CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 19 janvier 1994 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. A l'instar de l'affaire Kydep contre Conseil et Commission [1] qui est toujours pendante devant la Cour et dans laquelle nous avons présenté nos conclusions le 15 septembre 1993, les questions préjudicielles qui nous ont été soumises dans la présente affaire concernent elles aussi les conséquences qui résultent pour une entreprise grecque de l'accident nucléaire qui s'est produit à Tchernobyl le 26 avril 1986. La Cour d'Appel administrative d'Athènes demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur la validité et sur le caractère juridique d'un télex que la Commission a adressé aux Représentations Permanentes des Etats membres le 24 juillet 1986 ainsi que sur l'interprétation qu'il y a lieu de donner aux règlements (CEE) n° 2730/79 [2] et (CEE) n° 3665/87 [3] de la Commission portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles [4]. C'est dans le cadre d'un litige opposant l'Etat grec à la société anonyme « Ellinika Dimitriaka » que la juridiction de renvoi s'est posé les questions qu'elle a déférées à la Cour.

Le cadre réglementaire

2. Le texte de l'article 15 du règlement n° 2730/79, tel qu'il a été remplacé par l'article 13 du règlement n° 3665/87, est le suivant:

« Aucune restitution [à l'exportation] n'est octroyée lorsque les produits ne sont pas de qualité saine, loyale et marchande et, si ces produits sont destinés à l'alimentation humaine, lorsque leur utilisation à cette fin est exclue ou considérablement diminuée en raison de leurs caractéristiques ou de leur état. »

En ce qui concerne plus spécifiquement les céréales, une disposition analogue figure à l'article 2, paragraphes 1 et 2 du règlement (CEE) n° 1569/77 de la Commission, du

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Affaire C-146/91.

2 — Règlement du 29 novembre 1979, JO 1979, L 317, p. 1.

3 — Règlement du 27 novembre 1987, JO 1987, L 351, p. 1.

4 — Nous ne voyons guère ce que l'interprétation du règlement n° 2730/79 vient faire dans cette affaire. En effet, ce règlement a été abrogé par l'article 50 du règlement n° 3665/87 avec effet au 1er janvier 1988, c'est-à-dire dès avant les opérations d'exportation en cause. Le régime transitoire, en application duquel il est demeuré applicable même au-delà du 1er janvier 1988 « aux exportations pour lesquelles les déclarations d'exportation ont été acceptées avant l'entrée en vigueur du [...] règlement [n° 3665/87]« (article 50, premier tiret, du règlement n° 3665/87), ne nous paraît pas davantage applicable en l'espèce.

11 juillet 1977 [5]. Le texte de cette disposition est le suivant:

« 1. Pour être acceptées à l'intervention, les céréales doivent être saines, loyales et marchandes.

2. Elles sont considérées comme saines, loyales et marchandes lorsqu'elles sont d'une couleur propre à cette céréale, exemptes de flair, de prédateurs vivants (y compris les acariens) à tous leurs stades de développement et lorsqu'elles répondent aux critères de qualité minimale figurant à l'annexe. »

3. Immédiatement après l'accident nucléaire qui s'est produit à Tchernobyl le 26 avril 1986 et qui a provoqué la contamination radioactive d'un grand nombre de produits agricoles, la Commission et le Conseil ont pris une série de mesures provisoires [6]. C'est ainsi que le 6 mai 1986, la Commission a adressé aux États membres la recommandation 86/156/CEE concernant la coordination des mesures nationales qu'ils avaient prises ou avaient l'intention de prendre en vue d'interdire la mise sur le marché de produits agricoles contaminés [7]. Cette recommandation instituait des tolérances maximales de radioactivité pour un certain nombre de ces produits (à l'exception du froment) et posait en principe que les États membres doivent

« soumettre les produits qu'ils exportent à ces mêmes limites et, de façon générale, aux mêmes contrôles relatifs à la radioactivité que ceux visant leur propre marché » (point 2).

4. Le 12 mai 1986, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1388/86 suspendant jusqu'au 31 mai 1986 inclus l'importation d'un certain nombre de produits agricoles originaires de sept pays de l'Europe de l'Est (à l'exception, à nouveau, du froment) [8]. La veille de l'expiration de la période de suspension, à savoir le 30 mai 1986, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1707/86 « relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl » [9]. Contrairement aux règlements qui l'avaient précédé, le règlement n° 1707/86 s'appliquait également au froment et tenait compte du degré de contamination radioactive des produits agricoles visés. Au lieu d'interdire purement et simple-

5 — Règlement fixant les procédures et conditions de prise en charge des céréales par les organismes d'intervention, JO 1977, L 174, p. 15.

6 — Pour un aperçu plus complet de ces mesures, nous renvoyons aux conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Kydep, C-146/91, arrêt du 15 septembre 1994, non encore publiées au Recueil, points 4 à 11.

7 — Recommandation de la Commission adressée aux Etats membres concernant la coordination des mesures nationales prises à l'égard des produits agricoles suite aux retombées radioactives provenant d'Union soviétique, JO 1986, L 118, p. 28.

8 — Règlement relatif à la suspension des importations de certains produits agricoles originaires de certains pays tiers, JO 1986, L 127, p. 1. Les produits visés étaient les produits originaires de Bulgarie, de Hongrie, de Yougoslavie, de Pologne, de Roumanie, de Tchécoslovaquie et d'Union soviétique.

9 — JO 1986, L 146, p. 88. Les modalités d'application ont été fixées par le règlement (CEE) n° 1762/86 de la Commission, du 5 juin 1986, JO 1986, L 152, p. 41.

ment les importations en provenance des sept pays précités, il a institué des tolérances maximales en-deça desquelles l'importation était autorisée. Concrètement, les articles 2 et 3 contenaient les dispositions suivantes:

« [Article 2] Sans préjudice des autres dispositions en vigueur, la mise en libre pratique des produits mentionnés à l'article 1er est soumise à la condition qu'ils respectent les tolérances maximales fixées à l'article 3.

[Article 3] Les tolérances maximales visées à l'article 2 sont les suivantes:

la radioactivité maximale cumulée de caesium 134 et 137 ne doit pas dépasser:

— 370 becquerels par kilogramme pour le lait relevant des positions 04.01 et 04.02 du tarif douanier commun ainsi que pour les denrées alimentaires destinées à l'alimentation particulière des nourrissons pendant les quatre à six premiers mois de leur vie [...];

— 600 becquerels par kilogramme pour tous les autres produits concernés. »

5. La durée de validité du règlement n° 1707/86, initialement limitée au 30 septembre 1986, a été prorogée à deux reprises, la première fois jusqu'au 28 février 1987 [10] et ensuite jusqu'au 31 octobre 1987 [11]. Ce n'est que le 22 décembre 1987 que le Conseil a adopté deux nouveaux règlements dotés, cette fois, d'un caractère plus définitif. Le règlement (CEE) n° 3955/87 [12] a prorogé pour une période de deux ans après son entrée en vigueur [13] les tolérances maximales respectives de 370 et 600 Bq/kg définies par le règlement n° 1388/86.

Le règlement (Euratom) n° 3954/87 [14] a une durée de validité indéterminée et fixe la procédure permettant à l'avenir, en cas d'urgence, de définir la procédure à suivre pour fixer les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive des denrées alimentaires et des aliments pour bétail « pouvant être commercialisés après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique risquant d'entraîner ou ayant entraîné une contamination radioactive importante de denrées alimentaires et d'aliments pour bétail » (article 1er).

10 — Par le règlement (CEE) n° 3020/86 du Conseil, du 30 septembre 1986, prorogeant le règlement (CEE) n° 1707/86 relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl, JO 1986, L 280, p. 79.

11 — Par le règlement (CEE) n° 624/87 du Conseil, du 27 février 1987, prorogeant le règlement (CEE) n° 1707/86 relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl, JO 1987, L 58, p. 101 (erratum JO 1987, L 62, p. 31).

12 — Règlement relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl, JO 1987, L 371, p. 14.

13 — Cf. l'article 7. Le règlement est entré en vigueur le 30 décembre 1987, c'est-à-dire le jour de sa publication au Journal officiel (article 8).

14 — JO 1987, L 371, p. 11.

A cet effet, l'article 2 du règlement dispose notamment que:

« [paragraphe 1] Si la Commission reçoit, [...], des informations officielles sur des accidents ou toute autre situation d'urgence radiologique, lesquelles indiquent que les taux maximaux admissibles figurant à l'annexe sont susceptibles d'être atteints ou ont été atteints, elle adopte immédiatement, si les circonstances l'exigent, un règlement rendant applicables ces niveaux maximaux admissibles.

[paragraphe 2] La durée de validité de tout règlement tel que visé au paragraphe 1 doit être brève autant que possible [...]. »

L'annexe dont parle le règlement est intitulée « niveaux maximaux admissibles pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail (Bq/kg ou Bq/l) ».

6. Les réglementations que nous venons de décrire concernent l'*importation* dans la Communauté de produits agricoles originaires de pays tiers. La Commission et le Conseil ne se sont pas montrés aussi diligents dans l'adoption de normes concernant l'*exportation* vers des pays tiers, de produits agricoles originaires de la Communauté. Cela n'a pas empêché la Commission d'adresser un télex aux Représentations Permanentes des États membres le 24 juillet 1986. Ce télex — qui est le même que celui dont il s'agit dans l'affaire Kydep — est rédigé de la manière suivante:

« L'attention des États membres est attirée sur le fait que les règles communautaires en matière d'achat à l'intervention prévoient en règle générale que les produits offerts doivent être de qualité saine, loyale et marchande ou ne pas contenir des substances susceptibles de nuire à la santé humaine. Par ailleurs, tout produit agricole qui n'est pas commercialisable, en raison de ses caractéristiques, ne peut pas non plus faire l'objet d'un contrat d'achat.

D'autre part, en ce qui concerne les produits pour lesquels une restitution à l'exportation est demandée, il est rappelé, conformément aux dispositions de l'article 15 du règlement (CEE) n° 2730/79 (JOCE L 317 du 12 décembre 1979), que la restitution est octroyée pour les produits de qualité saine, loyale et marchande et qui ne peuvent être exclus de l'alimentation humaine en raison de leurs caractéristiques ou de leur état.

Compte tenu de ce qui précède et à la lumière du règlement (CEE) n° 1707/86 du Conseil (JOCE L 146 du 31 mai 1986), il y a lieu de considérer que les produits qui ne respectent pas les tolérances maximales de radioactivité fixées à l'article 3 dudit règlement ne peuvent pas être retenus comme remplissant les conditions d'achat à l'intervention ni les conditions d'obtention de restitutions à l'exportation. En conséquence, les

coûts financiers y afférents ne seront pas pris en charge par le FEOGA. » [15]

7. Le principe appliqué dans le télex selon lequel aucune restitution à l'*exportation* ne peut être accordée en cas de dépassement des tolérances maximales respectives de 370 et 600 Bq/kg qui sont applicables à l'*importation*, a été confirmé par le règlement (CEE) n° 3494/88 que la Commission a adopté le 9 novembre 1988 [16] (c'est-à-dire après l'exportation de froment litigieuse). L'article 3 de ce règlement a ajouté l'alinéa suivant à l'article 13 du règlement n° 3665/87 (que nous avons déjà cité au point 2 plus haut):

« Aucune restitution n'est octroyée lorsque les produits dépassent les niveaux maximaux admissibles de radioactivité rendus applicables par la réglementation communautaire. Les niveaux applicables aux produits, indépendamment de leur origine, contaminés à la suite de l'accident survenu à la centrale de Tchernobyl sont ceux fixés à l'article 3 du règlement (CEE) n° 3955/87 du Conseil [...] ».

8. Il nous faut encore mentionner un dernier règlement de la Commission qui, bien qu'il n'était pas encore en vigueur au moment où les opérations d'exportation litigieuses ont eu lieu, occupe néanmoins une place importante dans les observations des parties. Le règlement (CEE) n° 2751/88 de la Commission, du 2 septembre 1988 [17], a été adopté sur la base de l'article 8 du règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975 [18], aux termes duquel des mesures particulières d'intervention peuvent être prises lorsque la situation du marché dans certaines parties de la Communauté l'exige. C'est au moyen d'une telle mesure que le règlement n° 2751/88 a permis l'octroi de restitutions à l'exportation pour 300 000 tonnes de froment dur à exporter de Grèce. Pour pouvoir bénéficier de restitutions, le froment devait provenir à 40 % de la récolte grecque de 1986, c'est-à-dire la récolte qui a souffert le plus de l'accident nucléaire de Tchernobyl, et comporter 30 % au moins de froment prélevé dans des magasins déterminés situés en Grèce.

Contexte de l'affaire

9. En avril-mai 1988, 55 000 tonnes de froment dur ont été chargées pour le compte d'Ellinika Dimitriaka sur un navire à destination de la Corée du Sud. La cargaison se composait de 25 000 tonnes de froment originaire de Grèce et de deux lots de froment originaire de France de 24 500 tonnes et de 5 000 tonnes. Au terme d'une analyse effec-

15 — Télex n° VS-S-1/1187/86/D1/GG/G8, signé par M. Legras, directeur général de l'Agriculture.

16 — Règlement modifiant le règlement (CEE) n° 3154/85 portant modalités d'application administrative des montants compensatoires monétaires ainsi que le règlement (CEE) n° 548/86 portant modalités d'application des montants compensatoires 'adhésion' et le règlement (CEE) n° 3665/87 portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, JO 1988, L 306, p. 24.

17 — Règlement relatif à une mesure particulière d'intervention pour le froment dur en Grèce (JO 1988, L 245, p. 13).

18 — Règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1975, L 281, p. 1), abrogé à partir de la campagne de commercialisation 1993-1994 et remplacé par le règlement (CEE) n° 1766/92 du Conseil, du 30 juin 1992 (JO 1992, L 181, p. 21).

tuée par un expert agricole (dont les résultats sont reproduits au dos de l'un des deux formulaires de déclaration) et d'une analyse effectuée par un institut scientifique, il est apparu que le froment grec présentait un taux de contamination radioactive de 1 078 Bq/kg.

Sachant que le froment grec était trop radioactif pour satisfaire aux normes que la Commission avait définies dans le télex du 24 juillet 1986, Ellinika Dimitriaka a fait venir de France du blé de qualité saine ou à peine contaminé par la radioactivité. Le froment français a été entreposé dans des silos distincts. Les lots de froment grec et français ont d'ailleurs été chargés séparément (mais de façon alternée). Ce sont quatre documents de déclaration différents qui ont été établis au total pour la douane qui a délivré quatre autorisations de chargement distinctes [19].

10. Les lots grec et français ont ensuite été mélangés sur le bateau. Il semble établi que le taux moyen de radioactivité de la quantité totale du froment transporté s'élevait à 470 Bq/kg et se situait donc en-dessous du seuil de tolérance de 600 Bq/kg qui avait été fixé par le Conseil dans son règlement n° 1707/86 pour l'*importation* dans la Communauté de produits agricoles originaires de pays tiers. C'est ce qui ressort d'analyses qui ont été effectuées par la Wirtschaftskammer Weser-Ems sur la base d'échantillons qui avaient été prélevés par la société anglaise de contrôle Caleb Brett dans les cales du navire à l'invitation d'Ellinika Dimitriaka. Sans contester les analyses effectuées par la société anglaise, les autorités grecques ont fait observer qu'elles n'étaient pas présentes lors des contrôles et qu'elles n'avaient dès lors pas été en mesure de contrôler quelles céréales avaient été analysées et de quelle manière les contrôles avaient été organisés.

11. Après avoir reçu un avis du ministère grec des Affaires étrangères daté du 6 février 1989 qui recommandait cette solution, les instances grecques compétentes ont refusé d'octroyer des restitutions à l'exportation à Ellinika Dimitriaka pour les 25 000 tonnes de froment grec dont la radioactivité excédait la norme de 600 Bq/kg au moment du chargement sur le navire. Elles ont estimé, en effet, que la norme de 600 Bq/kg applicable à l'*importation* en provenance de pays tiers devait être appliquée de manière analogue en cas d'*exportation* de la Communauté à destination de pays tiers, opinion qu'elles jugent corroborée par le télex précité de la Commission du 24 juillet 1986. Dès lors qu'Ellinika Dimitriaka n'a pas introduit une mais bien quatre déclarations en douane distinctes, il y avait lieu, selon les autorités grecques, d'analyser séparément les lots de froment grec et les lots de froment français: le froment français satisfaisait aux normes applicables et pouvait dès lors donner lieu à des restitutions à l'exportation tandis que le froment grec n'y était pas conforme et ne pouvait donc pas bénéficier de semblables restitutions.

19 — Ainsi qu'on peut le lire dans l'ordonnance de renvoi, 14 000 tonnes de froment grec ont été chargées entre le 12 et le 18 avril 1988 (déclaration n° 502/88); 7 000 tonnes de froment français ont été chargées entre le 18 et le 20 avril (déclaration n° 530/88); un mélange de 11 000 tonnes de froment grec et de 17 500 tonnes de froment français a été chargé entre le 20 avril et le 5 mai 1988 (déclaration n° 536/88) et enfin 5 500 tonnes de froment français (déclaration n° 643/88). Les autorisations de chargement requises portaient respectivement les dates du 18 avril, du 20 avril, du 6 mai et du 9 mai 1988.

12. Ellinika Dimitriaka a alors sollicité l'intervention de la Commission. Dans un télex qu'elle leur a adressé de Bruxelles le 19 avril 1989, la Commission a garanti aux autorités grecques que le FEOGA supporterait les frais résultant de l'octroi intégral des restitutions à l'exportation tant pour le froment grec que pour le froment français, à condition toutefois que les autorités grecques soient disposées à rectifier les déclarations en douane introduites par Ellinika Dimitriaka afin de les rendre conformes aux dispositions de la directive 81/177/CEE du Conseil du 24 février 1981 [20]. Les autorités grecques n'ont cependant pas accepté cette proposition de la Commission à laquelle elles ont fait savoir que ni la directive 81/177/CEE ni la loi grecque de mise en oeuvre de cette directive ne permettaient le *remplacement* des quatre déclarations en douane originelles par un seul document. La Commission a répondu dans une lettre du 22 octobre 1990 qu'à y regarder de plus près, un tel remplacement ne lui paraissait pas nécessaire pour pouvoir procéder au paiement de restitutions à l'exportation.

13. Après avoir épuisé toutes les procédures administratives, Ellinika Dimitriaka a saisi le tribunal administratif de première instance d'Athènes qui lui a donné raison et a condamné l'Etat grec à lui verser les restitutions à l'exportation qu'elle avait demandées et à libérer les cautions qu'elle avait constituées pour l'exportation de froment litigieuse. L'Etat grec s'est pourvu en appel de ce jugement devant la Cour d'Appel administrative d'Athènes qui, à son tour, a déféré quatre questions préjudicielles à la Cour.

20 — Directive relative à l'harmonisation des procédures d'exportation des marchandises communautaires, JO 1981, L 83, p. 40.

La première question préjudicielle. Le télex du 24 juillet 1986 est-il valide et a-t-il force obligatoire?

14. Le texte de la première question est le suivant:

« Le télex de la Commission, du 24 juillet 1986, qui fixe aussi pour les exportations de produits à destination de pays tiers les tolérances maximales de radioactivité que le règlement (CEE) n° 1707/86 a fixées pour les importations des mêmes produits dans la Communauté est-il valide et lie-t-il les Etats membres? »

Pour formuler une réponse à cette question, nous établirons une distinction entre le caractère obligatoire du télex du 24 juillet 1986, d'une part, et sa validité, d'autre part.

15. Toutes les parties litigantes (à savoir l'Etat grec, Ellinika Dimitriaka et la Commission) s'entendent à reconnaître que le télex n'a *aucun caractère obligatoire*. Dans les observations écrites qu'elles ont déposées, elles ont insisté sur le caractère « informel », « interprétatif » ou « explicatif » du télex de manière à indiquer qu'il ne pouvait constituer la source d'obligations pour les Etats membres (ni *a fortiori* pour des particuliers tels qu'Ellinika Dimitriaka et son cocontractant sud-coréen). Cet avis est partagé par la juridiction de renvoi qui a indiqué que le

télex « dev[ ]ait être considéré comme une déclaration d'interprétation de la Commission quant aux dispositions du règlement (CEE) n° 2730/79, en particulier son article 15 ».

Nous sommes bien de cet avis également. Dans les conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Kydep, nous nous étions déjà rallié à la déclaration de la Commission qui avait estimé que le télex devait être considéré en droit « comme une note déclarative ou interprétative que la Commission a adressée aux États membres dans le cadre de leur collaboration administrative et dans laquelle elle a rappelé aux États membres les règles de financement des dépenses agricoles par le FEOGA ». Semblable note, qui, comme le gouvernement grec le rappelle à bon droit, ne revêt pas la forme d'un acte obligatoire au sens de l'article 189 du traité CE, n'est pas de nature à lier les États membres.

C'est d'ailleurs la solution qui se dégage clairement de la jurisprudence constante de la Cour depuis l'arrêt qu'elle a rendu le 27 mars 1980 dans l'affaire *Sucrimex* [21]. Cet arrêt concernait une demande d'annulation d'un télex (également signé par le directeur général de l'agriculture de l'époque) que la Commission avait adressé, le 3 juillet 1979, à un organisme français responsable du paiement des restitutions à l'exportation. La Cour a déclaré le recours irrecevable notamment pour le motif suivant:

« Il est constant que l'application des dispositions communautaires en matière de restitutions à l'exportation relève des organismes nationaux désignés à cet effet et que la Commission n'a aucune compétence pour prendre des décisions quant à leur interprétation, mais seulement la possibilité d'exprimer son opinion, *qui ne lie pas les autorités nationales* » (point 16) (mis en italique par nous) [22].

16. Les opinions sont moins concordantes, en revanche, en ce qui concerne la *validité* du télex. La Commission prétend qu'il est valide, Ellinika Dimitriaka affirme le contraire tandis que le gouvernement grec ne se prononce pas.

Ellinika Dimitriaka avance deux arguments *contre* la validité du télex. Elle se fonde tout d'abord sur l'annexe au règlement n° 3954/87 (cf. le point 5 plus haut) qui, sous le titre « niveaux maximaux admissibles pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail », énonce un niveau de radiation

21 — Affaire 133/79, Rec. 1980, p. 1299.

22 — Confirmé par l'arrêt du 10 juin 1982, affaire 217/81, Interagra, Rec. 1982, p. 2233, point 8; arrêt du 18 octobre 1984, affaire 109/83, Eurico, Rec. 1984, p. 3581, point 20. Voir également l'ordonnance que la Cour a rendue le 17 mai 1989 dans l'affaire 151/88, Italie/Commission, Rec. 1989, p. 1255, point 22; ordonnance du 13 juin 1991, affaire C-50/90, Sunzest, Rec. 1991, p. I-2917, point 13; ordonnance du 8 mars 1991, affaires C-66/91 et C-66/91 R, Emerald Meats, Rec. 1991, p. I-1143, point 30.

de 1250 Bq/kg [23]. Ellinika Dimitriaka estime que si de tels niveaux de radiation sont jugés admissibles à l'intérieur de la Communauté, il est déraisonnable que dans son télex du 24 juillet 1986, la Commission exige qu'un seuil de tolérance de 600 Bq/kg soit respecté lors de l'exportation de produits de la Communauté à destination de pays tiers. Ellinika Dimitriaka estime ensuite qu'en envoyant le télex du 24 juillet 1986, la Commission a excédé ses pouvoirs dès lors que seule une décision expresse du *Conseil* aurait pu fixer des plafonds de tolérance pour l'exportation de marchandises.

17. Dans les conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Kydep, nous avons dit que l'envoi du télex ne constitue un acte illégal à aucun égard, bien au contraire.

« Il est tout à fait normal qu'en tant que gardienne du droit communautaire et autorité de gestion du FEOGA, la Commission rappelle aux Etats membres les règles communautaires que ces Etats doivent également appliquer. Il est tout aussi normal que, dans le cadre de la collaboration administrative avec les Etats membres, la Commission donne à ce titre son interprétation quant à l'application des règles de financement par le FEOGA, étant donné qu'elle est ensuite tenue d'appliquer ces règles dans le cadre de l'apurement annuel des comptes du FEOGA [24].

Le texte incriminé [...] nous semble du reste constituer une interprétation valable des dispositions qu'il cite ou des dispositions concernées ». [25]

18. Les arguments d'Ellinika Dimitriaka que nous venons d'énoncer ne sont pas de nature à nous convaincre du contraire. En ce qui concerne son premier argument, il suffit de rappeler que le règlement n° 3954/87 n'a été adopté que le 22 décembre 1987, c'est-à-dire environ un an et demi après l'envoi du télex. Ellinika Dimitriaka ne peut donc pas puiser dans le règlement un argument susceptible de démontrer qu'à la date du 24 juillet 1986, il existait une inégalité de traitement entre, d'une part, les produits destinés à la consommation dans la Communauté et, d'autre part, les produits destinés à l'exportation vers des pays tiers. Mais même en faisant abstraction de cet élément, le niveau de contamination de 600 Bq/kg institué par le télex ne peut pas être comparé avec le niveau de 1250 Bq/kg qui est mentionné dans l'annexe au règlement n° 3954/87. Ces deux normes sont d'une nature totalement différente. La norme de 600 Bq/kg avait pour objet de déterminer dans une *situation concrète*, à savoir la situation qui a résulté de l'accident nucléaire de Tchernobyl, quels produits agricoles pouvaient être mis en libre pratique et bénéficier

23 — Cf. la rubrique « autres denrées alimentaires à l'exception de celles de moindre importance », poste « tout autre nucléide à période radioactive supérieure à dix jours, notamment Cs-134 et Cs-137 ». Les autres postes de la même rubrique énoncent des plafonds situés entre 80 et 2 000 Bq/kg.

24 — Voir l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, concernant le financement de la politique agricole commune (JO 1970, L 94, p. 13).

25 — Cf. le point 20 des conclusions.

de restitutions. En revanche, le plafond de 1250 Bq/kg est destiné à jouer un rôle de sonnette d'alarme lors d'une *éventuelle situation d'urgence dans le futur*: lorsque ce plafond est dépassé ou menace d'être dépassé quelque part au monde (et donc pas nécessairement à l'intérieur de la Communauté), la Commission et le Conseil fixeront, « si les circonstances l'exigent », selon la procédure définie par le règlement n° 3954/87, de nouveaux plafonds de contamination en deça desquels les produits agricoles devront rester pour pouvoir être commercialisés (voir le point 5 plus haut). [26]

19. Quant au deuxième argument invoqué par Ellinika Dimitriaka qui prétend que la Commission n'avait pas le pouvoir d'envoyer le télex du 24 juillet 1986 [27], on observera les éléments suivants. Dès l'instant où l'on admet, à l'instar de toutes les parties litigantes (y compris Ellinika Dimitriaka), que le télex querellé n'impose aucune obligation aux Etats membres et ne fait que donner une interprétation, dénuée de force contraignante, de règles juridiques dont la validité n'est pas contestée, il n'y a aucune raison, selon nous, de considérer que la Commission était incompétente. Bien au contraire, c'est à la Commission qu'il appartient, comme nous l'avons déjà fait observer, de donner, dans le cadre de sa collaboration administrative avec les Etats membres, son interprétation de la manière d'appliquer les règles relatives au financement par le FEOGA. Nous examinerons plus tard le point de savoir si l'interprétation donnée par la Commission (et appliquée par le gouvernement grec) est justifiée.

20. Nous concluons donc, à propos de la première question préjudicielle, que le télex que la Commission a adressé aux Représentations Permanentes des Etats membres le 24 juillet 1986 à propos des tolérances maximales de radioactivité qui doivent être appliquées pour l'exportation de produits à destination de pays tiers est un acte interprétatif qui ne lie pas les Etats membres et qui n'excède pas les compétences de la Commission.

La deuxième question préjudicielle. Les Etats membres étaient-ils fondés à appliquer par voie d'analogie à des opérations d'exportation les normes qui avaient été définies pour l'importation?

21. Il résulte de la réponse que nous avons proposé de donner à la première question préjudicielle que les Etats membres n'étaient pas liés par le télex de la Commission du 24 juillet 1986 et qu'ils n'étaient dès lors pas *obligés* de déclarer automatiquement applicables aux opérations d'exportation les plafonds de radioactivité applicables aux opérations d'importation. Ce que la juridiction de renvoi souhaite s'entendre préciser en réponse à sa deuxième question préjudicielle, c'est si les Etats membres *pouvaient* néanmoins appliquer par analogie aux opérations

26 — Conformément à l'article 5 du règlement n° 3954/87, les niveaux maximaux admissibles figurant à l'annexe, et notamment le seuil de 1 250 Bq/kg, peuvent en effet être révisés ou complétés à la demande d'un Etat membre ou de la Commission.

27 — Ellinika Dimitriaka soutient dans le même temps que la Commission n'était pas compétente à adopter le règlement n° 3494/88. Aucune des questions préjudicielles n'ayant trait à ce règlement, qui n'était d'ailleurs pas en vigueur au moment des opérations d'exportation en cause, nous ne reviendrons pas sur cet argument.

d'exportation les règles applicables aux opérations d'importation. Voici ce qu'elle demande plus précisément:

« La compétence pour interpréter, en l'absence d'une disposition expresse, l'article 15 du règlement (CEE) n° 2730/79, qui était en vigueur à l'époque (et qui est devenu aujourd'hui l'article 13 du règlement (CEE) n° 3665/87), et pour édicter pour les exportations une réglementation analogue à celle applicable aux importations, laquelle réglementation détermine ce qu'il faut entendre par produit de qualité saine, loyale et marchande, appartient-elle à la Commission ou aux organes compétents des Etats membres, *ou bien*, au contraire, en ce qui concerne la question des restitutions, faut-il qu'existe une réglementation communautaire de nature obligatoire, définissant avec précision les cas dans lesquels aucune restitution n'est octroyée, pour que l'organisme national puisse décider que l'exportateur n'a pas droit à une aide communautaire [...] et, *plus particulièrement*, était-il nécessaire d'arrêter le règlement (CEE) n° 3494/88 pour qu'aucune restitution à l'exportation ne soit octroyée lorsque les produits sont contaminés par un taux de radioactivité dépassant celui fixé pour les importations des produits correspondants? » (mis en italique par nous).

22. Dès lors que la Communauté n'a jamais été confrontée auparavant à un accident nucléaire tel que celui de Tchernobyl, on comprendra qu'à l'époque de cet accident, il n'existait dans la Communauté aucune norme harmonisée définissant les taux maximaux de contamination radioactive et qu'il n'existait pas davantage une procédure de fixation de pareilles normes. Pour les mêmes raisons, on comprendra également que le vide juridique qui résultait de cette situation ne pouvait être comblé que progressivement par des normes communautaires et qu'eu égard au fait que la responsabilité de la Communauté devait se porter prioritairement vers son propre territoire, ces normes concernaient d'abord l'importation de produits dans la Communauté et ne se sont intéressées qu'ultérieurement à l'exportation de produits communautaires vers des pays tiers.

Cela signifie que dans l'attente de règles communautaires obligatoires qui concerneraient également les opérations d'exportation, c'est aux Etats membres qu'il appartenait, comme le soulignent à bon droit la Commission et le gouvernement grec, de définir eux-mêmes les seuils de tolérance applicables pour l'octroi de restitutions à l'exportation de produits agricoles vers des pays tiers [28]. En l'absence de normes communautaires obligatoires en la matière, c'est en effet aux Etats membres et non pas, comme il ressort de la jurisprudence constante de la Cour déjà citée plus haut (au point 15), à la Commission d'indiquer avec force obligatoire ce qu'il y a lieu d'entendre par « produits de qualité saine, loyale et marchande » au sens des articles 15 du règlement n° 2730/79 et 13 du règlement n° 3665/87 qui sont mentionnés dans la question préjudicielle.

23. Par ailleurs, l'interprétation suivie par les autorités grecques qui ont estimé que les tolérances maximales qui étaient déjà en

28 — Voir déjà le point 17 des conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Kydep.

vigueur pour les opérations d'importation à destination de la Communauté pouvaient être appliquées par analogie aux opérations d'exportation de produits agricoles à destination de pays tiers, nous paraît, de par son contenu également, plus que raisonnable. Au moment où les autorités grecques ont dû prendre une décision, il ne faisait aucun doute que l'on pouvait appliquer un traitement identique aux produits exportés et aux produits destinés à la consommation sur le marché national (qu'ils aient été importés ou non) puisque le principe d'une telle égalité de traitement figurait déjà au point 2 de la recommandation 86/156/CEE du 6 mai 1986 (voir le point 3 plus haut) et dans le télex de la Commission du 24 juillet 1986 que nous avons déjà commenté plus haut (c'est-à-dire que ce principe était déjà repris dans l'interprétation que la Commission avait donnée des dispositions concernées). Ce principe a d'ailleurs été confirmé ultérieurement, après les opérations d'exportation en cause, dans le règlement n° 3494/88 du 9 novembre 1988 (voir le point 7 plus haut).

Cette interprétation n'est-elle d'ailleurs pas raisonnable? En effet, nous ne voyons guère comment un Etat membre pourrait se justifier de donner le feu vert à l'exportation (et donc à la consommation sur un autre marché) de produits agricoles qui n'ont pas été jugés propres à la consommation sur le marché national.

24. C'est la raison pour laquelle nous concluons, en réponse à la deuxième question préjudicielle, qu'en l'absence de normes communautaires obligatoires en la matière, les autorités compétentes des Etats membres étaient fondées à appliquer par analogie aux opérations d'exportation de produits agricoles les règles applicables aux opérations d'importation de produits analogues originaires de pays tiers qui sont énoncées à l'article 15 du règlement n° 32730/79 et à l'article 13 du règlement n° 3665/87.

La quatrième question préjudicielle. Les déclarations originelles pouvaient-elles être rectifiées a posteriori?

25. C'est pour une raison de logique que nous allons traiter de la quatrième question préjudicielle avant d'aborder la troisième. Si on la situe dans le contexte de l'ensemble des questions qui ont été posées, la quatrième question de la Cour d'Appel administrative d'Athènes porte en substance sur le point de savoir si une autorité publique telle que le gouvernement grec peut se fonder sur l'article 7 de la directive 81/177/CEE pour refuser, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, le remplacement de quatre déclarations en douane originelles par un seul document.

S'il devait apparaître qu'un tel refus n'est pas justifié, des restitutions à l'exportation devraient alors être versées à Ellinika Dimitriaka. Dans l'hypothèse contraire où ce refus serait justifié, cela ne signifierait cependant pas encore nécessairement qu'Ellinika Dimitriaka ne pourrait pas faire valoir un droit à des restitutions: le versement de restitutions pourrait en effet encore être justifié sur la base d'autres facteurs, *même sans rectification des déclarations en douane*. C'est de

cela qu'il s'agit dans la troisième question dont la pertinence dépend, dès lors, de la réponse que l'on apportera à la quatrième question. C'est pourquoi nous y répondrons après avoir répondu à la quatrième question.

26. Le texte de la quatrième question préjudicielle est le suivant:

« Les dispositions de l'article 3 du règlement (CEE) n° 3665/87 sont-elles uniquement relatives au calcul des aides à l'exportation et ne concernent-elles pas l'article 13 du règlement (CEE) n° 3665/87, qui est relatif à l'exclusion de l'octroi de l'aide communautaire précitée lorsque les produits exportés ne sont pas de qualité saine, ce qui fait qu'il n'est pas nécessaire de rectifier les déclarations précitées? »

L'article 3 évoqué dans la question figure sous le titre « Dispositions générales » du règlement n° 3665/87 et dispose notamment ce qui suit:

« 1. Par jour d'exportation, on entend la date à laquelle le service des douanes accepte la déclaration d'exportation dans laquelle il est indiqué qu'une restitution sera demandée.

2. La date d'acceptation de la déclaration d'exportation détermine:

a) le taux de restitution applicable [...];

b) les ajustements à opérer, le cas échéant, au taux de la restitution [...].

3. Est assimilé à l'acceptation de la déclaration d'exportation tout autre acte ayant les mêmes effets juridiques que cette acceptation.

4. *Le jour d'exportation est déterminant pour établir la quantité, la nature et les caractéristiques du produit exporté.*

5. Le document utilisé lors de l'exportation pour bénéficier d'une restitution doit comporter toutes les données nécessaires pour le calcul du montant de la restitution, et notamment [...].

Dans le cas où le document visé au présent paragraphe est la déclaration d'exportation, celle-ci doit comporter également ces indications ainsi que la mention 'code restitution'.

6. Au moment de cette acceptation ou de cet acte, les produits sont placés sous contrôle douanier jusqu'à ce qu'ils quittent le territoire douanier de la Communauté » (mis en italique par nous).

27. Telle qu'elle est formulée, la quatrième question préjudicielle ne peut obtenir, selon nous, qu'une réponse négative. L'article 3, qui est désigné par le règlement n° 3665/87 comme étant une « disposition générale », n'a pas seulement trait au calcul des restitutions à l'exportation (dont traite le paragraphe 2 de cet article) mais il est également déterminant pour « établir la quantité, la nature et les caractéristiques du produit exporté » (comme l'indique le paragraphe 4 de l'article). Or, c'est précisément de cela que traite l'article 13 du règlement n° 3665/87 qui concerne « la nature et les caractéristiques du produit exporté »: lu en combinaison avec l'article 3, paragraphes 1 et 4, du même règlement, il interdit l'octroi de restitutions à l'exportation pour des produits qui n'étaient pas de qualité saine, loyale et marchande le jour de l'exportation.

En réponse à la quatrième question préjudicielle telle qu'elle a été formulée par la juridiction de renvoi, nous ne pouvons donc que conclure que l'article 3 du règlement n° 3665/87 concerne également l'article 13 de ce règlement, de sorte que l'on ne saurait affirmer que le paragraphe 4 de l'article 3 est sans importance pour l'appréciation de la « qualité saine, loyale et marchande » des produits concernés, qualité dont l'article 13 fait dépendre l'octroi d'une restitution.

28. Nous estimons néanmoins que la quatrième question préjudicielle, et la réponse qu'on lui apportera, doivent être placées dans une perspective plus large. Il ressort, en effet, de l'exposé des motifs de l'ordonnance de renvoi que cette question est en rapport avec le refus des autorités grecques compétentes de rectifier, comme la Commission l'avait proposé, les quatre déclarations en douane originelles qu'Ellinika Dimitriaka avait introduites et de les remplacer par une seule et unique déclaration afin qu'elles puissent encore être prises en considération en vue de l'octroi de restitutions à l'exportation (voir le point 11 plus haut). La question est de savoir si, comme le prétend le gouvernement grec, l'article 7 de la directive 81/177/CEE, qui soumet à des conditions très strictes la rectification des déclarations en douane à l'exportation, rend une telle rectification effectivement impossible.

Il est clair que cette question a elle aussi été à l'origine de la quatrième question préjudicielle. Toutes les parties ayant pris position sur ce point dans leurs observations écrites (voir le point 30 plus bas), nous allons l'examiner de plus près.

29. Le texte de l'article 7 de la directive 81/177/CEE est le suivant:

« 1. Le déclarant est autorisé, sur sa demande et sous les réserves ci-après, à rectifier [...] les déclarations [...]:

a) la rectification doit être demandée avant que les marchandises aient quitté le

bureau de douanes ou le lieu désigné à cet effet, à moins que cette demande ne porte sur des éléments dont le service des douanes est en mesure de vérifier l'exactitude même en l'absence des marchandises;

b) la rectification ne peut plus être accordée lorsque la demande est formulée après que le service des douanes a informé le déclarant de son intention de procéder à un examen des marchandises ou de la constatation qu'il a lui-même faite de l'inexactitude des énonciations en question;

c) la rectification ne doit pas avoir pour effet de faire porter la déclaration sur des marchandises autres que celles qui en avaient fait initialement l'objet.

2. Le service des douanes peut admettre ou exiger que les rectifications visées au paragraphe 1 soient effectuées moyennant le dépôt d'une nouvelle déclaration destinée à se substituer à la déclaration primitive. Dans ce cas, la date à retenir pour la détermination des droits à l'exportation afférents aux marchandises considérées et pour l'application des autres dispositions qui régissent l'exportation est la date de l'acceptation de la déclaration primitive. »

30. Le point de vue du *gouvernement grec* sur l'application de cette disposition dans la présente affaire est suffisamment connu: selon lui, cette disposition interdit la rectification des déclarations en douane proposée par la Commission, notamment parce qu'Ellinika Dimitriaka n'a pas demandé une telle rectification « avant que les marchandises aient quitté le bureau de douane ou le lieu destiné à cet effet » [comme l'exige l'article 7, paragraphe 1, lettre a)].

Selon *Ellinika Dimitriaka*, l'article 7 de la directive 81/177/CEE autorisait une rectification des déclarations dès l'instant où, conformément au paragraphe 1, lettre a) de cet article, cette rectification n'avait pas pour objet des modifications portant sur les marchandises elles-mêmes. Les autorités grecques n'auraient pas davantage pu se prévaloir des dispositions de l'article 7, paragraphe 1, lettre b) en l'espèce pour refuser une rectification des déclarations. Elles n'auraient été fondées à le faire qu'à la condition qu'elles aient contesté l'exactitude des énonciations faites par Ellinika Dimitriaka dans sa déclaration.

La *Commission* estime, quant à elle, que les conditions de rectification des déclarations doivent être interprétées restrictivement de manière à empêcher les abus. Elle estime néanmoins qu'eu égard aux particularités du cas de l'espèce, il y a lieu de rechercher une solution pragmatique afin de permettre le paiement de restitutions. Elle estime que, le cas échéant, le gouvernement grec aurait pu, même sans les rectifier matériellement, considérer les quatre déclarations en douane distinctes comme une seule et même déclaration.

31. Nous estimons, nous aussi, que les conditions auxquelles l'article 7, paragraphe 1, sous b) soumet la rectification de déclarations en douane doivent être interprétées de manière restrictive afin d'éviter la fraude autant que possible.

Il est constant en l'espèce qu'Ellinika Dimitriaka *n'a pas* demandé une rectification des déclarations « avant que les marchandises aient quitté le bureau de douane ou le lieu désigné à cet effet ». Il ne peut dès lors être satisfait à la condition énoncée par l'article 7, paragraphe 1, lettre a) de la directive 81/177/CEE que si la demande de rectification de déclaration « porte sur des éléments dont le service des douanes est en mesure de vérifier l'exactitude même en l'absence des marchandises ».

32. La Commission semble considérer que tel est le cas. En effet, son représentant a déclaré à l'audience que la radioactivité d'un mélange de froment grec contaminé et de froment sain ou moins contaminé peut être calculée de manière purement « mathématique ». En pratique, la radioactivité d'un tel mélange est, en effet, toujours réputée être la moyenne de la radioactivité de chacun des lots de froment qui ont été mélangés, et cela sans que l'on examine de quelle manière et dans quelle mesure un mélange a été effectué.

Si l'on applique cette thèse à la présente affaire, cela signifierait tout d'abord que les autorités douanières grecques, qui ont contrôlé la radioactivité des différents lots de froment grec et de froment français, auraient pu calculer la radioactivité du mélange de ces lots par l'application d'une méthode mathématique et donc vérifier, même en l'absence des marchandises, l'exactitude des données fournies à l'appui de la demande de rectification des déclarations. La condition énoncée à l'article 7, paragraphe 1, lettre a) de la directive 81/177/CEE aurait alors encore été remplie.

D'ailleurs, poursuit la Commission, un tel calcul « mathématique » aurait été conforme aux dispositions du règlement n° 2751/88 — qui généralisait le régime grâce auquel du froment grec contaminé mélangé à du froment non contaminé pouvait être exporté vers des pays tiers (voir le point 8 plus haut) — de sorte qu'après l'entrée en vigueur de ce règlement le 4 septembre 1988, il n'y aurait eu aucune objection à ce qu'Ellinika Dimitriaka fasse valoir son droit aux restitutions qui lui sont refusées à présent parce que les faits se sont produits avant cette date.

33. Nous ne voyons pas sur quoi repose l'affirmation faite par la Commission à l'audience. Au contraire, l'article 6, paragraphe 3 du règlement n° 2751/88 qu'elle invoque (et qui n'était pas encore applicable au moment des faits) nous semble plutôt exclure un contrôle purement mathématique du mélange de froment radioactif avec du froment non contaminé. Dans ses premier et deuxième alinéas, le paragraphe 3 dispose que:

« La restitution adjugée ne peut être octroyée que [...] si la qualité du blé dur

exporté correspond au moins à la qualité requise pour l'intervention, telle que définie par le règlement (CEE) n° 1569/77. Toutefois, le pourcentage maximal pour les grains brisés est porté à 8 %, celui pour les impuretés diverses est porté à 5 % et le poids spécifique minimal est porté à 75 kilogrammes par hectolitre.

A cette fin, l'organisme compétent fait procéder à une analyse de la marchandise chargée et tient à la disposition de la Commission un échantillon supplémentaire de chaque lot, prélevé et scellé en présence de l'adjudicataire ou de son représentant. »

Il ressort clairement de ce texte qu'une intervention active des instances nationales compétentes est requise pour l'analyse des marchandises chargées: ce sont *elles* qui ordonnent une analyse qui sera effectuée en présence de l'adjudicataire ou de son représentant afin de vérifier si les normes de qualité requises pour une intervention — et donc également les normes applicables en matière de contamination radioactive [29] — ont été respectées; elles aussi tiennent un échantillon supplémentaire à la disposition de la Commission. Si le règlement exige une analyse des marchandises, cela signifie également qu'un calcul purement « mathématique » de la radioactivité d'un mélange de céréales ne peut être envisagé. Cela nous paraît d'ailleurs parfaitement normal: si la Communauté admettait un mélange de différents lots de froment au bénéfice d'une intervention ou d'une restitution sur la seule base de considérations mathématiques, sans vérifier si un mélange a effectivement eu lieu, rien ne garantirait avec une vraisemblance satisfaisante que les différents lots ont été suffisamment mélangés dans leur intégralité pour rester en-deça des taux maximaux applicables de radioactivité.

34. Le règlement n° 2751/88 qui est entré en vigueur après les faits ne fournit donc aucun argument susceptible d'autoriser le calcul mathématique du degré de contamination de lots de froment mélangés. Au contraire, ce règlement semble lui aussi exiger que le calcul de ce degré de contamination soit effectué sur la base d'une analyse, analyse dont il confie le soin aux instances nationales compétentes. Telle nous paraît également être la portée qu'il y a lieu de donner à l'expression « éléments dont le service des douanes est en mesure de vérifier l'exactitude même en l'absence des marchandises » qui figure à l'article 7, paragraphe 1, lettre a) de la directive 81/177/CEE qui était applicable au moment des faits. Or, si le degré de contamination des lots de froment mélangés ne peut pas être calculé mathématiquement, l'exactitude du calcul effectué par la douane, en l'absence des marchandises, ne peut être vérifiée que sur la base d'une analyse effectuée sous son contrôle par un institut d'analyse indépendant.

C'est pourquoi nous aboutissons à la conclusion que dans des circonstances telles que celles de l'espèce, il n'est pas satisfait aux conditions auxquelles l'article 7, paragra-

29 — Les normes applicables en matière de radioactivité font partie intégrante des critères de qualité des céréales que le règlement n° 1569/77 a fixés pour l'intervention: cf. le point 21 des conclusions que nous avons présentées dans l'affaire Kydep.

phe 1 de la directive 81/177/CEE soumet la rectification *a posteriori* de déclarations en douane.

exporté, qui ne peut plus être séparé, dépasse les tolérances maximales de radioactivité, ou bien, au contraire, ce mélange impose-t-il de rectifier les déclarations d'exportation après leur acceptation par le service des douanes? »

La troisième question préjudicielle. Le versement de restitutions n'est-il pas néanmoins justifié en l'espèce, même sans remplacement des déclarations originelles?

35. Par sa troisième question préjudicielle — qui revêt une importance toute particulière, eu égard à la réponse que nous avons donnée à la quatrième question (voir le point 25 plus haut) —, la Cour d'Appel administrative d'Athènes souhaite s'entendre dire si d'autres facteurs que les déclarations en douane doivent être pris en considération pour déterminer si, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, des restitutions à l'exportation doivent néanmoins être versées. Le texte de la question est le suivant:

« Dans le cas où il est admis qu'on peut, par voie d'interprétation, interdire l'octroi de restitutions lorsque les produits ne sont pas sains, conformément aux conditions fixées pour l'importation des mêmes produits dans les Etats membres, la seule et unique donnée relative aux caractéristiques du chargement est-elle la déclaration d'exportation à la date de son acceptation par le service des douanes, conformément à l'article 3 du règlement (CEE) n° 3665/87, et est-il par conséquent indifférent, aux fins du versement des aides communautaires, qu'après cette date le chargement ait été mélangé dans les cales du navire dans le but d'éviter que le produit

36. Après que les autorités grecques lui eurent annoncé qu'eu égard aux dispositions de l'article 7, paragraphe 1 de la directive 81/177/CEE, elles estimaient impossible de remplacer par un seul document les quatre déclarations originelles d'Ellinika Dimitriaka, la *Commission* leur a fait savoir, par une lettre du 22 octobre 1990 (voir le point 12 plus haut), qu'à y regarder de plus près, un tel remplacement ne lui paraissait pas nécessaire pour pouvoir procéder au paiement de restitutions à l'exportation. C'est d'ailleurs le point de vue qu'elle a également défendu devant la Cour en se référant aux « particularités des opérations d'exportation en cause ».

Le *gouvernement grec* estime quant à lui que le versement de restitutions à l'exportation est impossible sans une rectification des déclarations en douane. Il va de soi qu'*Ellinika Dimitriaka* ne partage pas ce point de vue. Elle estime avoir, en toute hypothèse, droit à des restitutions en application du principe de la confiance légitime et du principe de proportionnalité.

37. Le principe de la confiance légitime et le principe de la sécurité juridique font partie

de l'ordre juridique communautaire [30]. Les enfreindre constitue une violation du traité [31]. Il en va de même du principe de proportionnalité qui interdit, notamment, d'imposer aux entreprises des charges plus lourdes que celles qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs que les autorités (communautaires ou nationales) se sont donnés, comme, en l'espèce, la protection de la santé publique [32]. Ces principes peuvent donc normalement avoir pour conséquence qu'Ellinika Dimitriaka a également droit à des restitutions à l'exportation pour le froment grec radioactif, même si aucune rectification préalable des déclarations en douane originelles n'a eu lieu.

38. Selon la jurisprudence constante de la Cour, c'est à la juridiction nationale et non pas à la Cour qu'il appartient, dans le cadre de la procédure préjudicielle instituée par l'article 177 du traité CEE, d'appliquer le droit communautaire et les principes généraux qui en font partie intégrante à l'ensemble des faits concrets de l'affaire dont elle a été saisie [33]. Il peut arriver qu'à cette occasion, le juge national constate qu'un seul et même principe général est reconnu aussi bien dans l'ordre juridique communautaire que dans son propre ordre juridique national mais qu'il ne confère pas le même degré de protection juridique dans ces deux ordres juridiques différents. L'arrêt Deutsche Milchkontor que la Cour a rendu le 21 septembre 1983 en constitue une bonne illustration [34]. L'arrêt concernait une disposition légale allemande qui, sur la base du principe de la confiance légitime et du principe de la sécurité juridique, menaçait de rendre impossible la répétition d'aides communautaires indûment versées. Après avoir constaté que le principe de la confiance légitime et le principe de la sécurité juridique font partie aussi bien de l'ordre juridique communautaire que des ordres juridiques nationaux, la Cour a dit pour droit que

« Le droit communautaire ne s'oppose pas à la prise en considération par la législation nationale concernée, pour l'exclusion d'une répétition d'aides indûment versées, de critères tels que la protection de la confiance légitime [...], sous réserve toutefois que les conditions prévues soient les mêmes que pour la récupération des prestations financières purement nationales et que l'intérêt de la Communauté soit pleinement pris en considération » (point 33).

39. Cet arrêt de la Cour permet une application du principe de la confiance légitime en droit national, même si la protection juridique liée à une telle application va au-delà de la protection juridique qu'offrirait le droit communautaire (et même si une telle application porte légèrement atteinte aux intérêts financiers de la Communauté).

30 — Cf. arrêt du 3 mai 1978, affaire 112/77, Töpfer/Commission, Rec. 1978, p. 1019, point 19; arrêt du 21 septembre 1983, affaires jointes 205/82 à 215/82, Deutsche Milchkontor/Allemagne, Rec. 1983, p. 2633, point 30; arrêt du 16 juillet 1992, affaire C-163/90, Legros, Rec. 1992, p. I-4625, point 30. Outre le principe de la confiance légitime, la Cour applique également le « principe général du respect des droits acquis », comme il ressort notamment de l'arrêt du 16 mai 1979, affaire 84/78, Tomadini/ Administration italienne des finances de l'État, Rec. 1979, p. 1801, point 25.

31 — Arrêt Töpfer, p. 1033, point 19.

32 — Voir notamment arrêt du 24 octobre 1973, affaire 5/73, Balkan, Rec. 1973, p. 1091, point 22; arrêt du 18 mars 1980, affaires jointes 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 263/78 et 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 et 85/79, Ferriera Valsabbia/Commission, Rec. 1980, p. 907, point 118; arrêt du 18 mars 1980, affaires jointes 26/79 et 86/79, Forges de Thy-Marcinelle et Monceau/Commission, Rec. 1980, p. 1083, point 6.

33 — Voir notamment arrêt du 20 avril 1988, affaire 204/87, Procédure pénale contre Bekaert, Rec. 1988, p. 2029, point 5.

34 — Déjà cité à la note 29.

Il nous paraît utile de souligner, dans le cadre de l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, que *l'inverse est également vrai*. En d'autres termes, s'il devait apparaître que le principe de la confiance légitime et/ou le principe de proportionnalité qui sont inscrits dans l'ordre juridique communautaire assurent à une entreprise telle qu'Ellinika Dimitriaka une protection juridique qui va au-delà de celle dont elle bénéficierait en droit national, la juridiction nationale devrait tenir intégralement compte de ces principes de droit communautaire lorsque, comme en l'espèce, elle est appelée à se prononcer sur la validité d'un acte pris par une autorité nationale sur la base et en application du droit communautaire [35].

40. Bien qu'il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la répartition des tâches qui résulte de l'article 177 du traité CEE, de contrôler la conformité au droit communautaire, du refus des instances grecques d'octroyer des restitutions à l'exportation à Ellinika Dimitriaka, elle peut néanmoins fournir à la juridiction de renvoi tous les éléments qui peuvent lui être utiles pour un tel contrôle. A cet égard, nous aimerions indiquer un certain nombre de circonstances qui sont propres au litige qui nous occupe aujourd'hui.

Tout d'abord, aucune des parties litigantes, pas même le gouvernement grec, ne conteste qu'Ellinika Dimitriaka ait agi *de bonne foi*. Signalons ensuite qu'une des quatre déclarations originellement introduites par Ellinika Dimitriaka portait sur un lot de froment grec mélangé à du froment français et que cette déclaration a été acceptée sans problème par les autorités douanières, et cela sans que ces autorités n'aient fait analyser la radioactivité du mélange qui faisait l'objet de cette déclaration. On pourrait d'ailleurs déduire du fait que les autorités douanières grecques aient accepté, sans formuler la moindre réserve ni demander une analyse, la déclaration de ce lot qu'Ellinika Dimitriaka avait mélangé de sa propre initiative avant le jour de l'exportation qu'elles avaient implicitement renoncé à demander une analyse du mélange pour tous les lots. Cela est d'autant plus vrai qu'eu égard à l'origine des différents lots de froment et au lien entre les quatre déclarations distinctes qui les concernaient, ces autorités auraient effectivement pu se rendre compte de l'intention qu'avait Ellinika Dimitriaka de mélanger, sur le bateau, les trois autres lots également.

41. Le *principe de proportionnalité* est un autre élément de droit communautaire qui peut être utile à la juridiction de renvoi.

Il s'agit plus précisément de l'affirmation d'Ellinika Dimitriaka qui a déclaré — sans être contredite par le gouvernement grec — que les autorités grecques, qui estimaient que les 25 000 tonnes de froment grec à exporter étaient trop contaminées par la radioactivité pour pouvoir bénéficier de restitutions à l'exportation, n'ont elles-mêmes pris aucune mesure visant à éviter que du froment présentant le même degré de contamination radioactive soit consommé sur le territoire

35 — Il en est ainsi par analogie avec ce que la Cour a dit pour droit dans l'arrêt ERT qu'elle a rendu le 18 juin 1991 dans l'affaire C-260/89 (Rec. 1991, p. I-2925, points 42-45) dans lequel elle a reconnu le pouvoir et l'obligation du juge national de contrôler la conformité aux règles du droit communautaire, y compris à ses principes généraux du droit, d'une réglementation nationale qui relève du champ d'application du droit communautaire.

grec. Dans l'hypothèse où cette affirmation devrait s'avérer exacte, il faut se poser la question de savoir si la contrainte qui était imposée à Ellinika Dimitriaka au titre de la protection de la santé publique ne doit pas être considérée comme disproportionnellement lourde.

De surcroît, nous voulons encore indiquer à cet égard qu'ainsi qu'il apparaît du préambule du règlement n° 2751/88 (voir le point 8 plus haut), la Communauté a encouragé financièrement, au moyen d'une mesure particulière d'intervention, le mélange de céréales grecques radioactives avec d'autres céréales:

« Considérant que la production du froment dur en Grèce dépasse les besoins de ce pays, alors qu'il y a encore d'anciens stocks importants, notamment de la récolte de 1986;

[...]

considérant que, en l'absence de mesures adéquates, on peut s'attendre à une détérioration du marché grec pouvant entraîner un problème grave de stockage [...];

qu'il y a lieu, en outre, de donner à ladite mesure [particulière d'intervention] le caractère d'un encouragement direct des exportations et d'éviter ainsi les frais qui résulteraient pour le budget communautaire de mesures d'achat ou de stockage de[s produits concernés] [...] » [36].

Si le juge national devait aboutir à la conclusion que le refus de verser les restitutions à l'exportation n'était pas inspiré par le souci de protéger la santé publique, ce refus apparaîtrait d'autant plus incompatible avec le principe de proportionnalité que, par ce refus, les autorités grecques ont méconnu l'obligation qu'ont les Etats membres de veiller aux intérêts financiers de la Communauté [37].

42. Eu égard à tous les éléments que nous venons d'exposer, nous concluons que c'est au juge national qu'il appartient de vérifier — en tenant intégralement compte des principes généraux du droit communautaire que sont le principe de la confiance légitime et le principe de proportionnalité — si les autorités grecques étaient tenues de verser des restitutions à Ellinika Dimitriaka pour les lots de froment grec exportés par celle-ci, même sans que les déclarations en douane originelles aient été rectifiées *a posteriori*.

36 — Les citations proviennent du premier et cinquième considérants du règlement n° 2751/88.

37 — Cette obligation est inscrite, selon nous, à l'article 5 du traité CEE et a été explicitée, en matière de fraude, aux articles 209A du traité CEE et K.1, point 5 du traité sur l'Union européenne.

Conclusion

43. En conclusion, nous suggérons à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles qui lui ont été déférées par la Cour d'Appel administrative d'Athènes:

« 1) Le télex de la Commission du 24 juillet 1986 qui fixe les tolérances maximales de radioactivité pour les exportations de produits à destination de pays tiers est un acte interprétatif qui ne lie pas les Etats membres et que la Commission avait le pouvoir de prendre.

2) En l'absence de normes communautaires obligatoires en la matière, les autorités compétentes des Etats membres étaient, au moment des opérations d'exportation en cause, fondées à appliquer par analogie à des opérations d'exportation de produits de même nature vers des pays tiers, les mesures qui avaient été prises relativement à l'importation de produits agricoles originaires de pays tiers en application de l'article 15 du règlement n° 2730/79 et de l'article 13 du règlement n° 3665/87.

3) Les dispositions de l'article 3 du règlement n° 3665/87 portent également sur l'article 13 de ce règlement. Les éléments de fait réunis en l'espèce ne satisfaisaient pas aux conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1 de la directive 81/177/CEE pour la rectification *a posteriori* de déclarations en douane.

4) C'est à la juridiction nationale qu'il appartient d'apprécier, dans le respect des principes communautaires de la confiance légitime et de proportionnalité, si des restitutions à l'exportation devaient néanmoins être octroyées dans des circonstances telles que celles de l'espèce. »