ORDONNANCE DE LA COUR
29 juin 1994 *

Dans l'affaire C-120/94 R,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. C. Timmermans, directeur général adjoint du service juridique, M. Van Raepenbusch et Mme E. Buissart, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. G. Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République hellénique, représentée par MM. G. Kranidiotis, secrétaire général pour le contentieux communautaire au ministère des Affaires étrangères, K. Ioannou, V. Skouris et S. Perrakis, professeurs d'université, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Grèce, 117, Val Sainte-Croix,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande de mesures provisoires visant à faire ordonner à la République hellénique de suspendre, en attendant l'arrêt au principal, les mesures adoptées le 16 février 1994 à l'encontre de l'ancienne République yougoslave de Macédoine,

* Langue de procédure: le grec.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco, D. A. O. Edward, présidents de chambre, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (rapporteur), F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn, et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: Mme D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

l'avocat général entendu,

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 22 avril 1994, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 225, deuxième alinéa, du traité CE, un recours tendant à faire constater que la République hellénique a fait un usage abusif des pouvoirs prévus à l'article 224 du traité CE pour justifier les mesures unilatérales adoptées le 16 février 1994 et visant à interdire le commerce, plus particulièrement, via le port de Thessalonique, des produits originaires, en provenance ou à destination de l'ancienne République yougoslave de Macédoine ainsi que l'importation en Grèce de produits originaires ou en provenance de cette République et, ce faisant, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 113 du traité CE ainsi que du régime commun applicable aux exportations établi par le règlement (CEE) n° 2603/69 du Conseil, du 20 décembre 1969 (JO L 324, p. 25), du régime commun applicable aux importations établi par le règlement (CEE) n° 288/82 du Conseil, du 5 février 1982 (JO L 35, p. 1), du régime applicable aux importations dans la Communauté de produits originaires de la république de Bosnie-Herzégovine, de la république de Croatie, de la république de Slovénie et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, établi par le règlement (CE) n° 3698/93 du Conseil, du 22 décembre 1993 (JO L 344, p. 1), et

du régime du transit communautaire établi par le règlement (CEE) n° 2726/90 du Conseil, du 17 septembre 1990 (JO L 262 p. 1).

2 Par acte séparé, déposé le même jour au greffe de la Cour, la Commission a, en vertu de l'article 186 du traité et de l'article 83 du règlement de procédure, demandé à la Cour d'ordonner à la République hellénique de suspendre, en attendant l'arrêt au principal, les mesures adoptées le 16 février 1994 à l'encontre de l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

3 Le gouvernement hellénique a présenté ses observations écrites sur la demande en référé le 24 mai 1994.

4 Par décision du 1er juin 1994, le président de la Cour a, en application de l'article 85, premier alinéa, du règlement de procédure, déféré à la Cour la demande en référé.

5 Les parties ont été entendues en leurs observations orales à l'audience à huis clos du 14 juin 1994.

I — Antécédents du litige

6 L'ancienne République yougoslave de Macédoine (ci-après « ARYM ») a déclaré son indépendance le 17 septembre 1991, à la suite d'un référendum organisé le 8 septembre 1991.

7 Les articles 3 et 49 de la constitution de l'ARYM, ainsi que les amendements I et II, énoncent:

« *Article 3*

Le territoire de la république de Macédoine est indivisible et inaliénable.

Les frontières existantes de la république de Macédoine sont inviolables.

Elles ne peuvent être modifiées que conformément à la Constitution. »

« *Article 49*

La république veille à la situation et aux droits des citoyens des pays voisins d'origine macédonienne et des expatriés macédoniens, aide leur développement culturel et se charge de la promotion des rapports avec eux.

La république veille aux droits culturels, économiques et sociaux des citoyens de la république à l'étranger. »

« *Amendement I*

1. La république de Macédoine n'a pas de prétentions territoriales à l'égard des pays voisins.

2. Les frontières de la république de Macédoine ne peuvent être modifiées que conformément à la Constitution, sur le principe de la bonne volonté et conformément aux normes internationales généralement reconnues.

3. Le point 1 du présent amendement complète l'article 3 alors que le point 2 remplace l'alinéa 3 de l'article 3 de la Constitution de la république de Macédoine. »

« *Amendement II*

1. En cela, la république ne s'immiscera pas dans les droits souverains des autres États ni dans leurs affaires intérieures.

2. Le présent amendement complète l'alinéa 1 de l'article 49 de la Constitution de la république de Macédoine. »

8 La République hellénique signale que l'ARYM a cherché à promouvoir systématiquement l'idée d'une Macédoine unifiée. Le gouvernement hellénique cite la circulation de cartes, de calendriers, d'autocollants pour voitures représentant non seulement les territoires de l'ARYM, mais une région plus étendue, allant jusqu'à la mer Égée et comprenant la ville de Thessalonique et le mont Olympe avec les noms de lieux de la Macédoine grecque figurant sous leur dénomination datant de l'époque ottomane. Il fait état également de nouveaux manuels scolaires d'histoire, édités en 1992-1993 par le ministère de l'Éducation de l'ARYM, traitant le territoire de la Macédoine grecque, ainsi que celui du district bulgare de Pirin, comme faisant partie intégrante d'une entité nationale et géographique unique, incluant l'ARYM.

9 Le gouvernement hellénique ajoute que, en août 1992, le parlement de l'ARYM a adopté comme emblème du drapeau national le « soleil de Vergine », emblème découvert lors de fouilles effectuées en 1977 à Vergine, en Macédoine grecque.

10 Ces différentes actions de l'ARYM ont créé un climat de tension entre elle et la République hellénique, car celle-ci et le peuple grec les ont interprétées comme des actes hostiles et provocateurs, portant atteinte non seulement aux relations entre les deux États, mais aussi à l'histoire et à la tradition de l'ensemble des Balkans.

11 La République hellénique a donc demandé à l'ARYM de ne pas utiliser le nom de Macédoine, de supprimer de son drapeau le symbole grec (soleil de Vergine), de renoncer aux revendications territoriales aux dépens de la République hellénique et de mettre un terme à toute propagande hostile à l'égard de la République hellénique.

12 Le 16 décembre 1991, le Conseil des Communautés européennes a énoncé les conditions suivantes de reconnaissance (déclaration sur la Yougoslavie de la réunion ministérielle extraordinaire de coopération politique européenne à Bruxelles):

« La Communauté et ses États membres demandent également d'une République yougoslave qu'elle s'engage, avant qu'elle soit reconnue, à donner des garanties constitutionnelles et politiques assurant qu'elle n'a aucune revendication territoriale vis-à-vis d'un pays voisin membre de la Communauté et à ne pas conduire d'activités hostiles de propagande contre un pays voisin membre de la Communauté, y compris l'utilisation d'une dénomination impliquant des revendications territoriales. »

13 La commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, créée en septembre 1991, dans le cadre de la Conférence sur la Yougoslavie, formée de cinq juges, présidents de Cours constitutionnelles d'États membres et présidée par M. R. Badinter a rendu le 11 janvier 1992 un avis (n° 6) « sur la reconnaissance de la République socialiste de Macédoine par la Communauté européenne et ses États membres ».

14 Les conclusions de cet avis sont les suivantes:

« — la république de Macédoine satisfait aux conditions posées par les Lignes directrices relatives à la reconnaissance de nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique ainsi que par la Déclaration sur la Yougoslavie, adoptées par le Conseil des ministres de la Communauté européenne, le 16 décembre 1991;

— ... de surcroît, la république de Macédoine a renoncé à toute revendication territoriale quelle qu'elle soit, dans des déclarations sans ambiguïté et ayant force obligatoire en droit international;

— ... dès lors, l'utilisation du nom de 'Macédoine' ne saurait impliquer aucune revendication territoriale à l'égard d'un autre État;

— ... d'autre part, la république de Macédoine s'est engagée formellement selon le droit international, à s'interdire en général, et notamment en application de l'article 49 de sa Constitution, toute propagande hostile à l'encontre d'un autre État: ceci découle d'une déclaration en date du 11 janvier 1992, du ministre des Affaires étrangères de la république de Macédoine et adressée à la commission d'arbitrage à sa demande en vue de l'interprétation de l'amendement II du 6 janvier 1992, à la Constitution ».

15 Le 15 janvier 1992, en annonçant que la Slovénie et la Croatie seraient reconnues, la présidence du Conseil a fait la déclaration officielle suivante:

« En ce qui concerne les deux autres républiques qui ont exprimé le désir de devenir indépendantes (Bosnie-Herzégovine et ARYM), il existe encore des problèmes importants à résoudre avant que la Communauté et ses États membres puissent rendre une décision similaire. »

16 Le 2 mai 1992, le Conseil des Communautés européennes (« Affaires générales ») a rendu publique la décision selon laquelle la Communauté et ses États membres étaient « prêts à reconnaître cet État comme un État souverain et indépendant, à l'intérieur de ses frontières actuelles, et sous un nom qui puisse être accepté par toutes les parties concernées ».

17 Lors du Conseil européen de Lisbonne du 27 juin 1992, la Communauté s'est déclarée disposée à reconnaître cette République dans ses frontières actuelles, sous une dénomination qui ne comporte pas le terme « Macédoine ».

18 La présidence du Conseil, alors exercée par le Royaume-Uni, chargea ensuite un « représentant spécial de la présidence » de se rendre à Skopje et à Athènes afin de rechercher les bases d'un accord entre les deux capitales, qui pourrait servir d'appui à la reconnaissance de l'ARYM par les États membres de la Communauté et qui soit conforme à la déclaration de Lisbonne du 27 juin 1992.

19 Le rapport établi par ce représentant spécial de la présidence, soumis au Conseil européen réuni à Édimbourg les 11 et 12 décembre 1992, faisait état de l'engage-

ment du gouvernement de l'ARYM de prendre les mesures suivantes si les États membres acceptaient de reconnaître la république:

— adopter le nom de « République de Macédoine (Skopje) » pour tous les besoins internationaux;

— conclure un traité avec la République hellénique confirmant l'inviolabilité de leurs frontières communes;

— modifier l'article 49 de sa Constitution afin de supprimer la référence à la protection par la République de la « situation » et des « droits des citoyens des pays voisins d'origine macédonienne »;

— conclure avec la République hellénique un traité de bon voisinage et procéder à un échange de lettres sur les questions d'intérêt marquant.

20 Cette offre ne put cependant aboutir à un accord au Conseil européen d'Édimbourg. En revanche, celui-ci rappela « la nécessité d'empêcher que cette République (ARYM) ne subisse les conséquences involontaires des sanctions imposées par les Nations unies » et souligna « l'importance d'assurer l'accès au financement des institutions financières internationales et d'un approvisionnement régulier et dûment contrôlé en pétrole ». Il convint « que la Communauté devrait fournir à l'ex-République yougoslave de Macédoine une aide économique substantielle » et se « félicita » de ce que la Commission entendait lui réserver 50 millions d'écus au titre d'une aide humanitaire et technique.

21 Le gouvernement hellénique rappelle qu'à ce même sommet d'Édimbourg, le Conseil a aussi déclaré que la politique de la Communauté concernant la reconnaissance de l'ARYM serait examinée « dans le cadre de la déclaration de Lisbonne ».

22 Le Conseil de sécurité des Nations unies a, par sa résolution 817 (1993) du 7 avril 1993, recommandé à l'assemblée générale d'admettre à l'Organisation des Nations unies l'ARYM sous le nom de « ex-République yougoslave de Macédoine », « en attendant que soit réglée la divergence qui a surgi au sujet de son nom ».

23 Les coprésidents du comité directeur de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie, MM. Vance et Owen, ont tenté de résoudre le différend relatif au nom et de favoriser des mesures visant à créer un climat de confiance. Ces efforts de médiation ont débouché sur la rédaction d'un avant-projet de traité « sur la confirmation des frontières existantes et l'adoption de mesures visant à créer un climat de confiance, d'amitié et de bon voisinage ».

24 Les parties n'ont toutefois pu y souscrire.

25 En décembre 1993, six États membres de l'Union européenne ont reconnu l'ARYM et ont établi des relations diplomatiques avec elle.

26 Le 8 février 1994, les États-Unis d'Amérique ont reconnu l'ARYM sous le nom de « Former Yugoslav Republic of Macedonia ».

27 Le 16 février 1994, le gouvernement hellénique, sur la proposition du Premier ministre, a décidé de fermer le consulat grec à Skopje, la capitale de l'ARYM, et « d'interrompre les mouvements de marchandises en provenance ou à destination de Skopje, transitant par le port de Thessalonique, à l'exception des marchandises absolument nécessaires pour des raisons humanitaires, telles que les denrées alimentaires et les produits pharmaceutiques ».

28 Après en avoir été informés oralement au Conseil, les États membres ont été formellement avisés par un message télégraphique COREU de la présidence, du 21 février 1994, de l'adoption de ces mesures et des motifs invoqués à leur appui. Le contenu des mesures a été davantage explicité dans une lettre du 23 février 1994 du représentant permanent de la République hellénique au secrétaire général de la Commission.

29 Par lettre du 22 février 1994, la Commission a invité le gouvernement hellénique à justifier ces mesures au regard des traités, en faisant état de ses sérieuses préoccupations quant à leur compatibilité avec le droit communautaire, en particulier dans le domaine du marché intérieur (transit communautaire) et de la politique commerciale commune (régime d'importation et d'exportation).

30 Le Premier ministre grec a répondu par lettre du 25 février 1994, dans laquelle il expose les antécédents de l'affaire et explique que l'adoption des mesures était devenue inévitable en raison des dangers que l'intransigeance de l'ARYM faisait courir à la République hellénique.

31 Le 26 février 1994, le gouvernement hellénique a adressé à la Commission un mémorandum relatif aux mesures prises à l'encontre de l'ARYM le 16 février 1994. Ce document justifie ces mesures au regard du droit international et du droit communautaire. A cet égard, il rappelle que la manière dont des sanctions ont été imposées à la Rhodésie du Sud, à l'Afrique du Sud et à l'Argentine plaide pour une compétence des États membres et non pas de la Communauté. Il invoque l'arrêt du 26 mai 1987, Commission/Conseil (45/86, Rec. p. 1493), pour en déduire a contrario que s'il n'y a pas de lien avec la politique commerciale, le cas ne relève pas du champ d'application de l'article 113 du traité, même si les mesures ont une répercussion sur les échanges commerciaux. Le gouvernement hellénique invoque enfin l'article 224 du traité qui, à son sens, constitue une clause de sauvegarde à caractère général habilitant les États membres à prendre des mesures unilatérales. Il soutient que la condition qui s'applique en l'occurrence est « la tension internatio-

nale grave constituant une menace de guerre ». Il relève également que cet article est le seul à permettre la recherche d'une solution aux problèmes créés dans le fonctionnement du marché commun, au moyen de la consultation qu'il prévoit, laquelle vise cependant exclusivement au règlement de ces problèmes — s'ils sont constatés — et non pas aux éventuelles conséquences qu'entraîneront ces mesures dans un État tiers.

32 Par lettre du 3 mars 1994 adressée au ministre grec des Affaires étrangères, la Commission a maintenu ses réserves en soutenant que les mesures litigieuses violent le régime commun applicable aux importations dans la Communauté de produits originaires des pays tiers, le régime d'exportation vers les pays tiers et le régime du transit communautaire. La Commission fait également allusion à l'atteinte portée aux intérêts légitimes de nombreux exportateurs établis dans des États membres dont les camions et les marchandises qu'ils contiennent sont bloqués en Grèce et à la vérification systématique de plusieurs containers d'aide alimentaire communautaire expédiés par des organisations non gouvernementales en application de décisions du Conseil européen.

33 Par lettre du 15 mars 1994 adressée à la Commission, le secrétaire général aux affaires communautaires grec a maintenu la position du gouvernement hellénique. Il a ajouté:

« Si la Commission peut démontrer que les mesures qui ont été prises par les autorités helléniques ont pour effet de fausser la concurrence dans le cadre du marché commun, le gouvernement hellénique est disposé à examiner les conditions dans lesquelles ces mesures pourraient être adaptées aux règles du traité, conformément aux dispositions de l'article 225, paragraphe 1. »

34 Par lettre du 21 mars 1994 adressée au Premier ministre de la République hellénique, la Commission a écrit:

« Puisque la Grèce soulève des arguments politiques pour justifier ces mesures, la Commission est d'avis qu'il est urgent pour les ministres de donner leur appréciation sur ces arguments dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Ceci permettra à la Commission, en sa qualité de gardienne des traités et, au regard de ses responsabilités en matière de cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union, de disposer de tous les éléments de jugement nécessaires à l'appréciation de l'application qui a été faite, en l'espèce, par le gouvernement hellénique de l'article 224 du traité CE et de ses répercussions sur le fonctionnement du marché commun.

Pour ces raisons, je suggère que la présidence demande aussi tôt que possible au sein du Conseil l'avis des ministres sur les arguments politiques avancés par le gouvernement hellénique en faveur des mesures restrictives prises contre la FYROM. »

35 Le Conseil (« Affaires générales »), réuni de manière informelle à Ioannina le 27 mars 1994, a débattu la question. Selon le gouvernement hellénique, il n'est toutefois pas parvenu à un accord et n'a pas pris de décision. En revanche, selon la Commission, il résulte des délibérations que la réalité de la menace de guerre ou de troubles intérieurs graves affectant la sécurité publique, invoquée par les autorités helléniques pour justifier les mesures litigieuses, n'est pas établie.

II — Conclusions des parties

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

— ordonner à la République hellénique de suspendre, en attendant l'arrêt au principal, les mesures adoptées le 16 février 1994 à l'encontre de l'ancienne République yougoslave de Macédoine,

— réserver les dépens.

37 Le gouvernement hellénique conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter la demande de mesures provisoires,

— condamner la Commission aux dépens.

III — En droit

Sur les mesures provisoires dans le cadre de la procédure de l'article 225, deuxième alinéa, du traité

38 Le gouvernement hellénique soutient que le recours en référé est exclu lorsque la demande principale se fonde sur l'article 225 du traité.

39 Il fait valoir qu'à la différence de la procédure ordinaire en manquement de l'article 169, la procédure fondée sur l'article 225 ne comporte pas de procédure précontentieuse et s'avère donc plus rapide. Il s'ensuit que, pour autant que tout est fait pour accélérer efficacement l'examen du recours principal, la protection provisoire ne peut pas être accordée dans les conditions de la procédure ordinaire de l'article 169.

40 Il soutient également que les articles 224 et 225 imposent des appréciations et des justifications difficiles et détaillées, qui ne permettent ni un examen sommaire ni une analyse des données dans le cadre de la procédure de référé.

41 Ces arguments ne peuvent être accueillis.

42 L'article 186 du traité confère à la Cour le pouvoir de prescrire les mesures provisoires nécessaires dans les affaires dont elle est saisie. Cette disposition n'établit pas d'exception ou de distinction selon la nature de l'affaire.

43 En revanche, les éléments relevés par le gouvernement hellénique, à savoir le caractère plus rapide de la procédure fondée sur l'article 225 ainsi que la difficulté des appréciations et des justifications à examiner dans le cadre de l'application des articles 224 et 225, peuvent être pris en considération lors de l'examen des circonstances concrètes dont dépend la nécessité de prescrire des mesures provisoires.

44 En vertu de l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure, une ordonnance de référé prescrivant des mesures provisoires est subordonnée à l'existence de circonstances établissant l'urgence, ainsi que de moyens de fait et de droit justifiant à première vue l'octroi de la mesure sollicitée (fumus boni juris).

45 Conformément aux articles 86, paragraphe 4, du règlement de procédure et 36, troisième alinéa, du statut (CEE) de la Cour de justice, une ordonnance en référé ne doit pas préjuger le fond.

Sur le fumus boni juris

Thèse de la Commission

46 La Commission fait valoir que les conditions d'application de l'article 224 du traité ne sont pas réunies en l'espèce.

47 Elle concède que les mesures visées par cet article relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'État membre concerné. Elle fait valoir toutefois que si les mesures envisagées sont incompatibles avec le droit communautaire:

i) l'État membre concerné doit établir qu'il se trouve en fait dans l'une des trois hypothèses visées par l'article 224, hypothèses exceptionnelles, bien délimitées et ne se prêtant à aucune interprétation extensive (arrêt du 19 décembre 1968, Salgoil, 13/68, Rec. p. 661, 676);

ii) les mesures prises ne doivent pas dépasser ce qui est strictement nécessaire pour remédier à la situation, par application du principe de proportionnalité;

iii) l'État membre concerné doit se prêter aux consultations prévues aux articles 224 et 225, premier alinéa, en vue de minimiser les conséquences des mesures nationales pour le fonctionnement du marché commun, par application du devoir de coopération et d'assistance loyales qui incombe aux États membres à l'égard de la Communauté, principe consacré par l'article 5 du traité.

48 La Commission soutient que les conditions mêmes de l'application de l'article 224 du traité ne sont pas réunies en l'espèce, dès lors que le gouvernement hellénique n'a établi ni « troubles intérieurs graves affectant l'ordre public » en Grèce ni « tension internationale grave constituant une menace de guerre », au moment de l'adoption des mesures en cause. La Commission n'a donc pas estimé utile d'engager les consultations au titre de l'article 225, premier alinéa, du traité, comme le proposaient les autorités grecques.

49 En ce qui concerne la sécurité intérieure, la Commission se réfère à la jurisprudence de la Cour sur la portée de l'article 36 du traité, dont il résulte que l'atteinte à l'ordre public doit consister en une atteinte aux intérêts essentiels de l'État (arrêt du 23 novembre 1978, Thompson e.a., 7/78, Rec. p. 2247, point 34), à laquelle ce dernier ne pourrait faire face grâce aux moyens dont il dispose (arrêt du 29 janvier 1985, Cullet, 231/83, Rec. p. 315, point 33). Selon la Commission, l'hypothèse visée à l'article 224 du traité, qui ne se réalise qu'en cas de troubles graves affectant l'ordre public, est encore plus limitée. Elle cite l'arrêt du 15 mai 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651), dans lequel la Cour a souligné (point 27) que l'article 224 concerne une situation tout à fait exceptionnelle.

50 Or, poursuit la Commission, le gouvernement hellénique n'a pas établi en l'espèce, par référence à des circonstances objectives répondant aux exigences de la sécurité publique, que les pouvoirs publics étaient dans l'impossibilité d'agir efficacement contre d'éventuels troubles intérieurs graves mettant en péril l'existence même de l'État ou ses intérêts essentiels et que, sans les sanctions économiques prises à l'égard de l'ARYM, ils n'auraient plus été en mesure de contrôler la situation.

51 En ce qui concerne l'existence d'une tension internationale grave constituant une menace de guerre, la Commission estime qu'elle n'est pas davantage établie. Si elle ne conteste pas l'existence d'une guerre dans les Balkans, susceptible de se propager, elle conteste par contre que, pris dans son ensemble, le comportement reproché à l'ARYM par la République hellénique puisse raisonnablement être considéré comme une menace de guerre. Il y a un conflit politique entre la République hellénique et l'ARYM, dont la Commission ne conteste ni la réalité ni même la gravité. La Commission constate aussi que ce conflit suscite des émotions profondes en Grèce, dont l'ampleur s'explique par référence à l'histoire de la nation hellénique. C'est dans le cadre de ce conflit politique que la République hellénique a eu recours à l'instrument de sanctions économiques pour faire prévaloir son point de vue et obtenir les concessions voulues de l'ARYM. Autre chose, poursuit la Commission, est de répondre à une menace de guerre. En outre, elle constate dans ce contexte que l'ARYM est un petit pays sans réserves, en pleine crise économique, et disposant de moyens militaires extrêmement modestes par rapport à ceux de la République hellénique, pays qui bénéficie, de surcroît, de la garantie de sécurité que lui offre sa participation à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Tout en reconnaissant la gravité du conflit, la Commission estime qu'il est exclu de qualifier l'opposition de l'ARYM aux prétentions helléniques comme porteuse d'une menace de guerre.

52 La Commission estime par conséquent non seulement que le recours à l'article 224 est mal fondé, mais encore que la République hellénique a fait en l'espèce un usage abusif des pouvoirs que cette disposition lui reconnaît. En effet, en invoquant cet article pour justifier des sanctions économiques prises en vue d'obtenir des concessions dans le conflit avec l'ARYM, la République hellénique a détourné les pouvoirs exceptionnels admis par cet article des fins pour lesquelles le traité les a prévus et, en conséquence, a commis un détournement de pouvoir.

Thèse du gouvernement hellénique

53 Le gouvernement hellénique critique le fait que la Commission fonde sa demande de mesures provisoires sur l'absence de justification, par la République hellénique, des conditions d'application de l'article 224. Il rappelle que c'est sur le demandeur de mesures provisoires que pèse la charge de la preuve.

54 Il s'oppose également au renvoi global, pour l'appréciation du fumus boni juris, aux arguments du recours principal. Une telle confusion obligerait la Cour à juger, dans le cadre de la procédure en référé, le bien-fondé du recours au principal. Le gouvernement hellénique estime avoir le droit (et l'obligation) de réfuter l'argumentation juridique fondamentale de la Commission dans le cadre de la procédure principale, qui se déroule dans un régime procédural différent comportant des garanties plus importantes, et non dans le cadre de la procédure sommaire de référé.

55 Le gouvernement hellénique fait encore valoir que la manière de procéder de la Commission porte atteinte à la règle suivant laquelle les mesures provisoires ne préjugent en rien la décision sur le fond [articles 86, paragraphe 4, du règlement de procédure et 36, troisième alinéa, du statut (CEE) de la Cour de justice]. Il souligne que, précisément en raison de la nature des questions soulevées par le recours principal et par la demande en référé, et du fait de l'important amalgame entre justifications politiques et données juridiques, la probabilité du fumus boni juris risque par définition de préjuger le résultat de la procédure principale. Ce danger est plus important dans une procédure au titre de l'article 225, deuxième alinéa, du traité, selon lequel la procédure a pour objet de déterminer si l'État membre défendeur a ou non fait un usage abusif de l'article 224 du traité.

56 Le gouvernement hellénique attire l'attention de la Cour sur les nombreux arguments de nature politique éparpillés dans la demande en référé. La Commission estime ainsi que le comportement de l'ARYM ne peut être considéré comme une menace de guerre. Selon ce gouvernement, les questions relatives à la sécurité extérieure d'un État membre ne sont pas susceptibles d'appréciation juridictionnelle. D'après lui, il s'agit d'une question politique majeure que la Commission tente de soumettre à l'appréciation de la Cour, qui plus est en référé, et cela par dérogation aux règles généralement admises de solution juridictionnelle des conflits internationaux.

57 En l'espèce, l'existence d'une menace de guerre est attestée par le rapport du secrétaire général des Nations unies au Conseil de sécurité, du 1er avril 1994 (document S/1994/376), dans lequel il confirme le point de vue du médiateur C. Vance selon

lequel « si les parties ne parvenaient pas à conclure un accord satisfaisant pour chacune d'elles, la paix dans la région pourrait être compromise ». Elle est aussi attestée par la présence sur le territoire de l'ARYM de « casques bleus » de la force d'intervention des Nations unies pour la Yougoslavie.

58 Le gouvernement hellénique trouve inadmissible la confusion opérée par la Commission entre les articles 36 et 224 du traité.

59 Il relève que l'article 225 du traité limite le contrôle juridictionnel au cas d'usage abusif, contrairement à d'autres procédures. Il estime que les articles 36 et 224 se différencient par la procédure de contrôle juridictionnel, par la charge de la preuve de ce que les conditions prévues sont remplies et par leurs modalités d'application.

60 A titre subsidiaire, le gouvernement hellénique soutient qu'en dehors des mesures litigieuses, la République hellénique n'a pas d'autres moyens pacifiques pour préserver son identité culturelle et son patrimoine historique et se prémunir contre la propagande hostile de l'ARYM. Le seul autre moyen dont elle disposait était l'absence de reconnaissance par les autres États membres, moyen devenu inopérant à la suite des reconnaissances opérées au mois de décembre 1993.

61 Quant au lien entre l'article 224 du traité et la politique étrangère et de sécurité commune, le gouvernement hellénique fait valoir que, si, comme le soutient la Commission, un tel lien existait, la présente affaire ne serait pas soumise à un contrôle juridictionnel, puisqu'elle relèverait du titre V du traité sur l'Union européenne.

62 Le gouvernement hellénique en conclut que les arguments de la Commission tirés du titre V du traité sur l'Union ne peuvent pas en toute hypothèse être appréciés dans le cadre du référé.

63 Le gouvernement hellénique estime qu'il ne peut y avoir usage abusif au sens de l'article 225, deuxième alinéa, du traité que dans les cas où l'article 224 n'est manifestement pas invoqué pour atteindre les buts politiques de cette disposition, mais pour protéger des intérêts d'ordre économique.

64 Selon lui, pourrait également constituer un usage abusif la dérogation générale à l'ensemble des obligations communautaires, mais non l'adoption de mesures de rétorsion sélectives et modérées, comme celles prises en l'espèce.

65 Le gouvernement hellénique soutient que la politique commerciale commune laisse une certaine marge aux États membres pour prendre des sanctions économiques, étant donné que la politique étrangère ne semble pas encore avoir été intégrée dans la Communauté et l'Union européenne.

66 Dans ces hypothèses, l'interaction de la politique commerciale et de la politique étrangère transforme la première en un instrument de la seconde. Il en conclut que, dans les cas de mesures de rétorsion économiques, le champ d'application de l'article 224 écarte l'application de l'article 113.

Appréciation de la Cour

67 Les mesures prises unilatéralement par la République hellénique à l'égard de l'ARYM sont sans doute en contradiction avec les règles communautaires fondamentales relatives à la libre circulation des marchandises et à la politique commerciale commune.

68 Mais la République hellénique invoque l'article 224 du traité, disposition qui, à première vue, permet à un État membre, en présence de certaines circonstances exceptionnelles, de déroger même à des règles communautaires fondamentales.

69 Vérifier si, comme le soutient la Commission, les conditions mêmes d'application de l'article 224 ne sont pas réunies en l'espèce et si, comme le fait encore valoir la Commission, le gouvernement hellénique a fait un usage abusif des pouvoirs prévus par cet article, implique l'examen de questions juridiques complexes, dont celle de déterminer la portée du contrôle juridictionnel exercé dans le cadre de la procédure de l'article 225, deuxième alinéa, du traité.

70 Ces questions méritent un examen approfondi après discussion contradictoire. Au stade du référé, il suffit de constater que les arguments avancés par la Commission apparaissent, à première vue, suffisamment pertinents et sérieux pour constituer un fumus boni juris de nature à justifier l'octroi de la mesure provisoire sollicitée.

71 Il convient donc d'examiner si la condition de l'urgence est remplie.

Sur l'urgence

Thèse de la Commission

72 La Commission fait valoir que la condition d'urgence est remplie, dès lors que les sanctions économiques appliquées à l'encontre de l'ARYM constituent une atteinte manifeste et particulièrement grave à l'ordre juridique communautaire pour les deux motifs suivants.

73 Tout d'abord, les mesures litigieuses entravent, de façon patente, la politique commerciale commune (et donc le principe de la gestion communautaire de la frontière économique externe de la Communauté), le principe général de liberté de transit des marchandises à l'intérieur de la Communauté, comme conséquence de l'union douanière, et le fonctionnement du marché intérieur. Un tel comportement unilatéral d'un État membre rompt la solidarité entre États membres et risque, s'il persiste, d'affecter le fonctionnement même de la Communauté.

74 D'autre part, selon la Commission, les sanctions économiques décidées unilatéralement contre l'ARYM s'écartent fondamentalement des orientations politiques générales tracées par le Conseil européen et les mesures concrètes prises pour y donner suite. La Commission rappelle que, lors de sa réunion à Lisbonne des 26 et 27 juin 1992, le Conseil européen a confirmé la volonté de la Communauté et de ses États membres d'« établir avec les autorités de Skopje une relation fructueuse et coopérative, visant à la promotion d'une coopération significative, susceptible d'améliorer la stabilité politique et le progrès économique dans la région ». Lors de la réunion d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992, il a spécialement insisté sur l'« importance d'assurer (en faveur de l'ARYM) l'accès au financement des institutions internationales et d'un approvisionnement régulier et dûment contrôlé en pétrole » et sur la nécessité pour la Communauté de « fournir à l'ex-République yougoslave de Macédoine une aide économique substantielle ». La Commission précise qu'une aide humanitaire et technique de 50 millions d'écus a été octroyée en 1993 à l'ARYM sur le budget de la Communauté.

75 La Commission observe que l'application des mesures litigieuses risque de causer un préjudice irréparable à l'ARYM, déjà fortement éprouvée par le conflit dans l'ex-Yougoslavie. Elle précise que le port de Thessalonique constitue un lieu de passage nécessaire pour le commerce de l'ARYM, du fait de l'embargo décrété par le Conseil de sécurité à l'encontre de la Serbie et du Monténégro, qui empêche l'acheminement des marchandises par le nord de l'ARYM, ainsi que du mauvais état des routes en Albanie et en Bulgarie.

76 Selon la Commission, le fait que le préjudice à prendre en compte soit celui d'un État tiers n'est pas de nature à faire obstacle à la demande de mesures provisoires.

L'application de l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour peut, de façon générale, entraîner la prise en compte de situations existant en dehors de la sphère d'application territoriale du droit communautaire, dès lors qu'il existe un rattachement suffisamment étroit avec celui-ci.

77 La Commission évoque encore le cas des opérateurs économiques communautaires dont l'activité dépend principalement du commerce avec l'ARYM et qui ont subi un préjudice direct et irréparable, en l'absence d'autres voies d'accès économiquement rentables, à la suite de la fermeture du port de Thessalonique. Ce préjudice est toutefois difficile à quantifier, en l'absence de données statistiques fiables relatives au commerce entre la Communauté et l'ARYM.

78 La Commission ajoute enfin que l'application des mesures litigieuses, en contradiction avec l'action extérieure menée par l'Union européenne, est de nature à accentuer gravement la tension internationale dans cette partie des Balkans qui, à ce jour, a échappé à l'embrasement qu'ont connu d'autres territoires de l'ex-Yougoslavie.

Thèse du gouvernement hellénique

79 Le gouvernement hellénique considère que, étant donné que la décision sur le recours principal sera rendue dans un bref délai, la nécessité de prendre, de surcroît, des mesures provisoires devra être évidente et urgente. Il affirme que la Commission méconnaît totalement cet élément et qu'elle avance des arguments relevant d'un recours formé au titre de l'article 169 du traité.

80 Il rappelle que la Commission a donné la priorité pendant deux mois aux procédures politiques et en conclut qu'elle n'a pas jugé elle-même que l'urgence était telle qu'elle justifiait le dépôt immédiat d'un recours et d'une demande en référé.

81 En ce qui concerne l'entité lésée, le gouvernement hellénique estime que la Commission ne peut demander des mesures provisoires à l'encontre d'un État membre que si le dommage invoqué concerne d'autres États membres ou leurs ressortissants, mais pas des États tiers.

82 Il critique le rattachement opéré par la Commission avec l'ordre juridique communautaire, qui aboutirait à ce que n'importe quel fait se produisant dans un pays avec lequel la Communauté a certaines relations économiques soit un fait à l'égard duquel la Commission devrait agir en tant que gardienne des traités. Il souligne que la Commission ne peut agir en tant que gardienne des intérêts de pays tiers et, qui plus est, aux dépens des intérêts d'États membres de l'Union européenne.

83 En ce qui concerne l'étendue du dommage, le gouvernement hellénique observe que la Commission, sur laquelle pèse la charge de la preuve, ne fournit pas d'éléments concrets d'appréciation. Il expose que les échanges entre la Communauté et l'ARYM représentent une faible part de l'ensemble des échanges communautaires de sorte que les mesures litigieuses n'influencent pas le fonctionnement du marché commun et ne causent pas non plus un préjudice grave et irréparable ni même un dommage sensible.

84 En tenant compte des exceptions prévues par les mesures litigieuses, et en supposant, par hypothèse, que tout le commerce de la Communauté avec l'ARYM transite par les ports grecs, le gouvernement hellénique avance qu'il résulte des statistiques d'Eurostat que les mesures litigieuses n'entravent que 0,067 % des exportations communautaires et 0,048 % des importations communautaires. Il en conclut que la demande de mesures provisoires, en vue d'éviter un dommage prétendument irréparable, apparaît exagérée.

85 Quant à l'éventuel dommage subi par les opérateurs économiques communautaires, le gouvernement hellénique signale qu'aucun opérateur ne s'est manifesté

jusqu'à présent et que le dommage allégué, de nature pécuniaire, serait de toute façon réparable.

86 Le gouvernement hellénique conteste que le choix de l'Union européenne d'offrir une aide à un pays tiers soit un élément de la politique étrangère commune, liant un État membre vis-à-vis de ce pays tiers. Il conteste par conséquent que la politique étrangère de l'Union soit mise en péril par les mesures litigieuses.

87 A l'argument de la Commission suivant lequel les mesures litigieuses sont susceptibles de compromettre un règlement pacifique, il répond que l'appréciation de l'incidence d'une mesure sur la solution pacifique d'un différend est de nature politique et relève de la souveraineté de l'État membre.

88 Il considère que ce sont précisément les mesures litigieuses qui ont sensibilisé l'opinion publique européenne et ont ouvert les consultations dans le cadre des Nations unies, alors que la procédure de règlement pacifique était jusque-là dans l'impasse.

Appréciation de la Cour

89 En ce qui concerne la condition relative à l'urgence, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante (voir notamment l'ordonnance du 29 juin 1993, Allemagne/Conseil, C-280/93 R, Rec. p. I-3667, point 22), le caractère urgent d'une mesure en référé, mentionné à l'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure, doit être apprécié par rapport à la nécessité qu'il y a de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un préjudice grave et irréparable ne soit occasionné par l'application de la mesure faisant l'objet du recours principal.

90 Il y a lieu d'examiner tour à tour les différents préjudices invoqués par la Commission.

91 En ce qui concerne, en premier lieu, l'atteinte portée à la politique commerciale commune, à la liberté de transit des marchandises à l'intérieur de la Communauté et au marché intérieur, il convient d'observer que les arguments avancés par la Commission sont axés sur le lien entre le préjudice invoqué et la violation du droit communautaire par la République hellénique. Selon la Commission, la gravité du préjudice résulte du caractère manifeste de l'infraction.

92 Or, ainsi qu'il résulte des considérations aux points 67 à 70 ci-dessus, si les arguments de la Commission sont suffisants pour constituer un fumus boni juris, on ne saurait, en revanche, affirmer, contrairement à ce que soutient la Commission, que la République hellénique a commis une violation manifeste du droit communautaire, car, sans un examen approfondi, il n'est pas possible de constater que le gouvernement hellénique a invoqué abusivement l'article 224 du traité ou qu'il a fait un usage abusif des pouvoirs prévus par cette disposition.

93 Ce chef de préjudice ne saurait donc être retenu.

94 En ce qui concerne, en deuxième lieu, le préjudice porté aux orientations politiques générales tracées par le Conseil européen, et le préjudice résultant de l'accentuation de la tension dans les Balkans et du danger de guerre, qui découleraient du maintien des mesures prises par la République hellénique à l'égard de l'ARYM, il convient de relever que la Cour, à supposer même qu'elle soit compétente pour procéder aux appréciations de nature politique qui s'avéreraient indispensables pour évaluer l'existence d'un préjudice et surtout d'un lien entre ce préjudice et le comportement du gouvernement hellénique, ne pourrait pas, de toute façon, formuler d'opinion au stade du référé. En effet, les appréciations qu'elle pourrait

porter seraient inévitablement de nature à préjuger la portée des pouvoirs de la Cour, dans le cadre des articles 224 et 225 du traité et, donc, le fond de l'affaire.

95 En ce qui concerne, en troisième lieu, le préjudice irréparable subi par des opérateurs économiques communautaires, la Commission s'est contentée d'allégations d'ordre général sans les étayer par des éléments de fait suffisants. Il s'ensuit que ce préjudice n'a pas été établi.

96 En ce qui concerne enfin le préjudice subi par l'ARYM, les éléments dont la Commission fait état apparaissent suffisants pour en établir l'existence.

97 Il convient néanmoins d'examiner la question de savoir si la Commission est ou non fondée à invoquer dans la présente procédure en référé — indépendamment de tout préjudice porté à des intérêts communautaires — le préjudice subi par l'État tiers visé par les mesures que la République hellénique considère justifiées en vertu de l'article 224 du traité.

98 A cet égard, compte tenu du caractère accessoire de la procédure en référé par rapport au litige principal, l'urgence de la mesure provisoire doit être appréciée au regard des intérêts protégés par les articles 224 et 225 du traité, dispositions applicables à l'affaire dont la Cour est saisie.

99 L'article 224 oblige les États membres à se consulter en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre dans certaines situations exceptionnelles. Quant à l'article 225, il ne prévoit dans son premier alinéa l'intervention de la Commission que dans l'hypothèse où des mesures prises en vertu des articles 223 et 224 ont pour effet de fausser les conditions de la concurrence dans le marché commun.

100 Sans préjudice d'une interprétation plus approfondie de ces dispositions dans le cadre de la procédure au principal, il en découle à première vue que la mission attribuée à la Commission par l'article 225, en rapport avec l'article 224, est destinée à sauvegarder les intérêts de la Communauté.

101 La Cour estime en conséquence ne pouvoir retenir dans la présente procédure en référé le préjudice subi par l'ARYM.

102 Dans ces conditions, il convient de rejeter la demande de mesures provisoires.

Par ces motifs,

LA COUR

ordonne:

1) La demande en référé est rejetée.

2) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 29 juin 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président

O. Due