2. Le fait, pour un État membre, de refuser de prêter sa collaboration à la Commission dans le cadre d'investigations menées par celle-ci pour établir la réalité de violations du droit communautaire résultant de réglementations et de pratiques ayant cours dans ledit État constitue un manquement au devoir de chaque État membre, en vertu de l'article 5 du traité, de faciliter à la Commission l'accomplissement de sa mission.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 240/86 *

I — Exposé des faits

La Commission a été informée, au cours des mois de février et mars 1984, par des opérateurs économiques ainsi que par un État membre, de l'existence de certaines difficultés rencontrées lors de l'importation de céréales en Grèce.

Cette importation était subordonnée à l'octroi, par les banques, d'une autorisation de change; une attestation était délivrée par ces banques, laquelle devait être présentée lors du dédouanement des marchandises. La décision n° E 6/963, du ministre du Commerce, du 21 février 1984, a rendu plus rigoureuse la procédure décrite dans la mesure où l'approbation de la Banque de Grèce était exigée pour toute autorisation ou attestation délivrée par les autres banques en vue de l'octroi de devises.

Les mesures en cause auraient eu pour effet de retarder, voire d'annuler, certaines importations de blé, la Banque de Grèce ayant, dans de nombreux cas, refusé l'octroi des autorisations de change.

N'ayant pas obtenu de réponse à deux télex (des 12 et 15 mars 1984), demandant des informations et invitant la République hellénique à adopter les mesures nécessaires pour éliminer les entraves créées, la Commission a adressé le 21 septembre 1984 au gouvernement hellénique une lettre de mise en demeure [1]. Le gouvernement hellénique a répondu à cette lettre le 22 novembre 1984 en soutenant que les mesures adoptées étaient nécessaires pour faire face à des évasions de devises, déjà constatées, et trouvaient leur fondement dans les articles 67 et 68 du traité CEE. Elles n'entraveraient pas les importations puisque toutes les demandes d'importation avaient été acceptées.

Après avoir consulté les importateurs et les plaignants, la Commission a, par lettre du 13 février 1985 du directeur général de l'agriculture, invité les autorités helléniques à communiquer le texte des réglementations en cause et à fournir la liste des demandes de devises se rapportant à des opérations d'importation de céréales, introduites au cours du premier semestre de 1984. En outre, certaines précisions étaient aussi

* Langue de procédure: le grec.

1 — Une lettre de mise en demeure avait été envoyée le 14 mai 1984, en ce qui concerne l'ensemble des importations.

demandées quant au déroulement de la procédure (date d'introduction de la demande, date de la décision de la Banque de Grèce, date de l'importation), ainsi que des informations sur les retards et les refus en matière d'octroi d'autorisations de change. En réponse à ces demandes, le gouvernement hellénique a uniquement communiqué la liste des autorisations d'importation accordées.

Étant donné que les entraves aux importations de céréales subsistaient et qu'elle contestait la base juridique invoquée par les autorités helléniques pour les mesures adoptées, la Commission leur a adressé un nouveau télex le 23 octobre 1985. Le 25 novembre 1985, sans qu'aucune réponse ait été obtenue à ce télex, la Commission a émis un avis motivé auquel le gouvernement hellénique était invité à se conformer dans un délai d'un mois à compter de sa notification.

Dans le courant de 1985, la Commission a eu entre-temps connaissance du fait que l'autorisation de change pour l'importation de blé était subordonnée, dans certains cas, à des conditions visant à garantir la réexportation du produit transformé avec une plus grande valeur ajoutée. Elle a eu aussi connaissance de la décision n° E 6/2831 du ministre du Commerce du 25 juillet 1985, laquelle avait révoqué les autorisations de change relatives aux importations de blé qui avaient déjà été délivrées, mais n'avaient pas encore été utilisées à cette date. Les seules exceptions concernaient les importations soumises à la condition de réexportation du produit transformé, ainsi que les cas où des lettres de crédit irrévocables avaient été émises et dont la durée de validité n'était pas encore arrivée à expiration.

Par télex des 14 et 30 août 1985, les services de la Commission ont demandé aux autorités helléniques d'intervenir pour empêcher l'application de cet arrêté, mais ces télex sont demeurés sans réponse.

Puisque ces mesures constituaient, selon la Commission, des entraves supplémentaires à l'importation de céréales, une nouvelle procédure a été engagée au titre de l'article 169 du traité CEE, par l'envoi d'une lettre de mise en demeure le 25 novembre 1985. N'ayant pas obtenu de réponse, la Commission a émis, le 15 mai 1986, l'avis motivé n° E (86)796 final.

II — Procédure écrite

Par requête déposée au greffe de la Cour le 11 septembre 1986, la Commission, en application de l'article 169, alinéa 2, du traité, a saisi la Cour de justice des manquements imputés à la République hellénique.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a toutefois posé plusieurs questions au gouvernement hellénique et invité ce gouvernement à lui communiquer certains documents.

III — Conclusions des parties

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

1) constater que, en soumettant l'importation des céréales à une autorisation de change et l'octroi de celle-ci à l'obligation de réexporter la marchandise, en révoquant des autorisations déjà délivrées et en s'abstenant de communiquer à la Commission les informations et les réglementations demandées, la Répu-

blique hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30, de l'article 106, paragraphe 1, et de l'article 5 du traité CEE, ainsi que du règlement (CEE) n° 2727/75 du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales;

2) condamner la République hellénique aux dépens.

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

1) rejeter le recours de la Commission;

2) condamner la Commission aux dépens.

IV — Moyens et arguments des parties

La *Commission* considère que le système d'autorisations de change, assorti d'un double contrôle et, le cas échéant, de la révocation des autorisations déjà délivrées, fonctionne en fait comme un régime de licences d'importation ayant pour but de permettre le contrôle du marché des céréales.

Les importations de blé ont été entièrement libérées entre les États membres, ainsi que cela résulte du règlement (CEE) n° 2727/75 du Conseil et de l'article 65, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion. En conséquence, les mesures en cause, qui ont comme effet de retarder ou même, dans certains cas, d'empêcher l'octroi des devises nécessaires, sont incompatibles avec l'article 106, paragraphe 1, du traité CEE, puisque la circulation desdites marchandises est libérée entre les États membres (voir en ce sens les arrêts de la Cour du 9 juin 1982, Orlandi, affaires 206, 207, 209 et 210/80, Rec. p. 2147, et Commission/Italie, 95/81, Rec. p. 2187).

La Commission reconnaît que les États membres peuvent légitimement exercer un contrôle sur les évasions de capitaux, mais ces contrôles ne peuvent pas être systématiques. Ils doivent se limiter aux cas dans lesquels des doutes sérieux existent quant à la réalité d'une transaction ou quant au niveau des prix pratiqués. Par ailleurs, le gouvernement grec n'a fourni aucune précision ni aucun élément de preuve au sujet des fuites de capitaux qui auraient été prétendument observées dans le secteur concerné au début de l'année 1984.

Les réglementations en question contreviennent à l'article 30 du traité CEE, qui fait partie intégrante des dispositions relatives à l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. En effet, le double contrôle, l'obligation de présenter l'attestation de la garantie bancaire pour pouvoir procéder au dédouanement, ainsi que la possibilité de révoquer des autorisations accordées, modifient le caractère de la procédure en cause qui, d'un système de contrôle des changes, se transforme en un régime rigoureux de licences d'importation, tendant à assurer une emprise totale sur le marché des céréales en Grèce et allant jusqu'au point de cloisonner ledit marché pendant certaines périodes dans le temps.

Quelle que soit la quantité de blé importée par rapport à la consommation intérieure, elle n'est pas de nature à prouver, en soi, l'absence d'entraves aux échanges. En effet, le volume des importations, calculé a posteriori, ne reflète nullement les choix éventuels des importateurs, et rien n'indique que le niveau de la consommation intérieure n'a pas été déterminé précisément par les entraves ou restrictions imposées à l'importation. Rien n'interdit de supposer que, si les entraves aux échanges de céréales qui ont été constatées n'avaient pas existé, les

importations de ces produits auraient été de loin plus importantes et que la consommation s'en serait trouvée considérablement accrue. Il s'agit d'effets potentiels, lesquels suffisent, conformément à la jurisprudence de la Cour inaugurée par l'arrêt Dassonville, pour caractériser les mesures litigieuses comme des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives.

Selon la Commission, les statistiques présentées par le gouvernement hellénique demeurent vides de contenu lorsqu'elles sont présentées sans référence au niveau de la production intérieure par rapport aux besoins réels du pays, notamment pour des produits qui — au moins pour certains usages — ne peuvent être remplacés par d'autres produits similaires ou analogues.

Les données Eurostat montrent que la production de blé en Grèce a été exceptionnellement faible au cours des années 1985 et 1986. Cela peut expliquer le niveau plus élevé des importations de blé pendant cette période, ainsi que le fait que les autorités grecques évitent de produire des statistiques pour 1984, alors que le recours de la Commission porte également sur cette période.

Les données susmentionnées sont les suivantes:

Tableau I: Importations de blé en Grèce (toutes provenances)

(en tonnes)

	Tendre	Dur	Total
1985			
Mars	7 486		7 486
Avril	44 033		44 033
Mai	51 819		51 819
Juin	23250		23 250
Juil.	36 102		36 102
Août	28 939		28 939
Sept.	46371		46 371
Oct.	7 831		7 831
Nov.	44 429		44 429
Déc.	44 027		44 027
1986			
Jan.	81 824		81 824
Fév.	59 039	2 868	61 907
Mars	50 025	8 872	58 897
Avril	46 170	3 136	49 306
			Total 586 221

Tableau II: Total des importations en Grèce

(en tonnes)

	Blé tendre	Blé dur
1980	0	0
1981	0	0
1982	28 233	1 112
1983	2 690	0
1984	28 485	0
1985	390 052	1 006

Tableau III: Total des importations grecques

(en tonnes)

	Blé tendre	Blé dur
1980	0	0
1981	48 938	32 662
1982	129 163	248 537
1983	146 310	514 062
1984	406 473	548 860
1985	59 755	285 026

Tableau IV: Production grecque

(en tonnes)

	Blé tendre	Blé dur
1980	2 236	747 000
1981	1 477 000	567 000
1982	1 734 000	904 000
1983	1 146 000	645 000
1984	1 100 000	900 000
1985		

Aussi l'octroi de l'autorisation de change par la Banque de Grèce, subordonné dans certains cas à la condition que le produit, dûment transformé, soit réexporté dans les six mois avec une valeur ajoutée de 30 % en devises étrangères, le respect de cette condition étant assuré par une garantie personnelle de 100 % de la valeur caf de la marchandise importée, est-il en soi contraire aux articles 30 et 106, paragraphe 1, du traité CEE. En ce qui concerne le premier de ces articles, l'obligation de réexporter est

incompatible avec le principe du marché ouvert qui constitue un des fondements des organisations communes de marchés (arrêt du 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. p. 2347).

Les articles 30 et 106, paragraphe 1, du traité CEE auraient été également violés par la révocation des autorisations par la décision n° E 6/2931 du ministre du Commerce. Cette mesure avait contraint les opérateurs qui souhaitaient importer du blé à introduire de nouvelles demandes. Il en résulte que, durant une période indéterminée prenant cours à la fin de juillet 1985, les importations de blé en Grèce ont été arrêtées. Cette interdiction des importations ne saurait être justifiée par la nécessité de connaître les intentions des opérateurs détenant des autorisations non utilisées, ne serait-ce que parce que le régime de ces autorisations est, en lui-même, contraire au droit communautaire.

La Commission considère également que le gouvernement hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité CEE, en s'abstenant de répondre aux télex qui lui avaient été adressés, puis en omettant de communiquer les textes réglementaires demandés et de fournir des informations détaillées en ce qui concerne les autorisations de change délivrées et les importations de céréales réalisées au cours du premier trimestre de l'année 1984.

La *République hellénique* soutient que les mesures adoptées sont compatibles avec le droit communautaire. L'octroi d'autorisations de change constitue une procédure sommaire, dont le but est de constater quels sont réellement les échanges commerciaux dans le secteur du blé. La procédure centralisée instituée en 1984 (octroi des autorisations par la Banque de Grèce) a été nécessaire pour faire face à des évasions de devises. En effet, au début de cette année, il aurait été constaté que l'octroi des autorisations de change pour l'importation de céréales ne correspondait pas toujours à des importations réelles. Cette procédure n'a pas eu pour effet de créer des entraves aux importations de blé comme le prouvent les statistiques (données provenant du ministère du Commerce et de la Banque de Grèce — en tonnes):

1985	
mars	95 900
avril	37 470
mai	48 000
juin	30 000
juillet	6 000
août	6 000
septembre	81 500
octobre	147 394
novembre	145 340
décembre	94 660
1986	
janvier	79 800
février	53 615
mars	7 628
avril	18 960

Les données de ce tableau montrent que, pendant le délai d'un an, les importations de blé se sont élevées à 852 267 tonnes, c'est-à-dire environ la moitié des besoins annuels de la Grèce, qui s'élèvent à 1 700 000 tonnes.

Le blé est un produit de base de l'alimentation de la population grecque et, comme la consommation intérieure est très élevée, toute marge d'accroissement ultérieure est très limitée. En conséquence, il est impossible que les mesures adoptées puissent influencer les habitudes des consommateurs.

En toute hypothèse, la République hellénique affirme que, contrairement à ce que la Commission soutient, le contrôle en question n'a jamais été effectué à deux niveaux. Ce contrôle a été effectué soit par les banques compétentes, soit par la Banque de Grèce.

Selon la République hellénique, la décision n° E 6/2931 du ministre du Commerce, qui a révoqué les autorisations d'importation de céréales pas encore réalisées, à l'exception des cas dans lesquels l'importateur bénéficiait de crédits garantis irrévocables qui n'étaient pas arrivés à échéance (et non pas des lettres de crédit valides, comme l'avis motivé le mentionne à tort), constituait une mesure indispensable pour assurer l'égalité de traitement des importateurs pendant une période déterminée. Les chiffres précités montrent qu'il n'est pas vrai, comme le soutient la Commission, que, pendant une période indéterminée, aucune importation n'a pu être effectuée.

En ce qui concerne la réexportation du produit transformé, elle n'était pas une condition de l'octroi des devises nécessaires. Dans ces cas, l'importation restait soumise à l'ancienne procédure (autorisations données par les banques commerciales).

Enfin, la République hellénique soutient que ce que la Commission considère comme un manque de coopération résulte du fait qu'il était pratiquement impossible de lui donner l'ensemble des éléments relatifs aux échanges de céréales qui se trouvaient auprès de 3 000 filiales des banques compétentes, de sorte que les autorités grecques n'étaient pas en mesure de rassembler toutes les données dans un bref délai. Toutefois, depuis mars 1985, tous les renseignements relatifs aux importations (date, demande de l'intéressé, nombre d'autorisations, titulaire, quantité, valeur) sont disponibles. Ces renseignements ne couvrent toutefois que la période allant jusqu'en avril 1986, puisque, à partir de cette époque, les procédures d'importation ont de nouveau été confiées aux banques compétentes par la décision ministérielle n° E 6/4492.

V — Réponses aux questions posées par la Cour

En communiquant le texte des décisions ministérielles demandées par la Cour, le gouvernement hellénique a répondu comme suit aux questions que celle-ci lui avait posées:

a) les données relatives aux autorisations d'importation n'ont pas été communiquées à la Commission en ce qui concerne la période allant de février 1984 à février 1985 parce que, pour cette période, la Banque de Grèce n'a pas enregistré de façon analytique les autorisations accordées;

b) le gouvernement de la République hellénique a déjà expliqué, dans son mémoire en duplique (p. 2, point 2), que l'écart qui existe entre les données qu'elle a elle-même communiquées dans son mémoire en défense et celles de l'Eurostat est dû au fait que les premières concernent des autorisations accordées à la suite de demandes d'octroi alors que les secondes concernent les dédouanements finalement réalisés.

J. C. Moitinho de Almeida
Juge rapporteur