CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 1er mars 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente instance porte sur la question de savoir si la Grèce a omis de se conformer à la décision 86/187/CEE de la Commission (JO 1986, L 136, p. 61; ci-après « décision »), dont la validité est en cause dans l'affaire Grèce/Commission. Pour de plus amples détails sur le système d'aide en question, nous renvoyons à nos conclusions présentées dans cette affaire (où nous estimons qu'il n'y a pas lieu d'annuler la décision). Cependant, dans le cadre de la présente instance, la validité de la décision est présumée en vertu de l'article 185 du traité, qui dispose que « les recours formés devant la Cour de justice n'ont pas d'effet suspensif ». La décision doit, dès lors, être considérée comme valide à compter de la date de son adoption et exécutoire à l'encontre de la Grèce par la notification, en vertu de l'article 191. Sa pérennité est confortée par le fait que le président de la Cour a refusé, par son ordonnance du 30 avril 1986 dans l'affaire 57/86 R (Rec. p. 1497), de suspendre son exécution. Même si la Cour devait la mettre à néant par son arrêt définitif dans l'affaire 57/86, la Grèce serait coupable d'un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, si elle avait omis de se conformer à la décision jusqu'à cette date, quoi qu'elle ait fait par la suite.

Le système de bonification d'intérêt a été introduit en avril 1983. La décision a été prise le 30 novembre 1985 et envoyée aux autorités grecques sous couvert d'une lettre du commissaire M. Andriessen en date du 23 décembre 1985. La Commission semble considérer cette date comme la date de notification. Dans la mesure où la lettre a été apparemment expédiée à destination d'Athènes l'avant-veille de Noël, l'on peut avoir des doutes sur ce point. Cependant, la Grèce n'en fait pas état et, dans les circonstances de cette affaire, il n'est pas nécessaire que la Cour détermine la date exacte à laquelle la décision a été notifiée aux autorités grecques.

La requête de la Grèce dans l'affaire 57/86 a été déposée devant la Cour le 26 février 1986; sa demande de mesures provisoires l'a été le 13 mars 1986 et a été rejetée par ordonnance du 30 avril 1986.

Le 23 mai 1986, la Commission a adressé un télex aux autorités grecques leur demandant de l'informer dans un délai de deux semaines des mesures qu'elle avait prises pour se conformer à la décision, notamment à la suite de l'ordonnance du président. Aucune réponse officielle n'a jamais été envoyée; la Commission a toutefois eu officieusement connaissance de deux décisions adoptées par le gouverneur de la Banque de Grèce pour se conformer prétendument à la décision, à savoir la décision n° 790, du 5 juin 1986, ayant abaissé le taux de bonification à 5 % à partir du 9 juin 1986, et la décision n° 936 du 29 janvier 1987, abaissant le taux de 5 à 3 % pour la période comprise entre le 1er février et le 31

* Traduit de l'anglais.

décembre 1987 inclus et supprimant la bonification à partir du 1er janvier 1988.

Par son recours formé au titre de l'article 93, paragraphe 2, la Commission vise à faire constater que, en omettant de se conformer à la décision « dans le délai imparti », la Grèce a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

N'eût été l'arrêt de la Cour du 2 février 1988 dans l'affaire 213/85 (Commission/Pays-Bas, Rec. p. 281), nous aurions estimé que la décision ne pouvait être raisonnablement interprétée comme impartissant un délai pour s'y conformer. L'article 1er a ordonné aux autorités grecques de supprimer les bonifications d'intérêt, sans fixer une date limite; l'article 2 a demandé à la Grèce d'informer la Commission, dans un délai de un mois à compter de la notification, des mesures qu'elle a prises pour se conformer à la décision. Pour les mêmes raisons que celles que nous avons exposées dans nos conclusions dans l'affaire 213/85, nous serions d'avis qu'il faut comprendre la décision comme obligeant les autorités grecques à prendre ces mesures « avec toute la diligence voulue », comme la Cour l'a énoncé dans l'affaire 173/73 (Commission/Italie, Rec. 1974, p. 709), et à informer la Commission dans un délai de un mois des mesures prises à cette date pour mettre en œuvre la décision (obligation qui ne semble pas avoir été remplie, quoique la Commission ne sollicite pas de constatation à cet égard). A l'audience qui s'est tenue dans la présente affaire, la Commission a admis que la décision était ambiguë sur ce point. A notre avis, la Commission n'avait pas de raison valable de ne pas spécifier clairement que la Grèce devait prendre les mesures nécessaires dans un délai de un mois, si telle a été son intention.

Toutefois, au point 19 de l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire 213/85, la Cour a jugé que la fixation d'une date limite pour la communication à la Commission des mesures prises pour se conformer à une décision impliquait que les mesures devaient être prises pour cette date. En suivant le même raisonnement, l'on sera nécessairement amené à constater, dans la présente instance, que la Grèce ne s'est pas conformée à la décision dans le délai imparti.

La jurisprudence de la Cour semble admettre deux moyens de défense en cas d'omission de se conformer à des décisions de la Commission dans ce domaine. Le premier est que la décision est obscure ou ambiguë. Dans l'affaire 70/72 (Commission/Allemagne, Rec. 1973, p. 813), la Cour a rejeté le recours de la Commission visant à faire constater que la République fédérale d'Allemagne avait omis de se conformer à une décision prise en vertu de l'article 93, paragraphe 2, au motif que l'objet de l'obligation imposée était indéterminé. Cette affaire a été invoquée à titre d'argument a contrario dans l'affaire 52/83 (Commission/France, Rec. 1983, p. 3707), dans laquelle la Cour a jugé que la décision adressée à la France lui imposait une obligation claire. La Commission invoque l'affaire contre la France, mais la Grèce ne plaide pas l'ambiguïté, et nous ne voyons pas comment elle pourrait la plaider utilement.

Le deuxième moyen de défense est l'impossibilité. La principale jurisprudence en la matière nous est fournie par l'affaire 52/84 (Commission/Belgique, Rec. 1986, p. 89), dans laquelle la Cour a énoncé au point 14, (p. 104): « ... le seul moyen de défense que le gouvernement belge peut encore faire valoir contre le recours en manquement serait celui d'une impossibilité absolue

d'exécuter correctement la décision... La décision exige la suppression d'une prise de participation ... effectuée par un holding public à vocation régionale, et ... cette exigence est suffisamment précise pour être exécutée. Le fait que, en raison de la situation financière de l'entreprise, les autorités belges ne pouvaient pas récupérer la somme versée ne constitue pas une impossibilité d'exécution, dès lors que l'objectif poursuivi par la Commission était la suppression de l'aide, objectif qui, comme le gouvernement belge l'admet, était susceptible d'être atteint par la liquidation de la société... ».

En l'espèce, la Grèce devait manifestement supprimer le système de bonification dans un délai de un mois à compter de la notification de la décision attaquée. De même, il est clair, à notre avis, que c'est seulement par la dernière des trois étapes de l'élimination progressive de la bonification mise en œuvre par les deux décisions de la Banque de Grèce que la Grèce s'est pleinement conformée à la décision.

Dès lors, l'affaire tourne autour de la question de savoir s'il était absolument impossible pour la Grèce de se conformer à la décision attaquée. L'impossibilité peut porter sur l'objet de la décision et/ou sur le calendrier. En d'autres termes, un État membre peut plaider qu'il lui était impossible de se conformer à la décision soit d'une manière générale, soit dans le « délai imparti ».

La Grèce demande à la Cour de reconnaître que les mesures prises étaient adéquates compte tenu de toutes les circonstances et que, dès lors, elle s'est régulièrement conformée, en les adoptant, à la décision. Elle soutient qu'il lui a été impossible de s'y conformer « dans le délai », car les bonifications étaient liées à des engagements des exportateurs grecs à moyen et à long termes et que l'abrogation du régime aurait eu des conséquences exceptionnellement désastreuses et imprévues sur ces engagements et, partant, sur la politique grecque en matière économique, monétaire et d'exportation. La Grèce estime que, dans la mesure où le système de bonification faisait partie intégrante d'un système monétaire d'ensemble institué en avril 1983, il n'était pas possible de le supprimer sans revoir complètement ce système, ce qui aurait exigé un délai considérable pour procéder aux appréciations nécessaires.

La Commission répond essentiellement qu'il n'était pas impossible de se conformer à la décision, même si c'était source de difficultés ou d'inconvénients. Elle ajoute que la deuxième décision du gouverneur montre qu'il était possible de se conformer à la décision.

A notre avis, il était manifestement possible de se conformer à la décision quant à son objet; la Commission peut valablement invoquer la deuxième décision du gouverneur à l'appui de cette proposition.

La Commission estime également qu'il était possible non seulement de se conformer à la décision quant à son objet, mais également de s'y conformer dans un délai de un mois.

Le système en cause forme un tout autonome, qu'il fasse partie ou non d'une série de mesures mettant en œuvre la politique économique et monétaire grecque. La Grèce n'a plaidé aucune raison technique (relative, par exemple, à la manière dont les décisions du gouverneur de la Banque de Grèce sont prises) pour laquelle le système n'aurait pu être supprimé dans un délai de un mois ou dans un tout autre délai. Le système aurait pu, à notre avis, être supprimé plus tôt qu'il

ne l'a été, et nous ne sommes pas convaincu que, comme le dit la Grèce, il n'aurait pu être supprimé dans un délai de un mois ou dans un délai raisonnable bien plus court que le délai qui s'est effectivement écoulé. Les difficultés des exportateurs sont celles habituellement subies par les bénéficiaires d'aides illégales et aucun argument n'a été présenté selon lequel la décision était illégale au motif que la confiance légitime a été trompée (affaire 52/83, précitée, p. 3715).

La Commission soutient, en outre, que les arguments de la Grèce ont déjà été rejetés par le président dans son ordonnance. Cette affirmation est inexacte. En ce qui concerne l'argument tiré de la politique monétaire, le président a jugé que le gouvernement grec n'avait pas justifié, à première vue, la mesure sollicitée (point 11); le préjudice subi par les exportateurs a été reconnu, mais mis en équilibre avec les intérêts des concurrents dans d'autres États membres (point 12).

La brièveté du délai imparti pour se conformer à la décision (à la lumière de la décision de la Cour dans l'affaire 213/85, précitée) pourrait être considérée dans de futures affaires comme susceptible: a) d'affecter la validité d'une décision ordonnant de mettre fin à une aide ou, à tout le moins, b) de fournir un moyen de défense tiré de l'impossibilité, mais nous ne voyons pas qu'une pareille prétention ait été, respectivement: a) émise ou b) établie dans les présentes affaires.

Dès lors, la seule question restant à examiner est celle de savoir si des négociations entre la Commission et la Grèce, subséquentes à la décision attaquée et concernant la balance des paiements de la Grèce, ont entraîné la levée de l'obligation de se conformer à la décision ou une prorogation du délai imparti pour s'y conformer. Ce point n'ayant pas été traité dans les mémoires de la Commission, la Cour a posé à la Commission une question écrite; il est ressorti de la réponse à cette question que la Commission, tout en se montrant, d'une manière générale, compréhensive à l'égard des difficultés traversées par l'économie grecque, n'a pas pris spécifiquement position sur le système de bonification d'intérêt en cause dans la présente instance et dans l'affaire 57/86, qui étaient déjà pendantes devant la Cour lorsque les négociations ont eu lieu. La Commission ajoute que l'engagement pris par la Grèce d'éliminer progressivement le système selon le mode fixé dans les deux décisions du gouverneur de la Banque de Grèce ne préjugeait pas la solution de ces affaires.

La décision a été adoptée le 30 novembre 1985. Au titre de l'article 108, paragraphe 3, la Commission a adopté deux décisions en faveur de la Grèce, en date, respectivement, du 22 novembre 1985 (JO L 373, p. 9) et du 16 décembre 1986 (JO L 357, p. 28), autorisant l'une et l'autre l'élimination progressive d'un système grec d'aide à l'exportation qui, toutefois, est différent du système de bonification d'intérêt en cause devant la Cour. Il apparaît, dès lors, que la Commission n'a entrepris aucune action formelle en vue de lever l'obligation de se conformer à la décision. En particulier, elle n'a pas abrogé la décision ni renoncé à la présente instance.

Le même résultat peut-il découler du simple fait que des négociations d'ordre général concernant des difficultés ont eu lieu? Au point 16 de l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire 52/84 (précité), la Cour a énoncé: « ... le fait, pour l'État membre destinataire, de ne pouvoir soulever, contre un recours comme celui de l'espèce, d'autres moyens

que l'existence d'une impossibilité d'exécution absolue n'empêche pas qu'un État membre qui, lors de l'exécution d'une telle décision, rencontre des difficultés imprévues et imprévisibles ou prend conscience de conséquences non envisagées par la Commission soumette ces problèmes à l'appréciation de cette dernière, en proposant des modifications appropriées de la décision en cause. Dans un tel cas, la Commission et l'État membre doivent, en vertu de la règle imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale, qui inspire, notamment, l'article 5 du traité, collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité, et, notamment, de celles relatives aux aides. Or, dans le cas d'espèce, aucune des difficultés invoquées par le gouvernement belge ne présente un tel caractère et le gouvernement n'a nullement proposé à la Commission d'adopter d'autres mesures appropriées... » (loc. cit., p. 105).

Comme dans l'affaire 5/86 (Commission/ Belgique, arrêt du 9 avril 1987, Rec. p. 1773), la Commission n'a pas, à notre avis, une attitude contraire à ce que la Cour a énoncé dans l'affaire 52/84 ni une attitude déraisonnable en n'acceptant pas les difficultés avancées comme un motif s'opposant à ce qu'elle exige l'exécution de la décision.

Nous sommes dès lors d'avis, en conclusion, que la Grèce a omis de se conformer à la décision dans le délai imparti. La Commission est bien fondée à obtenir une constatation en ces termes et une condamnation aux dépens qu'elle a exposés.