

Cauza C-120/94 R

**Comisia Comunităților Europene
împotriva
Republicii Elene**

„Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei – Tensiuni internaționale grave
constituind o amenințare de război — Acțiune în temeiul articolului 225
al doilea paragraf din Tratatul CE – Măsuri provizorii“

**ORDONANȚA CURȚII
din 29 iunie 1994***

În cauza C-120/94 R,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de către domnul C. Timmermans, director general adjunct al Serviciului juridic, domnul Van Raepenbusch și doamna E. Buissart, membri ai Serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg la biroul domnului G. Kremlis, membru al Serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Elene, reprezentată de domnii G. Kranidiotis, secretar general pentru contenciosul comunitar în Ministerul Afacerilor Externe, K. Ioannou, V. Skouris și S. Perrakis, profesori universitari, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul ambasadei Greciei, 117, Val Sainte-Croix,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de măsuri provizorii pentru suspendarea, până la pronunțarea hotărârii în acțiunea principală, a măsurile adoptate de către Republica Elenă la 16 februarie 1994 împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei.

CURTEA,

compusă din domnii O. Due, președinte, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco, D. A. O. Edward, președinți de cameră, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (raportor), F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn și J. L. Murray, judecători,

avocat general: domnul F. G. Jacobs,
grefier: doamna D. Louterman-Hubeau, administrator principal,

* Limba de procedură: greaca.

după ascultarea avocatului general:

pronunță prezenta

Ordonanță

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 22 aprilie 1994, Comisia Comunităților Europene a introdus, în temeiul articolului 225 paragraful al doilea din Tratatul CE, o acțiune pentru constatarea faptului că Republica Elenă a folosit abuziv competențele prevăzute la articolul 224 din Tratatul CE pentru a justifica măsurile unilaterale adoptate la 16 februarie 1994 și vizând interzicerea comerțului, în special prin portul Thessalonic, cu produse originare, provenind din sau cu destinația Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei, precum și importul în Grecia de produse originare sau provenind din această republică și, astfel, nu a respectat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 113 din Tratatul CE și al regimului comun aplicabil exporturilor, stabilit prin Regulamentul (CEE) nr. 2603/69 al Consiliului din 20 decembrie 1969 (JO L 324, p. 25), al regimului comun aplicabil importurilor stabilit prin Regulamentul (CEE) nr. 288/82 al Consiliului din 5 februarie 1982 (JO L 35, p. 1), al regimului aplicabil importurilor în Comunitate de produse originare din Republica Bosnia și Herțegovina, din Republica Croația, din Republica Slovenia și din Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, stabilit prin Regulamentul (CE) nr. 3698/93 al Consiliului din 22 decembrie 1993 (JO L 344, p. 1) și al regimului de tranzit comunitar stabilit prin Regulamentul (CEE) nr. 2726/90 al Consiliului din 17 septembrie 1990 (JO L 262 p. 1).

2 Printr-un act separat, depus în aceeași zi la grefa Curții, Comisia a cerut Curții, în temeiul articolului 186 din tratat și al articolului 83 din regulamentul de procedură, să dispună Republicii Elene suspendarea, până la pronunțarea hotărârii în acțiunea principală, a măsurilor adoptate la 16 februarie 1994 împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei.

3 Guvernul elen și-a prezentat observațiile în scris asupra cererii de măsuri provizorii la 24 mai 1994.

4 Prin decizia din 1 iunie 1994, președintele Curții, în aplicarea articolului 85 primul paragraf din regulamentul de procedură, a înaintat Curții cererea de măsuri provizorii.

5 Au fost ascultate observațiile orale ale părților în ședința cu ușile închise din 14 iunie 1994.

I Antecedentele litigiului

6 Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (în continuare „FRIM“) și-a declarat independența la 17 septembrie 1991, în urma unui referendum organizat la 8 septembrie 1991.

7 Articolele 3 și 49 din Constituția FRIM, precum și amendamentele I și II sunt formulate după cum urmează:

„Articolul 3

Teritoriul Republicii Macedonia este indivizibil și inalienabil.

Frontierele existente ale Republicii Macedonia sunt inviolabile.

Acestea nu pot fi modificate decât în conformitate cu Constituția.“

„Articolul 49

Republica garantează statutul și drepturile cetățenilor țărilor vecine, de origine macedoneană și ale emigranților macedoneni, susține dezvoltarea lor culturală și își asumă promovarea de raporturi cu aceștia.

Republica garantează drepturile culturale, economice și sociale ale cetățenilor republicii în străinătate.“

„Amendamentul I

1. Republica Macedonia nu are pretenții teritoriale față de țările vecine.

2. Frontierele Republicii Macedonia nu pot fi modificate decât în conformitate cu Constituția, pe principiul bunăvoinei și în conformitate cu normele internaționale general recunoscute.

3. Punctul 1 din prezentul amendament completează articolul 3, iar punctul 2 înlocuiește paragraful al treilea al articolului 3 din Constituția Republicii Macedonia.“

„Amendamentul II

1. Făcând acest lucru, republica nu va interveni în drepturile suverane ale altor state și nici în afacerile lor interne.

2. Prezentul amendament completează primul paragraf al articolului 49 din Constituția Republicii Macedonia.“

8 Republica Elenă semnaleză că FRIM a încercat să promoveze în mod sistematic ideea unei Macedonii unite. Guvernul elen citează circulația unor hărți, calendare, autocolante pentru automobile reprezentând nu doar teritoriile FRIM, ci o regiune mai extinsă care se întinde până la marea Egee, cuprinzând orașul Thessalonice și muntele Olimp, cu toponimele Macedoniei grecești figurând cu denumirea datând din perioada Imperiului Otoman. Se mai face referire, de asemenea, la noile manuale școlare de istorie, publicate în perioada 1992-1993 de către Ministerul Educației din FRIM, în care este prezentat teritoriul Macedoniei grecești, precum și cel al districtului bulgar Pirin, ca făcând parte integrantă dintr-o entitate națională și geografică unică, ce include FRIM.

9 Guvernul elen adaugă faptul că, în august 1992, parlamentul FRIM a adoptat ca emblemă a drapelului național „soarele din Vergina“, emblemă descoperită în cursul excavațiilor efectuate în 1977 în Vergina, în Macedonia grecească.

10 Aceste acțiuni diferite ale FRIM au creat un climat de tensiune între aceasta și Republica Elenă, deoarece, împreună cu poporul grec, le-au interpretat ca acte ostile și provocatoare care aduc atingere nu numai relațiilor dintre cele două state, ci și istoriei și tradiției balcanice în ansamblu.

11 Prin urmare, Republica Elenă a solicitat FRIM să nu utilizeze numele Macedonia, să înlăture de pe drapelul său simbolul grecesc (soarele din Vergina), să renunțe la revendicările teritoriale în detrimentul Republicii Elene și să pună capăt oricărei propagande ostile Republicii Elene.

12 La 16 decembrie 1991, Consiliul Comunităților Europene a enunțat următoarele condiții de recunoaștere (declarația privind Iugoslavia din cadrul Reuniunii ministeriale extraordinare de cooperare politică europeană de la Bruxelles):

„Comunitatea și statele sale membre solicită, de asemenea, unei Republici Iugoslave să se angajeze, înainte ca aceasta să fie recunoscută, că va da garanții constituționale și politice, asigurând că nu are nici o revendicare teritorială față de un stat vecin membru al Comunității și că nu va conduce activități ostile de propagandă împotriva unui stat vecin membru al Comunității, inclusiv utilizarea unei denumiri care implică revendicări teritoriale.“

13 Comisia de arbitraj a Conferinței pentru pace în Iugoslavia, creată în septembrie 1991 în cadrul Conferinței privind Iugoslavia, formată din cinci judecători, președinți ai curților constituționale din statele membre și prezidată de domnul R. Badinter, a emis la 11 ianuarie 1992 avizul nr. 6 „privind recunoașterea Republicii Socialiste a Macedoniei de către Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia”.

14 Concluziile acestui aviz sunt următoarele:

„— Republica Macedonia îndeplinește condițiile impuse prin Liniile directe cu privire la recunoașterea unor noi state în Europa de Est și în Uniunea Sovietică, precum și prin Declarația privind Iugoslavia, adoptate de către Consiliul de miniștri al Comunității Europene la 16 decembrie 1991;

— ... în plus, Republica Macedonia a renunțat la toate revendicările teritoriale, de orice fel, în declarațiile sale fără ambiguitate și având forță obligatorie în dreptul internațional;

— ... în consecință, utilizarea numelui „Macedonia“ nu ar putea implica nici o revendicare teritorială cu privire la un alt stat;

— ... pe de altă parte, Republica Macedonia s-a angajat în mod formal, conform dreptului internațional, să interzică, în general și în special în ceea ce privește aplicarea articolului 49 din Constituția sa, orice propagandă ostilă împotriva altui stat: acest lucru rezultă dintr-o declarație din data de 11 ianuarie 1992 a ministrului afacerilor externe al Republicii Macedonia adresată comisiei de arbitraj la cererea sa în scopul interpretării amendamentului II din 6 ianuarie 1992 adus Constituției”.

15 La 15 ianuarie 1992, președinția Consiliului, anunțând că Slovenia și Croația vor fi recunoscute, a făcut următoarea declarație oficială:

„În ceea ce privește celelalte două republici care și-au exprimat dorința de a deveni independente (Bosnia și Herțegovina și FRIM), există încă probleme importante de rezolvat înainte ca Comunitatea și statele sale membre să poată lua o decizie similară.”

16 La 2 mai 1992, Consiliul Comunităților Europene („Afaceri generale“) a făcut publică decizia conform căreia Comunitatea și statele sale membre erau „gata să recunoască acest stat ca un stat suveran și independent în interiorul frontierelor actuale și sub un nume care să poată fi acceptat de către toate părțile implicate”.

17 La Consiliul European de la Lisabona din 27 iunie 1992, Comunitatea s-a declarat dispusă să recunoască această republică în frontierele ei actuale, cu o denumire care să nu conțină termenul „Macedonia”.

18 Președinția Consiliului, exercitată la acea dată de Regatul Unit, a trimis un „reprezentant special al președinției” la Skopje și la Atena pentru a încerca să stabilească bazele unui acord între cele două capitale care ar putea servi drept fundament pentru recunoașterea FRIM de către statele membre ale Comunității și care să fie în conformitate cu declarația de la Lisabona din 27 iunie 1992.

19 Raportul stabilit de acest reprezentant special al președinției, prezentat Consiliului European reunit la Edinburgh la 11 și 12 decembrie 1992, menționa angajamentul guvernului FRIM de a lua următoarele măsuri în cazul în care statele membre ar accepta să recunoască republica:

- să adopte numele de „Republica Macedonia (Skopje)” pentru toate problemele internaționale;
- să încheie un tratat cu Republica Elenă, care să confirme inviolabilitatea frontierelor lor comune;
- să modifice articolul 49 din Constituție pentru a elimina trimiterea la protejarea de către republică a „situației” și a „drepturilor cetățenilor din țările vecine de origine macedoneană”;
- să încheie cu Republica Elenă un tratat de bună vecinătate și să efectueze un schimb de scrisori asupra problemelor de interes major.

20 Cu toate acestea, această ofertă nu a fost suficientă pentru a se ajunge la un acord la Consiliul European din Edinburgh. Acesta, însă, a amintit de „necesitatea de a împiedica suportarea de către republică (FRIM) a consecințelor involuntare ale sancțiunilor impuse de către Organizația Națiunilor Unite” și a subliniat „importanța de a asigura accesul la finanțare din partea instituțiilor financiare internaționale și a unei aprovizionări cu petrol periodice și monitorizate corespunzător”. Acesta a convenit „că Comunitatea ar trebui să furnizeze Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei un ajutor economic substanțial” și a „felicitat” decizia Comisiei de a rezerva 50 milioane ECU cu titlul de ajutor umanitar și tehnic.

Formatted: Romanian (Romania)

21 Guvernul elen amintește că, la același summit de la Edinburgh, Consiliul a declarat, de asemenea, că politica Comunității cu privire la recunoașterea FRIM a fost examinată „în cadrul declarației de la Lisabona”.

Formatted: Romanian (Romania)

22 Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, prin Rezoluția 817 (1993) din 7 aprilie 1993, a recomandat Adunării generale să admită FRIM în Organizația Națiunilor Unite sub numele de „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, „în așteptarea reglementării divergenței care a survenit în ceea ce privește denumirea”.

Formatted: Romanian (Romania)

23 Copreședinții comitetului director al Conferinței internaționale privind Fosta Iugoslavie, domnii Vance și Owen au încercat să soluționeze diferendul referitor la denumire și să favorizeze măsuri menite să creeze un climat de încredere. Aceste eforturi de mediere au avut ca rezultat redactarea unui proiect preliminar de tratat „privind confirmarea frontierelor existente și adoptarea de măsuri vizând crearea unui climat de încredere, de prietenie și de bună vecinătate”.

24 Cu toate acestea, părțile nu au putut să îl semneze.

25 În decembrie 1993, șase state membre ale Uniunii Europene au recunoscut FRIM și au stabilit relații diplomatice cu aceasta.

26 La 8 februarie 1994, Statele Unite ale Americii au recunoscut FRIM sub denumirea „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”.

27 La 16 februarie 1994, guvernul elen, la propunerea primului ministru, a decis să închidă consulatul elen de la Skopje, capitala FRIM, și „să întrerupă circulația mărfurilor provenind din Skopje sau cu destinația Skopje, care tranzitează prin portul Thessalonic, cu excepția mărfurilor absolut necesare din motive umanitare, precum produsele alimentare și produsele farmaceutice”.

28 După ce au fost informate verbal la Consiliu, statele membre au fost avizate formal printr-un mesaj telegrafic COREU din partea președinției, la 21 februarie 1994, despre adoptarea acestor măsuri și despre motivele invocate în sprijinul acestora. Conținutul măsurilor a fost explicat în continuare într-o scrisoare din 23 februarie 1994 a reprezentantului permanent al Republicii Elene la Secretariatul general al Comisiei.

29 Prin scrisoarea din 22 februarie 1994, Comisia a solicitat guvernului elen să justifice aceste măsuri având în vedere tratatele, arătând că are îndoieli serioase cu privire la compatibilitatea acestora cu dreptul comunitar, în special în domeniul pieței interne (tranzitul comunitar) și al politicii comerciale comune (regimul de import și export).

30 Primul ministru grec a răspuns prin scrisoarea din 2 februarie 1994, în care a expus antecedentele cauzei și a explicat faptul că adoptarea măsurilor devenise inevitabilă datorită pericolelor pe care intransigența FRIM le ridică pentru Republica Elenă.

31 La 26 februarie 1994, guvernul elen a adresat Comisiei un memorandum referitor la măsurile adoptate împotriva FRIM la 16 februarie 1994. Acest document justifică măsurile în cauză față de dreptul internațional și comunitar. În această privință, se amintește că modul în care au fost impuse sancțiunile în Rodhesia de Sud, în Africa de Sud și în Argentina pledează pentru o competență a statelor membre și nu a Comunității. Se invocă hotărârea din 26 mai 1987, Comisia/Consiliul (45/86, Rec. p. 1493), pentru a deduce *a contrario* că, în cazul în care nu există o legătură cu politica comercială, cazul nu intră sub incidența sferei de aplicare a articolului 113 din tratat, chiar dacă măsurile au o repercusiune asupra schimburilor comerciale. Guvernul elen invocă, în cele din urmă, articolul 224 din tratat care, în opinia sa, constituie o clauză de salvagardare cu caracter general abilitând statele membre să ia măsuri unilaterale. Acesta susține că, în acest caz, condiția care se aplică este „tensiunea internațională gravă constituind o amenințare de război”. Se mai evidențiază, de asemenea, că articolul în cauză este singurul care permite căutarea unei soluții la problemele create în funcționarea pieței comune prin consultarea pe care o prevede, care vizează, cu toate acestea, în mod exclusiv reglementarea acestor probleme

– în cazul în care sunt constatate – și nu eventuale consecințe pe care aceste măsuri le-ar antrena într-un stat terț.

32 Prin scrisoarea din 3 martie 1994 adresată ministrului elen al afacerilor externe, Comisia și-a menținut rezervele susținând că măsurile în litigiu încalcă regimul comun aplicabil importului în Comunitate de produse originare din țări terțe, regimul de export către țările terțe și regimul de tranzit comunitar. Comisia se referă, de asemenea, la atingerea adusă intereselor legitime ale numeroșilor exportatori stabiliți în statele membre, ale căror camioane și mărfuri transportate sunt blocate în Grecia și la verificarea sistematică a mai multor containere cu ajutoare alimentare comunitare expediate de organizațiile neguvernamentale în vederea aplicării deciziilor Consiliului European.

33 Prin scrisoarea din 15 martie 1994 adresată Comisiei, secretarul general al afacerilor comunitare elen a menținut poziția guvernului elen. Acesta a adăugat:

„În cazul în care Comisia poate demonstra că măsurile care au fost luate de autoritățile elene au ca efect denaturarea concurenței în cadrul pieței comune, guvernul elen este dispus să examineze condițiile în care aceste măsuri ar putea fi adaptate la normele din tratat, conform dispozițiilor de la articolul 225 alineatul (1)”.

34 La 21 martie 1994, Comisia a scris primului ministru al Republicii Elene:

„Deoarece Grecia ridică argumente politice pentru a justifica aceste măsuri, Comisia este de părere că miniștrii trebuie să își precizeze urgent aprecierile cu privire la aceste argumente în cadrul politicii externe și de securitate comună.

Aceasta va permite Comisiei, în calitatea sa de gardian al tratatelor și, în ceea ce privește responsabilitățile sale în materie de coerență a ansamblului acțiunilor externe ale Uniunii, să dispună de toate elementele de judecată necesare pentru aprecierea aplicării în speță de către guvernul elen a articolului 224 din Tratatul CE și a repercusiunilor acestuia asupra funcționării pieței comune.

Din aceste motive, sugerez ca președinția să solicite cât mai curând posibil în cadrul Consiliului avizul miniștrilor asupra argumentelor politice înaintate de guvernul elen în favoarea măsurilor restrictive adoptate împotriva FRIM.”

35 Consiliul („afaceri generale”), reunit în mod informal la Ioannina la 27 martie 1994, a dezbătut această problemă. Conform guvernului elen, nu s-a ajuns încă la un acord și nu s-a luat o decizie. În schimb, conform Comisiei, rezultă din deliberări că realitatea amenințării de război sau a tulburărilor interne grave care afectează securitatea publică, invocată de autoritățile elene pentru a justifica măsurile în litigiu, nu a fost stabilită.

II - Concluziile părților

36 Comisia solicită Curții:

— să dispună Republicii Elene să suspende, până la pronunțarea hotărârii în acțiunea principală, măsurile adoptate la 16 februarie 1994 împotriva Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei.

— amânarea pronunțării cu privire la cheltuielile de judecată.

37 Guvernul elen solicită Curții:

— să respingă cererea de măsuri provizorii,

— să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

III - În drept,

În ceea ce privește măsurile provizorii luate în cadrul procedurii de la articolul 225 paragraful al doilea din tratat

38 Guvernul elen susține că cererea de măsuri provizorii este exclusă, în cazul în care cererea principală se întemeiază pe articolul 225 din tratat.

39 Acesta susține că, spre deosebire de procedura ordinară pentru neîndeplinirea obligațiilor de la articolul 169, procedura întemeiată pe articolul 225 nu presupune o procedură preliminară și se dovedește, astfel, mai rapidă. Reiese că, deși se fac toate eforturile pentru a accelera în mod eficient examinarea acțiunii principale, protecția provizorie nu poate fi acordată în condițiile procedurii ordinare de la articolul 169.

40 Acesta susține, de asemenea, că articolele 224 și 225 impun aprecieri și justificări dificile și detaliate, care nu permit nici o examinare sumară, nici o analiză a datelor în cadrul procedurii de măsuri provizorii.

41 Aceste argumente nu pot fi acceptate.

42 Articolul 186 din tratat conferă Curții competența de a lua măsurile provizorii necesare în cauzele în legătură cu care aceasta este sesizată. Această dispoziție nu stabilește nici o excepție sau distincție în funcție de natura cauzei.

43 În schimb, elementele evidențiate de guvernul elen, și anume caracterul mai rapid al procedurii întemeiate pe articolul 225, precum și dificultatea aprecierilor și justificărilor care trebuie să fie examinate în cadrul aplicării articolelor 224 și 225, pot fi luate în considerare la data examinării circumstanțelor concrete de care depinde necesitatea prescrierii măsurilor provizorii.

44 Potrivit articolului 83 alineatul (2) din regulamentul de procedură, o ordonanță prin care se iau măsuri provizorii este condiționată de existența unor circumstanțe care stabilesc urgența, precum și motive de fapt și de drept care justifică, la prima vedere, acordarea măsurii solicitate (*fumus boni juris*).

45 Conform articolului 86 alineatul (4) din Regulamentul de procedură și articolului 36 al treilea paragraf din Statutul (CEE) al Curții de Justiție, ordonanța nu prejudică fondul cauzei.

În ceea ce privește fumus boni juris

Teza Comisiei

46 Comisia susține că, în speță, condițiile de aplicare ale articolului 224 din tratat nu sunt îndeplinite.

47 Aceasta admite că măsurile vizate la acest articol țin de puterea discreționară a statului membru în cauză. Susține însă că, în cazul în care măsurile vizate sunt incompatibile cu dreptul comunitar:

(i) statul membru în cauză trebuie să stabilească faptul că se află, de fapt, într-una dintre cele trei situații ipotetice prevăzute la articolul 224, situații excepționale, bine delimitate, care nu se pretează la nici o interpretare extensivă (Hotărârea din 19 decembrie 1968, Salgoil, 13/68, Rec. p. 661, 676);

(ii) măsurile luate nu trebuie să depășească ceea ce e strict necesar pentru remediarea situației, prin aplicarea principiului proporționalității;

Formatted: Romanian (Romania)

(iii) statul membru în cauză trebuie să inițieze consultațiile prevăzute la articolele 224 și 225 primul paragraf pentru a minimiza consecințele măsurilor naționale pentru funcționarea pieței comune prin punerea în aplicare a obligației de cooperare și de asistență loială care le revine statelor membre cu privire la Comunitate, principiu consacrat prin articolul 5 din tratat.

Formatted: Romanian (Romania)

48 Comisia susține că înseși condițiile de aplicare ale articolului 224 din tratat nu sunt întrunite în speță, din moment ce guvernul elen nu a stabilit nici „tulburări interne grave care să afecteze ordinea publică” în Grecia, nici „tensiune internațională gravă constituind o amenințare de război” la momentul adoptării măsurilor în cauză. Prin urmare, Comisia nu a considerat necesar să inițieze consultații în temeiul articolului 225 primul paragraf din tratat conform propunerii autorităților elene.

Formatted: Romanian (Romania)

Formatted: Romanian (Romania)

49 În ceea ce privește securitatea internă, Comisia face referire la jurisprudența Curții în ceea ce privește sfera de aplicare a articolului 36 din tratat, din care rezultă că amenințarea la adresa ordinii publice trebuie să constea într-o atingere adusă intereselor esențiale ale statului (hotărârea din 23 noiembrie 1978, Thompson ș.a., 7/78, Rec. p. 2247, punctul 34), la care acesta din urmă nu ar putea face față cu mijloacele de care dispune (hotărârea din 29 ianuarie 1985, Cullet, 231/83, Rec. p. 315, punctul 33). Conform Comisiei, ipoteza prevăzută la articolul 224 din tratat, care se realizează numai în caz de tulburări grave care afectează ordinea publică, este și mai limitată. Aceasta citează hotărârea din 15 mai 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651), în care Curtea a subliniat (punctul 27) că articolul 224 privește o situație cu totul excepțională.

50 Or, continuă Comisia, guvernul elen nu a stabilit în speță, făcând trimitere la circumstanțe obiective referitoare la cerințele de securitate publică, faptul că autoritățile publice s-au aflat în imposibilitatea de a acționa eficient împotriva unor eventuale tulburări interne grave care ar fi pus în pericol însăși existența statului sau interesele esențiale ale acestuia și că, fără sancțiunile economice impuse cu privire la FRIM, acestea nu ar mai fi fost în măsură să controleze situația.

51 În ceea ce privește existența unei tensiuni internaționale grave ce constituie o amenințare de război, Comisia consideră că nici aceasta nu a fost stabilită. Dacă nu se contestă existența unui război în Balcani, care s-ar putea propaga, se contestă dimpotrivă că, în ansamblu, comportamentul pe care Republica Elenă îl reproșează FRIM ar putea, în mod rezonabil, să fie considerat o amenințare de război. Comisia nu contestă că există un conflict politic între

Republica Elenă și FRIM și nici gravitatea acestuia. Comisia constată, de asemenea, că acest conflict suscită emoții profunde în Grecia, a căror amploare se explică prin referire la istoria națiunii elene. În cadrul acestui conflict politic, Republica Elenă a recurs la instrumentul sancțiunilor economice pentru a-și impune punctul de vedere și pentru a obține concesiile dorite de la FRIM. Acest lucru, continuă Comisia, nu este echivalent cu a răspunde la o amenințare de război. Pe de altă parte, Comisia constată, în acest context, că FRIM este o țară mică fără rezerve, în plină criză economică și dispunând de mijloace militare extrem de modeste în raport cu cele ale Republicii Elene, stat care, în plus, beneficiază de garanția de securitate pe care i-o oferă apartenența la NATO. Recunoscând gravitatea conflictului, Comisia consideră că este exclusă calificarea opoziției FRIM la pretențiile Republicii Elene ca amenințare de război.

52 În consecință, Comisia estimează nu numai că recurgerea la articolul 224 nu este întemeiată, dar și că Republica Elenă a abuzat în speță de competențele pe care această dispoziție i le recunoaște. Într-adevăr, invocând acest articol pentru a justifica sancțiunile economice adoptate pentru obținerea de concesiuni în conflictul cu FRIM, Republica Elenă a deturnat competențele excepționale admise prin acest articol de la obiectivele pentru care tratatul le-a prevăzut și, în consecință, a comis un abuz de putere.

Teza guvernului elen

53 Guvernul elen critică faptul că, în cauză, Comisia își întemeiază cererea de măsuri provizorii pe absența justificării de către Republica Elenă a condițiilor de aplicare a articolului 224. Acesta amintește că sarcina probei îi revine solicitantului de măsuri provizorii.

54 Acesta se opune, de asemenea, trimerii globale, pentru aprecierea *fumus boni juris*, la argumentele acțiunii principale. O astfel de confuzie ar obliga Curtea să judece, în cadrul procedurii ordonanței președințiale, temeinicia acțiunii principale. Guvernul elen consideră că are dreptul (și obligația) să respingă argumentația juridică fundamentală a Comisiei în cadrul procedurii principale care se derulează într-un regim procedural diferit care comportă garanții mai importante și nu în cadrul procedurii sumare a ordonanței.

55 Guvernul elen susține, de asemenea, că modul în care a procedat Comisia aduce atingere normei conform căreia măsurile provizorii nu prejudiciază cu nimic decizia pe fond [articolul 86 alineatul (4) din Regulamentul de procedură și articolul 36 paragraful al treilea din Statutul (CEE) al Curții de Justiție]. Acesta subliniază că, datorită naturii întrebărilor ridicate de acțiunea principală și de cererea de măsuri provizorii și amalgamului semnificativ de justificări politice și date juridice, probabilitatea de *fumus boni juris* riscă prin definiție să prejudicieze rezultatul procedurii principale. Acest pericol este mai mare într-o procedură în temeiul articolului 225 paragraful al doilea din tratat, conform căruia obiectul procedurii este să se determine dacă statul membru pârât a utilizat abuziv sau nu articolul 224 din tratat.

56 Guvernul elen atrage atenția Curții asupra numeroaselor argumente de natură politică care se găsesc în cererea de măsuri provizorii. Comisia consideră astfel că comportamentul FRIM nu poate fi considerat o amenințare de război. Conform guvernului elen, chestiunile legate de securitatea externă a unui stat membru nu pot fi apreciate de către Curte. Conform acestuia, este vorba de o chestiune politică majoră pe care Comisia încearcă să o supună aprecierii Curții, care, în plus, se află în procedura pentru măsuri provizorii, prin derogare de la normele general admise privind soluționarea legală a conflictelor internaționale.

57 În speță, existența unei amenințări de război este atestată prin raportul Secretarului general al Organizației Națiunilor Unite la Consiliul de Securitate de la 1 aprilie 1994 (documentul S/1994/376), în care acesta confirmă punctul de vedere al mediatorului C. Vance, conform căruia „în cazul în care părțile nu ajung la încheierea unui acord satisfăcător pentru fiecare dintre ele, pacea în regiune ar putea fi compromisă”. Aceasta este, de asemenea, atestată prin prezența pe teritoriul FRIM a „căștilor albastre” ale forțelor de intervenție ale Organizației Națiunilor Unite pentru Iugoslavia.

58 Guvernul elen găsește inadmisibilă confuzia făcută de Comisie între articolele 36 și 224 din tratat.

59 Acesta evidențiază că articolul 225 din tratat limitează controlul judiciar la cazul de folosire abuzivă contrar altor proceduri. Acesta consideră că articolele 36 și 224 se diferențiază prin procedura de control jurisdicțional, prin sarcina probei faptului că sunt îndeplinite condițiile prevăzute și prin modalitățile lor de aplicare.

60 În subsidiar, guvernul elen susține că, în afara măsurilor în litigiu, Republica Elenă nu are alte mijloace pașnice pentru a-și păstra identitatea culturală și patrimoniul istoric și pentru a se apăra împotriva propagandei ostile a FRIM. Singurul mijloc alternativ de care dispunea era nerecunoașterea de către celelalte state membre, mijloc care nu mai poate fi aplicat în urma recunoașterii efectuate în decembrie 1993.

61 În ceea ce privește legătura dintre articolul 224 din tratat și politica externă și de securitate comună, guvernul elen susține că, în cazul în care, după cum susține Comisia, ar exista o astfel de legătură, prezenta cauză nu ar face obiectul unui control judiciar deoarece aceasta ar intra sub incidența titlului V din Tratatul privind Uniunea Europeană.

62 Guvernul elen concluzionează că argumentele Comisiei bazate pe titlul V din Tratatul privind Uniunea Europeană nu pot, în nici un caz, să fie evaluate în cadrul procedurii de măsuri provizorii.

63 Guvernul elen consideră că nu se poate pune problema folosirii abuzive în sensul articolului 225 al doilea paragraf din tratat decât în cazurile în care articolul 224 nu este invocat în mod evident pentru a atinge scopurile politice ale acestei dispoziții, ci pentru a proteja interese de ordin economic.

64 Conform acestuia, ar putea, de asemenea să constituie folosire abuzivă derogarea generală de la toate obligațiile comunitare, însă nu adoptarea de măsuri de retorsiune selective și moderate, precum cele adoptate în speță.

65 Guvernul elen susține că politica comercială comună lasă o anumită marjă statelor membre pentru a adopta sancțiuni economice, dat fiind că politica externă nu pare a fi integrată încă în Comunitate și în Uniunea Europeană.

66 În aceste ipoteze, interacțiunea politicii comerciale și cea a politicii externe o transformă pe prima într-un instrument al celei de-a doua. Se concluzionează că, în cazul măsurilor de retorsiune economică, sfera de aplicare a articolului 224 exclude aplicarea articolului 113.

Evaluarea Curții

67 Măsurile adoptate unilateral de către Republica Elenă cu privire la FRIM sunt, fără îndoială, în contradicție cu normele comunitare fundamentale referitoare la libera circulație a mărfurilor și la politica comercială comună.

68 Însă Republica Elenă invocă articolul 224 din tratat, dispoziție care, la prima vedere, permite unui stat membru, în prezența anumitor circumstanțe excepționale, să deroge chiar și de la norme comunitare fundamentale.

69 Pentru a stabili dacă, în conformitate cu susținerile Comisiei, condițiile de aplicare ale articolului 224 nu sunt întrunite în speță și dacă, tot în conformitate cu susținerile Comisiei, guvernul elen a utilizat abuziv competențele prevăzute la acest articol, este necesară examinarea unor chestiuni juridice complexe, printre care aceea de a determina sfera de aplicare a controlului judiciar exercitat în cadrul procedurii de la articolul 225 paragraful al doilea din tratat.

70 Aceste chestiuni necesită o examinare aprofundată din partea ambelor părți. În stadiul procedurii pentru măsuri provizorii, este suficient să se constate că argumentele prezentate de către Comisie par la prima vedere suficient de pertinente și de serioase pentru a constitui un *fumus boni juris* care să justifice acordarea măsurii provizorii solicitate.

71 Este, așadar, necesar să se examineze dacă este întrunită condiția de urgență.

În ceea ce privește urgența

Teza Comisiei

72 Comisia susține că condiția de urgență este îndeplinită din moment ce sancțiunile economice aplicate cu privire la FRIM constituie o atingere evidentă și deosebit de gravă adusă ordinii juridice comunitare din următoarele două motive.

73 În primul rând, măsurile în litigiu obstrucționează în mod evident politica comercială comună (și, prin urmare, principiul administrării comunitare a frontierei economice externe a Comunității), principiul general al libertății de tranzit al mărfurilor în interiorul Comunității, ca o consecință a uniunii vamale, și funcționarea pieței interioare. Un astfel de comportament unilateral al unui stat membru distruge solidaritatea între statele membre și riscă, în cazul în care persistă, să afecteze chiar funcționarea Comunității.

74 Pe de altă parte, conform Comisiei, sancțiunile economice hotărâte unilateral împotriva FRIM se îndepărtează în mod fundamental de orientările politice generale trasate de Consiliul European și de măsurile concrete adoptate pentru urmărirea acestora. Comisia amintește că, la data reuniunii de la Lisabona din 26 și 27 iunie 1992, Consiliul European a confirmat dorința Comunității și a statelor membre de „a stabili cu autoritățile de la Skopje o relație fructuoasă de cooperare urmărind promovarea unei cooperări semnificative, care ar putea îmbunătăți stabilitatea politică și progresul economic în regiune”. La reuniunea de la Edinburgh din 11 și 12 decembrie 1992, acesta a insistat în mod special asupra „importanței de a asigura (în favoarea FRIM) accesul la finanțare din partea instituțiilor internaționale și a importanței unei aprovizionări cu petrol periodice și controlate în mod corespunzător” și asupra necesității pentru Comunitate de a „furniza Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei un ajutor economic

substanțial”. Comisia precizează că un ajutor umanitar și tehnic de 50 milioane de ECU a fost acordat FRIM în 1993 din bugetul Comunității.

75 Comisia observă că aplicarea măsurilor în litigiu riscă să cauzeze un prejudiciu ireparabil FRIM, care a suferit deja prejudicii grave ca urmare a conflictului din fosta Iugoslavie. Aceasta precizează că portul Thessalonic constituie un loc de trecere necesar pentru comerțul FRIM, ca urmare a embargoului decretat de Consiliul de securitate împotriva Serbiei și Muntenegrului, care împiedică intrarea mărfurilor prin nordul FRIM, precum și datorită stării proaste a drumurilor din Albania și Bulgaria.

76 Conform Comisiei, faptul că prejudiciul ce trebuie luat în considerare este un prejudiciu adus unui stat terț nu este un obstacol pentru solicitarea de măsuri provizorii.

Aplicarea articolului 83 alineatul (2) din regulamentul de procedură al Curții poate, în general, să determine luarea în considerare a situațiilor existente în afara sferei de aplicare teritoriale a dreptului comunitar, din moment ce există o legătură suficient de strânsă cu acesta.

77 Comisia menționează, în continuare, cazul operatorilor economici comunitari a căror activitate depinde în principal de comerțul cu FRIM și care au suportat un prejudiciu direct și ireparabil în absența altor căi de acces rentabile din punct de vedere economic, ca urmare a închiderii portului Thessalonic. Acest prejudiciu este, cu toate acestea, dificil de cuantificat în absența unor date statistice fiabile referitoare la comerțul dintre Comunitate și FRIM.

78 Comisia adaugă, în cele din urmă, că aplicarea măsurilor în litigiu, în contradicție cu acțiunea externă a Uniunii Europene, este de natură să exacerbeze tensiunea internațională în această zonă din Balcani care, până în prezent, a scăpat de conflația care a cuprins alte teritorii ale fostei Iugoslavii.

Teza guvernului elen

79 Guvernul elen consideră că, dat fiind faptul că decizia asupra acțiunii principale va fi emisă în scurt timp, necesitatea adoptării, în plus, a unor măsuri provizorii trebuie să fie evidentă și urgentă. Acesta afirmă că Comisia a neglijat acest element în totalitate și că prezintă argumente care intră sub incidența unei acțiuni în temeiul articolului 169 din tratat.

80 Reamintește că, timp de două luni, Comisia a acordat prioritate procedurilor politice și concluzionează că aceasta însăși nu a considerat că urgența ar justifica depunerea imediată a unei acțiuni și a unei cereri de acordare de măsuri provizorii.

81 În ceea ce privește partea lezată, guvernul elen consideră că se pot solicita măsuri provizorii de către Comisie cu privire la un stat membru numai în cazul în care prejudiciul invocat vizează alte state membre sau resortisanții acestora, însă nu țări terțe.

82 Acesta critică conexiunea efectuată de Comisie cu ordinea juridică comunitară, care ar însemna că orice fapt care se produce într-o țară cu care Comunitatea are anumite relații economice este un fapt cu privire la care Comisia ar trebui să acționeze în calitate sa de gardian al tratatelor. Acesta subliniază că, în speță, Comisia nu poate acționa ca gardian al intereselor țărilor terțe și, mai ales, în detrimentul intereselor statelor membre ale Uniunii Europene.

83 În ceea ce privește mărimea prejudiciului, guvernul elen observă că Comisia, căreia îi revine sarcina probei, nu a furnizat elemente concrete de apreciere. Acesta susține că schimburile între Comunitate și FRIM reprezintă o mică parte din totalul schimburilor comunitare, astfel încât măsurile în litigiu nu influențează funcționarea pieței comune și nici nu cauzează un prejudiciu grav și ireparabil, ori o daună apreciabilă.

84 Ținând seama de excepțiile prevăzute de măsurile în litigiu și, presupunând, ipotetic că întregul comerț al Comunității cu FRIM tranzitează prin porturile elene, guvernul elen susține că rezultă din statisticile Eurostat că măsurile în litigiu obstrucționează numai 0,067% din exporturile comunitare și 0,048% din importurile comunitare. Acesta concluzionează că cererea de măsuri provizorii, pentru a evita un prejudiciu presupus ireparabil, este exagerată.

85 În ceea ce privește un eventual prejudiciu suportat de operatorii economici comunitari, guvernul elen semnalează că nici un operator nu a reclamat prejudiciul până în prezent și că prejudiciul pretins, de natură financiară, poate, în orice caz, să fie reparat.

86 Guvernul elen contestă că alegerea Uniunii Europene de a oferi ajutor unei țări terțe ar fi un element al politicii externe comune, care obligă un stat membru față de această țară terță. În consecință, acesta contestă că politica externă a Uniunii ar fi pusă în pericol prin măsurile în litigiu.

87 La argumentul Comisiei conform căruia măsurile în litigiu ar putea să compromită o rezolvare pașnică, acesta răspunde că evaluarea efectelor unei măsuri asupra soluționării pașnice a unui litigiu este de natură politică și intră sub incidența suveranității statului membru.

88 Acesta consideră că, tocmai măsurile în litigiu au sensibilizat opinia publică europeană și au deschis consultări în cadrul Organizației Națiunilor Unite atunci când procedura de soluționare pașnică se afla în impas.

Evaluarea Curții

89 În ceea ce privește condiția referitoare la urgență, este necesar să se amintească faptul că, conform jurisprudenței constante (a se vedea în special ordonanța din 29 iunie 1993 Germania/Consiliul, C-280/93 R, Rec. p. 1-3667, punctul 22), caracterul urgent al unei măsuri provizorii, menționat la articolul 83 alineatul (2) din regulamentul de procedură, trebuie să fie evaluat în raport cu necesitatea de a se pronunța în mod provizoriu pentru a evita ca un prejudiciu grav și ireparabil să fie cauzat prin aplicarea măsurii care face obiectul acțiunii principale.

90 Este necesar să se examineze pe rând prejudiciile invocate de Comisie.

91 În ceea ce privește, în primul rând, atingerea adusă politicii comerciale comune, libertății de tranzit a mărfurilor în interiorul Comunității și pe piața internă, este necesar să se observe că argumentele Comisiei sunt axate pe legătura între prejudiciul invocat și încălcarea dreptului comunitar de către Republica Elenă. Conform Comisiei, gravitatea prejudiciului reiese din caracterul evident al infracțiunii.

92 Însă, după cum reiese din considerațiile de la punctele 67 – 70 de mai sus, în cazul în care argumentele Comisiei sunt suficiente pentru a constitui un *fumus boni juris*, nu s-ar putea afirma, în schimb, contrar celor susținute de Comisie, că Republica Elenă a comis o încălcare evidentă a

dreptului comunitar, deoarece în absența unei examinări aprofundate, nu este posibil să se constate că guvernul elen a invocat abuziv articolul 224 din tratat sau că s-a folosit în mod abuziv de competențele prevăzute de această dispoziție.

93 Prin urmare, nu se poate stabili existența prejudiciului în această privință.

94 În al doilea rând, ceea ce privește prejudiciul adus orientărilor politice generale trasate de Consiliul European și prejudiciul rezultat din accentuarea tensiunii în Balcani și a pericolului de război care ar decurge din menținerea măsurilor adoptate de Republica Elenă față de FRIM, este necesar să se evidențieze că Curtea, presupunând chiar că ar avea competența să evalueze elementele de natură politică ce s-ar dovedi indispensabile pentru a stabili dacă există un prejudiciu și mai ales o legătură între acel prejudiciu și comportamentul guvernului elen, nu ar putea, în orice caz, să formuleze o opinie în stadiul procedurii pentru măsuri provizorii. Într-adevăr, aprecierile pe care aceasta le-ar putea aduce ar fi inevitabil de natură să aducă atingere sfera de aplicare a competențelor Curții, în cadrul articolelor 224 și 225 din tratat și, prin urmare, fondul cauzei.

95 În al treilea rând, în ceea ce privește prejudiciul ireparabil suportat de către operatorii economici comunitari, Comisia s-a limitat la a face alegații de ordin general fără a le susține cu elemente de fapt suficiente. Rezultă că acest prejudiciu nu a fost stabilit.

96 În ceea ce privește, în cele din urmă, prejudiciul suportat de FRIM, elementele la care Comisia face referire par a fi suficiente pentru a stabili existența acestuia.

97 Este necesar, cu toate acestea, să se analizeze dacă Comisia are sau nu dreptul de a invoca în prezenta procedură pentru măsuri provizorii – independent de orice prejudiciu adus intereselor comunitare – prejudiciul suportat de către statul terț vizat de măsurile pe care Republica Elenă le consideră justificate în temeiul articolului 224 din tratat.

98 În această privință, ținând seama de caracterul auxiliar al procedurii pentru măsuri provizorii în raport cu litigiul în acțiunea principală, urgența măsurii provizorii trebuie să fie apreciată având în vedere interesele protejate prin articolele 224 și 225 din tratat, dispoziții aplicabile cauzei în legătură cu care Curtea este sesizată.

99 Articolul 224 obligă statele membre să se consulte în vederea adoptării în comun a dispozițiilor necesare pentru a evita ca funcționarea pieței comune să fie afectată de măsurile pe care un stat membru le-ar putea lua în anumite situații excepționale. În ceea ce privește articolul 225, acesta prevede la primul paragraf intervenția Comisiei numai în cazul în care măsurile adoptate în temeiul articolelor 223 și 224 au ca efect denaturarea condițiilor concurenței pe piața comună.

100 Fără a aduce atingere unei interpretări mai aprofundate a acestor dispoziții în cadrul procedurii principale, rezultă că misiunea atribuită Comisiei prin articolul 225, în raport cu articolul 224, este destinată să protejeze interesele Comunității.

101 Curtea consideră, în consecință, că nu poate reține în cadrul prezentei proceduri de măsuri provizorii prejudiciul suportat de FRIM.

102 În aceste condiții, este necesar să se respingă cererea de măsuri provizorii.

Pentru aceste motive,

CURTEA

hotărăște:

(1) Respinge cererea de măsuri provizorii.

(2) Amână pronunțarea cu privire la cheltuielile de judecată.

Adoptată la Luxemburg, 29 iunie 1994

Grefier
R. Grass

Președinte
O. Due