 Par conséquent, la Commission a établi le manquement allégué par elle et il convient de faire droit à son recours.

Sur les dépens

13 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2 du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

14 La République hellénique ayant succombé en ses moyens, il convient de mettre les dépens à sa charge.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) En continuant, pendant l'année 1981, de soumettre l'importation de certains produits en provenance des autres États membres à l'obligation de paiement au comptant de leur valeur totale, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 38 de l'acte d'adhésion;

2) La République hellénique est condamnée aux dépens.

Mackenzie Stuart Koopmans Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 mai 1984.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président
A. J. Mackenzie Stuart