RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 194/84 *

I — Faits et procédure écrite

1. L'article 52 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique et aux adaptations des traités est ainsi libellé:

« Les fonds bloqués en Grèce appartenant à des résidents des États membres actuels sont libérés progressivement par tranches annuelles égales à partir de l'adhésion et jusqu'au 31 décembre 1985, en six étapes, la première d'entre elles débutant le 1er janvier 1981.

Les capitaux en dépôt sur chaque fonds bloqué au 1er janvier 1981 ou susceptibles d'être versés en fonds bloqués entre cette date et le 31 décembre 1985 sont libérés, au début de chaque étape, successivement d'un sixième, d'un cinquième, d'un quart, d'un tiers et de la moitié du montant en dépôt au début de chacune de ces étapes.

Au 1er janvier 1985, les fonds bloqués appartenant à des résidents des États membres actuels sont supprimés. »

L'article 49, paragraphe 1, du même acte prévoit que:

« La République hellénique peut différer, dans les conditions et délais indiqués aux articles 50 à 53, la libération des mouvements de capitaux prévue par la première directive du Conseil, du 11 mai 1960, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité CEE et par la deuxième directive du Conseil, du 18 décembre 1962, complétant et modifiant la première directive pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité CEE. »

2. La législation hellénique, en l'occurrence l'article 13 de la loi d'urgence n° 1704 du 4/14 avril 1939, modifiant et complétant la loi d'urgence n° 33 de 1936 et les autres lois relatives à la protection de la monnaie nationale (Journal officiel hellénique, fascicule I, p. 149), dispose comme suit:

« 1) Toutes les créances en général de personnes, résidant en permanence à l'étranger, à exécuter en Grèce, créances qui ne dérivent pas de virements en change libre effectués après le 26 avril 1932 à l'égard de sociétés, banques, personnes physiques ou morales, sont considérées comme bloquées.

...

Sont considérées également comme bloquées les obligations et actions grecques qui se trouvent en Grèce et appartiennent à des personnes résidant de façon permanente à l'étranger.

...

3) Pour le déblocage et l'utilisation des créances et titres bloqués ci-dessus mentionnés, une autorisation de la Banque de Grèce est requise, cette dernière n'étant nullement responsable si elle a refusé ou refuse une telle autorisation.

... »

3. Considérant que la législation hellénique précitée n'est pas conforme à l'article 52 de l'acte d'adhésion, la Commission, par lettre

* Langue de procédure: le grec.

du 15 mars 1983, a invité le gouvernement hellénique à lui présenter, dans un délai de deux mois, ses observations concernant la violation du droit communautaire qui lui est reprochée.

Cette lettre n'ayant pas reçu de réponse, la Commission a émis, le 31 janvier 1984, l'avis motivé au sens de l'article 169 du traité, invitant la République hellénique à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai d'un mois à compter de la notification dudit avis.

Ce délai s'étant écoulé sans qu'aucune mesure n'ait été prise, la Commission, par requête du 10 juillet 1984, a introduit le présent recours.

4. Le recours a été enregistré au greffe de la Cour le 24 juillet 1984.

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:

— déclarer que la République hellénique, en s'abstenant de libérer progressivement les comptes bloqués en Grèce appartenant à des résidents des États membres selon le calendrier prévu à l'article 52 de l'acte d'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu dudit article;

— condamner la République hellénique aux dépens de l'instance.

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

— déclarer que, en débloquant selon le calendrier prévu par l'article 52 de l'acte d'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes les comptes bloqués en Grèce et appartenant à des résidents des États membres, de sorte que les titulaires de ces comptes peuvent librement utiliser en Grèce le montant en drachmes des comptes ainsi débloqués, la République hellénique n'a pas manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article précité;

— condamner la Commission aux dépens de l'instance.

III — Moyens et arguments des parties

1. Selon la *Commission*, il ressort de l'article 13 de la loi d'urgence n° 1704/1939, toujours en vigueur en République hellénique, que celle-ci n'a pas réalisé la libération progressive des fonds bloqués en Grèce appartenant à des résidents des États membres actuels de la Communauté, contrairement aux obligations découlant de l'article 52 de l'acte d'adhésion.

S'agissant de l'interprétation à donner à l'article 52, précité, la Commission explique d'abord la question de « fonds bloqués ». Cette expression n'étant définie dans aucun acte communautaire, il faudrait recourir aux caractéristiques usuelles de tels fonds dans le domaine monétaire et dans celui du contrôle des changes. La définition généralement admise serait que les fonds bloqués consistent en dépôts d'argent appartenant à des non-résidents,

— qui ne peuvent pas être transférés librement hors du pays;

— et qui ne peuvent pas être utilisés dans le pays si ce n'est pour certains usages limités et sous réserve de l'autorisation préalable des autorités bancaires centrales.

De ces deux restrictions, la non-transférabilité des fonds à l'étranger serait la plus importante, car, à partir du moment où les fonds peuvent être transférés librement, il ne se poserait généralement pas de véritable problème en pratique.

La Commission estime donc que l'article 52 de l'acte d'adhésion doit être interprété en ce sens qu'il impose à la République hellénique non seulement de libérer les fonds en question aux fins de leur usage en Grèce, mais également de les rendre entièrement convertibles pour un libre rapatriement, selon le calendrier fixé et, en tout cas, avant le 1er janvier 1986.

Cette thèse serait appuyée par l'article 49 de l'acte d'adhésion, aux termes duquel la République hellénique peut différer, dans certaines conditions, la libération des mouvements de capitaux prévue par les directives du 11 mai 1960 et du 18 décembre 1962, arrêtées pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité.

Les articles 49 et 52 figureraient tous deux dans un titre et un chapitre de l'acte d'adhésion, *intitulés* respectivement « La libre circulation des personnes, des services et des capitaux » et « Les mouvements de capitaux et les transactions invisibles ». Si l'article 52 imposait seulement l'obligation d'autoriser le libre emploi en Grèce des fonds bloqués, cette disposition n'aurait pas sa place dans ce *titre*, puisque la capacité de disposer librement de son argent dans le pays où les fonds sont déposés n'impliquerait aucun mouvement de capitaux.

D'autre part, il ressortirait des directives pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité, auxquelles l'article 49 de l'acte d'adhésion renvoie, qu'elles visent à résoudre le problème de l'octroi obligatoire de l'autorisation du contrôle des changes pour les mouvements de capitaux, et non celui de la liberté de l'usage normal des fonds dans le pays, lorsque ceux-ci sont déposés sur des comptes bloqués.

A cet égard, il conviendrait de relever notamment le fait que la liste A de l'annexe I à la deuxième directive 63/21 du Conseil, du 18 décembre 1962, complétant et modifiant la première directive pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité (JO 1963, p. 62), comprend parmi les opérations à libérer sans condition les « transferts échelonnés de fonds bloqués appartenant à des non-résidents par leurs détenteurs en cas de gêne particulière » ainsi que « les transferts annuels de fonds bloqués vers un autre État membre par un non-résident détenteur du compte... ». Cela ferait apparaître que les comptes bloqués doivent être supprimés par tous les États membres. Chaque État membre qui adhère à la Communauté et qui a de tels comptes à la date de l'adhésion, sans qu'ait été prévue une réglementation particulière dans le traité d'adhésion, assumerait des obligations correspondantes. Il s'ensuivrait que l'article 52 de l'acte d'adhésion a pour but de placer la République hellénique dans la même situation que les autres États membres. Tel ne serait pas le cas si elle était seulement tenue à une libération interne desdits comptes.

2. Le *gouvernement hellénique* explique d'abord la portée de l'article 13 de la loi d'urgence n° 1704/1939. En vertu de cette disposition, toutes les créances de personnes résidant à l'étranger, à exécuter en Grèce et qui ne dérivent pas d'un change libre, seraient considérées comme bloquées, et le paiement par le débiteur de la dette qui correspond à une telle créance n'aurait léga-

lement lieu que par dépôt du montant de la créance sur un compte bloqué.

Il s'ensuivrait que, pour l'ouverture d'un compte bloqué, il faut que les conditions suivantes soient réunies:

— le titulaire (quelle que soit sa nationalité, qui peut donc aussi être de nationalité grecque) doit avoir sa résidence permanente hors de Grèce;

— sa créance ne dérive pas d'un change libre, soit de devises importées en Grèce et converties volontairement en drachmes (c'est-à-dire sans qu'il existe d'obligation de conversion en drachmes et d'intégration dans le système bancaire grec). Tel serait le cas, par exemple, des fonds provenant de la vente d'immeubles sis en Grèce; des revenus provenant d'éléments n'ayant pas été acquis au moyen de devises en change libre converties en drachmes; des indemnisations d'expropriation d'immeubles; des sommes allouées par décision judiciaire; des remboursements d'impôts indûment versés et des montants relatifs à des biens hérités, pour autant que ces impôts n'ont pas été versés ou que ces montants n'ont pas été acquis au moyen de devises en change libre converties en drachmes.

Cette analyse ferait apparaître que le principal critère d'application de la législation en cause est le lieu de résidence permanent de l'intéressé. Il en résulterait également qu'on n'ouvre des comptes bloqués en vertu de la disposition susvisée que pour des drachmes ne dérivant pas de l'importation de devises en change libre. En revanche, si une personne résidant à l'étranger est titulaire d'un compte libellé en drachmes, dont les dépôts dérivent de l'importation de devises en change libre, d'une part, le débiteur n'est pas tenu et n'a pas le droit de déposer des fonds sur un compte bloqué pour s'acquitter de sa dette, et, d'autre part, le prêteur a le droit de les percevoir directement du débiteur et, même, de ne pas les déposer auprès d'une banque. S'il le fait, le montant en drachmes ainsi obtenu n'est pas crédité sur un compte bloqué et peut être retiré librement pour être utilisé en Grèce sans autorisation préalable de la Banque de Grèce.

Il existerait donc en Grèce deux catégories de comptes pour les personnes ne résidant pas en Grèce, à savoir les comptes bloqués et les comptes non bloqués, la seule différence résidant dans l'origine des fonds déposés: les comptes alimentés avec des fonds importés en change libre ne seraient pas bloqués, et les fonds déposés sur un tel compte ne pourraient simplement pas être exportés sans autorisation de la Banque de Grèce.

Pour ce qui est de la notion de « comptes bloqués », le gouvernement hellénique soutient qu'à défaut de définition communautaire il convient de recourir à la législation hellénique, en l'occurrence l'article 13 de la loi d'urgence n° 1704/1939. L'article 52 de l'acte d'adhésion viserait en effet spécifiquement à la suppression des « comptes bloqués » au sens de cette disposition et ne concernerait pas d'autres fonds qui, tout en étant soumis à une interdiction d'exportation, ne sont pas bloqués en vertu de la loi d'urgence. Par conséquent, l'article 52 devrait être interprété en ce sens qu'il ne tend qu'à l'abrogation par étapes de l'article 13 de la loi d'urgence, pour ce qui est des résidents communautaires, et non pas à la possibilité de transférer les fonds libérés à l'étranger. Ces fonds pourraient seulement

être transférés dans les conditions prévues par les deux directives arrêtées pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité, lorsque celles-ci auront été transposées en droit national.

La thèse contraire soutenue par la Commission aurait pour effet de placer la République hellénique dans une position moins favorable par rapport aux autres États membres en ce qu'elle serait obligée de permettre, à partir du 1er janvier 1986, l'exportation de capitaux relevant de la loi d'urgence, mais non pas des transactions libérées en vertu des deux directives sur le mouvement des capitaux.

Le gouvernement hellénique précise qu'il a commencé, dès le 1er janvier 1981, conformément au calendrier établi par l'article 52 de l'acte d'adhésion, à libérer progressivement les créances bloquées sur demande des intéressés et après vérification de leur résidence permanente. Le 1er janvier 1986, l'article 13 de la loi d'urgence n° 1704/1939 cesserait d'être applicable à l'égard de ceux qui prouveront qu'ils ont leur résidence permanente sur le territoire de la Communauté.

IV — Réponses aux questions de la Cour

1. En réponse à une question posée par la Cour, la *Commission* a exposé que les articles 49 à 53 de l'acte d'adhésion (section première du chapitre 2, intitulée « Les mouvements de capitaux ») contiennent des dispositions autorisant la République hellénique à différer la libération des mouvements de capitaux jusqu'au 31 décembre 1985 au plus tard, par dérogation aux dispositions des première et deuxième directives pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité. L'article 52 aurait donc pour objet de fixer les conditions dans lesquelles les dispositions relatives aux fonds bloqués seront appliquées pendant la période de transition prenant fin le 31 décembre 1985.

La Commission précise, sous ce rapport, que l'utilisation, dans un État membre, d'avoirs liquides appartenant à des résidents d'autres États membres est régie pour les paiements courants par l'article 106 du traité CEE et, pour les opérations en capital, par les directives susvisées qui viseraient à assurer la libération progressive du transfert (rapatriement) de tous les avoirs liquides appartenant à des non-résidents.

L'interprétation selon laquelle l'article 52 de l'acte d'adhésion vise à la libération du transfert et de l'utilisation des fonds (comptes) bloqués pour les opérations en capital libérées conformément au droit communautaire serait corroborée par l'ensemble des dispositions de la section première du chapitre 2 et, notamment, l'article 51, paragraphe 2, relatif au rapatriement du produit de la liquidation des investissements immobiliers situés en Grèce. Cette disposition n'aurait pas de raison d'être si l'article 52 avait pour objet de libérer les fonds (comptes) bloqués uniquement pour leur utilisation en Grèce.

Par conséquent, la Commission estime que la libération des comptes bloqués qui existaient en Grèce est régie par l'article 52 de l'acte d'adhésion, de sorte qu'à partir du 1er janvier 1986 la République hellénique — tout comme les autres États membres — n'est plus autorisée à maintenir ou à créer des comptes bloqués provenant du produit de la liquidation d'opérations mentionnées dans les listes A, B et C des directives.

2. Le *gouvernement hellénique* a expliqué, en réponse à des questions posées par la Cour, qu'en Grèce la seule catégorie de comptes bloqués est celle régie par l'article 13 de la loi d'urgence n° 1704/1939, tel que modifié par l'article 7 de la loi n° 128/1975. Pour que la disposition litigieuse soit applicable, il faudrait, d'une part, qu'il existe une créance ne dérivant pas d'un change libre (c'est-à-dire sans qu'il existe une obligation d'intégration dans le système bancaire grec) et, d'autre part, que le titulaire ait sa résidence permanente à l'étranger (indépendamment de sa nationalité). Aucune distinction ne serait établie, à cet égard, entre comptes bloqués appartenant à des résidents communautaires et de tels comptes appartenant à des résidents de pays tiers.

Le gouvernement hellénique a indiqué, en outre, que, par l'acte administratif n° 692 de la Banque de Grèce, du 11 février 1986, ont été libérés du point de vue du change, selon le calendrier de l'article 52 de l'acte adhésion, les comptes bloqués appartenant à des résidents de la CEE dans la mesure où il s'agit de capitaux à caractère personnel, c'est-à-dire des capitaux provenant de dons et de dotations de toute nature, de dots et de successions. De plus, par le décret présidentiel n° 170 du 19 mai 1986, les mouvements de capitaux entre la Grèce et les autres États membres ont été libérés, sous réserve de la décision de la Commission des Communautés européennes, du 22 novembre 1985, autorisant la République hellénique à prendre certaines mesures de sauvegarde en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du traité.

En conséquence, les dispositions de la loi d'urgence n° 1704/1939 ne seront, à l'avenir, pas applicables vis-à-vis des résidents d'États membres de la CEE, à condition que leurs créances se rattachent à un mouvement de capitaux libéré en vertu du droit communautaire, ou portent sur des capitaux à caractère personnel.

U. Everling
Juge rapporteur