CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 1er mars 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La République hellénique demande l'annulation de la décision 86/187/CEE de la Commission (JO 1986, L 136, p. 61; ci-après « décision »), qui a estimé qu'un système de bonification d'intérêt pour l'exportation de toutes les marchandises à l'exception des produits pétroliers, adopté en Grèce (qui n'avait pas été notifié à la Commission au titre de l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE), constituait une aide d'État incompatible avec le marché commun.

Sa demande en référé, visant au sursis à l'exécution de la décision, a été rejetée par ordonnance du président de la Cour du 30 avril 1986.

Dans le cadre du système décrit dans la décision et dans l'ordonnance du président, les taux d'intérêt commerciaux (qui, en Grèce, sont fixés par la Banque de Grèce) ont été portés à partir d'avril 1983 aux niveaux suivants: 21,5 % pour les prêts aux industries, 18,5 % pour les prêts aux transformateurs de produits agricoles et 14 % pour les prêts aux entreprises artisanales. Il est apparu à l'audience que, contrairement à ce que l'on avait supposé au moment de l'ordonnance du président, le taux de 18,5 % était applicable à toutes les entreprises transformant des produits agricoles, destinés ou non à l'exportation.

Un taux de 10,5 % concernant les prêts à l'exportation, au préfinancement et au financement des exportations, applicable avant avril 1983 dans le cadre d'un système qui était en vigueur au moment de l'adhésion de la Grèce aux Communautés, a été supprimé. Pour compenser le désavantage en résultant pour les exportateurs, des bonifications d'intérêt de 6 % (3 % dans le cas des prêts accordés à 14 %) étaient consenties aux exportateurs de tous les produits autres que les produits pétroliers, à condition que les sommes provenant de la vente fussent rapidement rapatriées et converties en drachmes.

Le dispositif de la décision se borne à constater l'incompatibilité du système avec le marché commun en vertu de l'article 92, paragraphe 1, la Commission ayant cependant déclaré dans le dernier considérant de la décision que celle-ci ne préjugeait pas « des conséquences que la Commission (tirerait), le cas échéant, sur le plan de la récupération des aides susmentionnées auprès des bénéficiaires, ainsi que sur celui du financement de la politique agricole commune par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ». L'article 1er dispose que « l'aide se présentant sous forme de bonification d'intérêt de 6 ou 3 % que les autorités helléniques consentent, sous certaines conditions, aux exportateurs des produits agricoles figurant à l'annexe II du traité et pour lesquels les articles 92 et 94 du traité CEE ont été intégralement rendus applicables en vertu des articles 42 et 43 du traité, ainsi qu'aux exportateurs de tous les autres produits non repris à ladite annexe à

* Traduit de l'anglais.

l'exception des produits pétroliers, est incompatible avec le marché commun aux termes de l'article 92 du traité et doit être supprimée ».

L'article 2 dispose que « la Grèce informe la Commission, dans un délai de un mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle aura prises pour se conformer à cette décision ». Les mesures prises par les autorités grecques à la suite de la décision font l'objet de l'affaire 63/87, Commission/Grèce.

La Grèce articule trois moyens, qui s'appliquent sans distinction aux différentes catégories d'exportations concernées et qui sont respectivement les suivants: le système de bonification ne constitue pas une « aide d'État » au sens de l'article 92, paragraphe 1 (et, en conséquence, n'avait pas à être notifié au titre de l'article 93); la bonification n'était pas financée « au moyen de ressources d'État »; enfin, la Commission n'a pas apporté la preuve que le système affectait les échanges entre États membres.

Deux arguments sont présentés à l'appui du premier moyen, à savoir que le système de bonification visait à être neutre par rapport au régime en vigueur avant avril 1983 (en d'autres termes, qu'il se bornait à annuler les effets négatifs de l'augmentation du taux pour les exportateurs et qu'il ne leur conférait pas un avantage supplémentaire) et constituait en tout état de cause une mesure de politique monétaire, et non un système de subvention.

La requérante soutient que, dans la mesure où la Commission n'a pas examiné le système antérieur au regard de l'article 93, paragraphe 1, et ne l'a jamais déclaré incompatible avec le marché commun, elle ne peut taxer maintenant d'incompatibilité le système modifié, celui-ci produisant les mêmes effets et étant même, dans le cas des prêts accordés pour une durée supérieure à six mois, moins avantageux pour les exportateurs.

Tout en donnant différentes raisons pour expliquer qu'elle n'a pas examiné le système antérieur, la Commission fait observer à juste titre que le système modifié peut être apprécié indépendamment de l'ancien système. Si le nouveau système favorise certaines entreprises ou la production de certaines marchandises, et s'il remplit les autres conditions de l'article 92, paragraphe 1, c'est un système d'aide et il aurait dû être notifié au titre de l'article 93, paragraphe 3, soit comme une aide nouvelle, soit comme la modification d'une aide existante. Peu importe qu'il soit plus ou moins favorable que le système qu'il remplace et peu importe que ce dernier ait été ou non un système d'aide et, dans l'affirmative, qu'il ait été ou non compatible avec le marché commun.

Il est manifeste que dans le cadre du système les taux d'intérêt généralement applicables aux opérations commerciales en Grèce sont réduits uniquement dans le cas de prêts accordés pour le financement de certaines exportations. Les entreprises exportatrices bénéficient donc d'un avantage évident par rapport aux entreprises vendant à l'intérieur du pays et par rapport à certains autres exportateurs, par le jeu d'une mesure que la Commission a traitée comme une subvention à l'exportation s'appliquant aux échanges intracommunautaires. La conclusion de la Commission dans ce sens est corroborée par l'arrêt rendu dans les affaires jointes 6 et 11/69, Commission/France (Rec. 1969, p. 523), dans lequel la Cour a jugé qu'un taux de réescompte préférentiel à l'exportation constituait une aide au sens de l'article 92, paragraphe 1.

Cet arrêt intéresse également la deuxième branche du premier moyen de la Grèce, selon laquelle le système constitue une mesure de politique monétaire. La requérante soutient que le système était destiné à améliorer la balance des paiements du pays en encourageant les exportateurs à rapatrier les sommes provenant de leurs ventes et à les convertir en drachmes, plutôt que de conserver des devises étrangères en vue, notamment, de profiter de baisses du cours de la drachme. Selon elle, il n'était pas destiné à profiter aux exportateurs en tant que tels.

La Commission doute que le système antérieur ait encouragé de pareilles pratiques et que le nouveau système y porte efficacement remède. Elle observe par ailleurs que des mesures telles que des pénalités, n'ayant pas d'effet protecteur, pourraient être utilisées pour atteindre le même objectif.

Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute en droit que, malgré la relative liberté des États membres en matière monétaire, les mesures prises dans ce domaine peuvent relever de l'article 92. Comme la Cour l'a énoncé en rejetant l'argument contraire de la France dans l'affaire du réescompte préférentiel, les articles 108, paragraphe 3, et 109, paragraphe 3, « confèrent aux institutions communautaires des pouvoirs d'autorisation ou d'intervention qui seraient sans objet s'il était loisible aux États membres, sous prétexte que leur action relève de la seule politique monétaire, de déroger unilatéralement, et en dehors du contrôle de ces institutions, aux obligations dérivant pour eux des dispositions du traité »; le principe de solidarité inscrit à l'article 5 trouve son expression à l'article 108 et « l'exercice des compétences retenues ne saurait donc permettre de prendre unilatéralement des mesures qu'interdit le traité ». La Cour a en conséquence estimé que le taux préférentiel était une aide au sens de l'article 92.

De même, en l'espèce, quels que soient les motifs ayant conduit les autorités grecques à adopter le système de bonification d'intérêt, celui-ci favorise manifestement les exportateurs et, en conséquence, relève de l'article 92, si les autres conditions de cet article, qui font l'objet des deuxième et troisième moyens du recours, sont remplies. Il y a donc lieu, à notre avis, de rejeter le premier moyen.

Selon le deuxième moyen, la bonification n'est pas accordée au moyen de ressources d'État. Deux affirmations apparemment contradictoires ont été émises, la première soutenant que les banques commerciales payaient la bonification au moyen de leurs ressources propres (remboursement de dépôts à terme effectués sur leurs fonds propres), la deuxième soutenant qu'en fait elles se bornaient à rembourser aux exportateurs ce qui leur appartenait déjà. Au point 11 de son ordonnance sur la demande de mesures provisoires, le président a énoncé qu'« il est apparu, lors de l'audience, que les bonifications d'intérêt versées à leurs clients exportateurs par les banques commerciales ayant accordé les prêts ne provenaient pas des fonds propres de ces banques, ... ces banques étaient remboursées par la Banque de Grèce ». Pour cette raison, il a estimé qu'« il (paraissait) difficile de conclure, à ce stade, que ces fonds ne (provenaient) pas des ressources de l'État ».

Rien n'est apparu postérieurement à l'ordonnance du président, que ce soit dans la procédure écrite ou à l'audience concernant la demande au fond, qui puisse conduire la Cour à adopter un point de vue différent. En particulier, la Grèce n'a pas cherché à nier que les banques prêteuses étaient remboursées par la Banque centrale.

En outre, comme l'observe la Commission, la Banque de Grèce est habilitée par la loi à mettre en œuvre la politique monétaire du gouvernement, le gouverneur de la Banque est nommé par le gouvernement et plus de la moitié des banques commerciales sont en fait dirigées par l'État ou pour son compte; aucune de ces affirmations n'a été contestée par le gouvernement grec.

Enfin, « ainsi qu'il ressort du libellé même de l'article 92, paragraphe 1, une aide ne doit pas nécessairement être financée par les ressources de l'État pour être qualifiée d'aide étatique », comme la Cour l'a jugé dans l'affaire 290/83 (Commission/France, Rec. 1985, p. 439, 449). Dans cet arrêt, la Cour s'est également référée à l'affaire 78/76 (Steinike und Weinlig/Allemagne, Rec. 1977, p. 595), dans laquelle elle avait jugé qu'il n'y avait pas de distinction à opérer entre « l'aide ... accordée directement par l'État ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide » (plus spécialement p. 616). Cette jurisprudence a été confirmée dans les affaires jointes 67, 68 et 70/85 (Kwekerij Gebroeders Van Der Kooy BV et autres/ Commission, arrêt du 2 février 1988, Rec. p. 219).

Pour remplir les conditions de l'article 92, il suffit, à notre avis, que l'aide soit payée sur les instructions de l'État ou sur ordre d'un organisme habilité à cet effet par l'État, comme la Banque de Grèce, même si elle n'est pas financée directement au moyen de ressources d'État, comme l'était presque certainement le système en cause. Le deuxième moyen est donc voué à l'échec.

Selon le troisième moyen, la Commission n'a pas apporté la preuve, dans la décision, de l'existence d'un effet sur les échanges entre les États membres et sur la concurrence.

La requérante soutient que la Commission doit se fonder sur des données concrètes pour montrer que les exportations grecques ont augmenté par suite de l'aide, alors que la décision se borne à émettre une affirmation. En fait, particulièrement dans le secteur des céréales, les exportations grecques ont perdu du terrain.

Toutefois, la Commission part du principe que, comme la Cour l'a jugé dans l'affaire 730/79 (Philip Morris Holland/Commission, Rec. 1980, p. 2671, 2688 et 2689), « lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide ». La présomption d'un effet sur les échanges intracommunautaires a été également retenue dans les affaires jointes 296 et 318/82 (Pays-Bas et Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Commission, Rec. 1985, p. 809), dans lesquelles la Cour a reconnu qu'« il peut ressortir, dans certains cas, des circonstances mêmes dans lesquelles l'aide a été accordée qu'elle est *de nature à* affecter les échanges entre États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence » (plus spécialement p. 824). Les termes « de nature à » sont là pour rappeler que l'article 92 vise les effets potentiels au même titre que les effets actuels.

La partie V de la décision énonce:

« Les bonifications d'intérêt (de 6 ou de 3 %) prévues après 1983 par la Grèce en faveur de l'exportation des produits de ce pays à l'exception des produits pétroliers facilitent artificiellement leur écoulement sur les marchés communautaires et extracommunautaires, car elles réduisent d'une façon appréciable les frais occasionnés lors de leur vente sur les marchés étrangers.

Il faut, en effet, considérer, d'une part, que les produits grecs font l'objet d'un vaste courant d'échanges (en 1982, sur la valeur totale des exportations grecques — soit 4 381 millions d'écus —, 46,3 % provenaient des ventes à d'autres États membres; en 1984, la valeur des exportations atteignait 13,6 % du produit intérieur brut) et que, d'autre part, le commerce à l'exportation fait l'objet d'une vive concurrence entre les entreprises grecques et celles des autres États membres.

De plus, en facilitant la création de nouveaux débouchés commerciaux, ou du moins leur maintien, cette intervention (dont l'importance est directement liée au volume des exportations effectuées) a pour effet d'encourager les producteurs grecs à augmenter les quantités produites, ce qui leur permettra, d'une part, de réduire — grâce, entre autres, à des économies d'échelle — leur prix de revient et, d'autre part, d'augmenter grâce à cette réduction leur compétitivité sur tous les marchés. »

La Commission disposait d'un élément solide — à savoir la bonification substantielle payée aux exportateurs — dont elle pouvait déduire que les échanges intracommunautaires étaient ou pouvaient être affectés; cette déduction figure dans la décision dans une forme propre à satisfaire aux exigences de l'article 190 du traité. Le troisième moyen n'est donc pas de nature à nous convaincre.

Enfin, à l'audience, la requérante a soutenu que la Commission n'était pas en droit de faire valoir que le système de bonification affectait les échanges intracommunautaires, puisque, dans le contexte de l'apurement des comptes du FEOGA, la Commission avait qualifié de mineure l'aide découlant du système et ne l'avait pas mise à la charge de la Grèce. Comme l'observe la Commission, il s'agit là d'un moyen nouveau et, à ce titre, irrecevable. C'est sur cette base, à notre avis, qu'il y a lieu de statuer à son sujet.

Toutefois, même si les faits sont exacts, cela n'enlève rien à la constatation de la décision selon laquelle le système de bonification constitue une aide au sens de l'article 92. Cela montre seulement que la Commission a choisi de ne pas exécuter la décision, pour des motifs sur lesquels il ne nous appartient pas de nous prononcer dans le cadre de la présente instance.

Il y a donc lieu, à notre avis, de rejeter le recours et de condamner la Grèce aux dépens exposés par la Commission, y compris ceux de la procédure en référé.