

ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE)
DU 12 AVRIL 1984 ¹

**Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co.
contre République fédérale d'Allemagne
(demande de décision préjudicielle,
formée par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main)**

«Conserves de champignons — Mesures de sauvegarde»

Affaire 345/82

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Produits transformés à base de fruits et légumes — Mesures de sauvegarde à l'importation de conserves de champignons — Mesures pouvant être prises par la Commission — Imposition d'un montant supplémentaire

(Règlements du Conseil n° 516/77, art. 13, § 2, et n° 521/77, art. 2; règlement de la Commission n° 3429/80, art. 1 et 2)

La Commission était habilitée à prévoir, dans le règlement n° 3429/80, la délivrance de certificats d'importation contre paiement d'un montant supplémentaire comme mesure de sauvegarde adoptée au sens du règlement n° 521/77.

Dans l'affaire 345/82,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

WÜNSCHE HANDELSGESELLSCHAFT GMBH & CO., ayant son siège à Hambourg,

¹ — Langue de procédure: l'allemand.

et

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, représentée par le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Francfort-sur-le-Main,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 1 du règlement n° 3429/80 de la Commission du 29 décembre 1980, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons de couche (JO L 358, p. 66),

LA COUR (première chambre),

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, président de chambre, et G. Bosco, juge,

avocat général: M^{me} S. Rozès

greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Le cadre réglementaire

Les conserves de champignons, en tant que relevant de la sous-position 20.02 du TDC, sont frappées d'un droit de douane à l'importation dans la Communauté de 23 %. Elles sont comprises parmi les produits régis par le règlement n° 516/77 du Conseil du 14 mars 1977, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et de légumes (JO L 73, p. 1), en tant que «légumes et plantes potagères préparés ou conservés sans vinaigre ou acide acétique», et, en vertu des dispositions combinées des articles 10 et 11 et de l'annexe IV dudit règlement, sont

soumises au régime des certificats d'importation, entraînant la constitution d'une caution qui garantit l'engagement d'importer pendant la durée de validité du certificat et qui, sauf cas de force majeure, reste acquise en tout ou en partie si, dans ce délai, l'importation n'est pas réalisée ou n'est réalisée que partiellement.

L'article 13 du règlement précité dispose, au paragraphe 2, que,

«Sauf dispositions contraires du présent règlement ou dérogation décidée par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée, sont interdites dans les échanges avec les pays tiers:

- la perception de toute taxe d'effet équivalant à un droit de douane, menacé de subir des perturbations graves,
- l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent.» «il est tenu compte, en particulier:

Toutefois, l'article 14 prévoit que

«1. Si, dans la Communauté, le marché d'un ou de plusieurs produits visés à l'article 1 subit ou est menacé de subir, du fait des importations ou des exportations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité, des mesures appropriées peuvent être appliquées dans les échanges avec les pays tiers jusqu'à ce que la perturbation ou la menace de perturbation ait disparu.

Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée, arrête les modalités d'application du présent paragraphe et définit les cas et les limites dans lesquels les États membres peuvent prendre des mesures conservatoires.

2. Si la situation visée au paragraphe 1 se présente, la Commission, à la demande d'un État membre ou de sa propre initiative, décide des mesures nécessaires, qui sont communiquées aux États membres et qui sont immédiatement applicables.

....»

En application du paragraphe 1, deuxième alinéa, de cet article, le Conseil a arrêté le règlement n° 521/77 du 14 mars 1977, définissant les modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et de légumes. L'article 1 de ce règlement dispose que, pour apprécier si le marché communautaire subit ou est

- a) du volume des importations ou des exportations réalisées ou prévisibles;
- b) des disponibilités de produits sur le marché de la Communauté;
- c) des prix pratiqués sur le marché de la Communauté pour les produits indigènes ou de l'évolution prévisible de ces prix, et notamment de leur tendance à une baisse ou à une hausse excessive par rapport aux prix des dernières années;
- d) des prix pratiqués sur le marché de la Communauté, ramenés à un stade comparable, pour les produits en provenance des pays tiers, et notamment de leur tendance à une baisse excessive, si la situation visée in limine se présente du fait des importations.»

L'article 2 contient la liste des mesures de sauvegarde «qui peuvent être prises en application des paragraphes 2 et 3» de l'article 14 du règlement n° 516/77. Pour ce qui concerne les produits en cause, ces mesures sont les suivantes:

- la cessation totale ou partielle de la délivrance des certificats, qui entraîne l'irrecevabilité des demandes nouvelles;
- le rejet total ou partiel des demandes de délivrance des certificats qui sont en instance;
- un système de prix minimaux au-dessous desquels les importations peuvent être soumises à la condition qu'elles se fassent à un prix au moins égal au prix minimal fixé pour le produit en question.

Elles ne peuvent être prises que «dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires»; elles doivent tenir compte de la situation particulière des produits en cours d'acheminement vers la Communauté, et peuvent être limitées à certaines provenances, origines, qualités ou présentations, ou bien aux importations à destination de certaines régions de la Communauté. En tout cas (article 3), les dispositions du règlement en question doivent être appliquées «dans le respect des obligations découlant d'accords qui engagent la Communauté sur le plan international».

Des réglementations analogues figuraient déjà dans les règlements antérieurs, à savoir les règlements n^{os} 865/68 (JO L 153 du 1. 7. 1968, p. 8), 1927/75 (JO L 196 du 29. 7. 1975, p. 7) et 1928/75 (JO L 198 du 29. 7. 1975, p. 11). Depuis 1975, la Commission a eu recours à plusieurs reprises à la clause de sauvegarde et, depuis le mois de mai 1978, elle l'a utilisée continuellement en arrêtant, pendant deux ans et demi, 18 règlements prévoyant des limitations à l'importation de conserves de champignons en provenance des pays tiers. Les mesures adoptées jusqu'au 28 décembre 1980 ont toujours porté sur la limitation ou la suspension de la délivrance des certificats d'importation, avec des différences quant aux pays de provenance de la marchandise auxquels ces mesures s'appliquaient, compte tenu de ce que certains pays producteurs avaient signé des engagements d'autolimitation de leurs exportations vers la Communauté. En outre, les mesures de sauvegarde s'appliquaient parfois aux conserves de champignons cultivés et parfois aux conserves de champignons de couche. La légalité de ces mesures, notamment pour ce qui a trait à la différence de traitement entre les pays tiers fournisseurs, a constitué l'objet de trois recours devant la Cour, qui ont été tranchés par des arrêts qui ont reconnu la légitimité de l'action de la Commission (voir arrêts du 6. 5. 1982,

Wünsche, 126/81, Recueil 1982, p. 1479; du 15. 7. 1982, Edeka, 254/81, Recueil 1982, p. 2745; du 28. 10. 1982, Faust, 52/81, Recueil 1982, p. 3745).

Le règlement n^o 3429/80 de la Commission du 29 décembre 1980, qui est maintenant en cause, a introduit pour la première fois des mesures de sauvegarde nouvelles, à savoir:

- l'article 2, paragraphe 1, dispose qu'il sera donné suite aux demandes de certificats d'importation pour les conserves de champignons de couche jusqu'à concurrence de 26 % des quantités pour lesquelles des certificats ont été délivrés pendant les onze premiers mois de 1980 pour les produits en provenance de chaque pays fournisseur dans l'État membre dans lequel le certificat est demandé;
- l'article 2, paragraphe 2, prévoit la répartition des quantités globales découlant de l'application de la disposition précitée entre les principaux pays tiers fournisseurs;
- l'article 1 dispose que la mise en libre pratique dans la Communauté des marchandises dépassant lesdites quantités est assujettie, pendant le premier trimestre 1981, à la perception d'un «montant supplémentaire» de 175 Écus par 100 kg net. A cette fin, les certificats délivrés pour les quantités dépassant la limite doivent contenir la mention «montant supplémentaire à percevoir» (article 3).

La nouvelle réglementation des mesures de sauvegarde a été maintenue en vigueur par la Commission également pour les deuxième et troisième trimestres 1981 (voir règlements n^{os} 796/81 du 27. 3. 1981, JO L 82, p. 8, et 1756/81 du

30. 6. 1981, JO L 175, p. 23). Ensuite, le Conseil a réglé définitivement la matière par son règlement n° 1796/81 du 30 juin 1981 (JO L 183, p. 1), où le montant supplémentaire, réduit à 160 Écus par 100 kg, net, est adopté non en tant que «mesure de sauvegarde» au titre de l'article 14 du règlement n° 516/77, mais en tant que «mesure de gestion du marché», au titre de l'article 13, paragraphe 2, de ce même règlement.

II — Faits et procédure écrite

Le 23 février 1981, un importateur allemand, la firme «Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co.» de Hambourg (ci-après, Wünsche) a sollicité du Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft de Francfort (ci-après, BEF) l'octroi d'un certificat d'importation pour 3 500 tonnes de conserves de champignons de couche en provenance de la république populaire de Chine, «sans la mention d'un montant supplémentaire de 175 Écus». Le BEF a rejeté, le 26 février 1981, cette demande, et, le 13 mai 1981, également la réclamation de Wünsche, en invoquant, au soutien de ses décisions, les dispositions du règlement n° 3429/80, précité.

Wünsche a, dès lors, saisi le Verwaltungsgericht de Francfort d'un recours par lequel il a réitéré sa demande, en mettant en cause la légalité dudit règlement.

Par ordonnance du 25 novembre 1982, le Verwaltungsgericht a sursis à statuer et a saisi la Cour de la question préjudicielle suivante:

«L'article 1 du règlement (CEE) n° 3429/80 de la Commission du 29 décembre 1980 arrétant les mesures de

sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons de couche (JO L 358, p. 66) est-il valide?»

Dans la motivation de l'ordonnance, le juge de renvoi observe que la légalité de la disposition en question serait douteuse, en premier lieu en ce que Wünsche aurait démontré, au cours du litige au principal, en s'appuyant sur des statistiques officielles, que les conditions requises par l'article 1 du règlement n° 521/77 du Conseil ainsi que par l'article 14 du règlement n° 516/77 du Conseil pour l'adoption des mesures de sauvegarde ne seraient pas remplies en l'espèce, à défaut de l'existence ou de la menace d'une perturbation du marché communautaire. A cet égard, le juge estime qu'il appartiendrait à la Cour de vérifier si lesdites conditions sont remplies, ou de donner au moins au juge national des indications à ce sujet. En second lieu, le juge de renvoi est d'avis que la Commission n'aurait pas eu le pouvoir d'adopter des mesures de sauvegarde autres que celles prévues par le règlement n° 521/77, qui en contiendrait la liste exhaustive.

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 29 décembre 1982.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées par la firme Wünsche, demanderesse au principal, représentée par M^e Dietrich Ehle du barreau de Cologne et par M^e Klaus Landry du barreau de Hambourg, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Jörn Sack et Bernhard Jansen, membres de son service juridique, en qualité d'agents.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Les parties ont cependant été invitées à répondre, avant l'audience, à plusieurs questions, ainsi qu'à mieux préciser les données statistiques sur lesquelles elles fondent leurs argumentations.

La Cour a également décidé, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant la première chambre.

III — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

Par un mémoire très long et détaillé, la *firme Wünsche*, soutient la thèse de l'illégalité de la disposition qui a introduit le montant supplémentaire litigieux, et propose donc qu'il soit donné une réponse négative à la question du juge de renvoi. A son avis, d'une part la Commission n'aurait pas eu le pouvoir d'introduire une mesure de sauvegarde nouvelle, non prévue par le règlement n° 521/77; d'autre part, la situation du marché à l'époque de l'adoption du règlement n° 3429/80 n'aurait aucunement justifié l'imposition de mesures de sauvegarde concernant les conserves de champignons.

Wünsche estime que si la Commission était habilitée à adopter, même de sa propre initiative, des mesures de sauvegarde, elle n'avait pas, par contre, le pouvoir d'établir la nature et le contenu de ces mesures, seul le Conseil étant compétent à cet égard. Le Conseil aurait

utilisé ses pouvoirs dans ce domaine en arrêtant, dans le règlement n° 521/77, une liste exhaustive des mesures applicables. La Commission aurait donc eu la faculté de choisir la plus appropriée de ces mesures, mais non d'en créer de nouvelles. La Cour se serait, d'ailleurs, déjà prononcée en ce sens, en affirmant, dans les arrêts du 5 mai 1981 (Durbeck, 112/80, Recueil 1981, p. 1095) et 15 juillet 1982 (Edeka, 254/81, précité), que le Conseil, à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77, «a établi la liste des mesures de sauvegarde possibles». Le Conseil aurait également, en adoptant le règlement n° 1796/81, établi clairement, de façon directe, que la Commission n'avait aucunement le pouvoir d'introduire de sa propre initiative un montant supplémentaire en tant que mesure de sauvegarde.

La mesure adoptée en l'espèce ne serait pas, d'ailleurs, moins restrictive que la suspension des importations; dès lors, la Commission ne saurait se prévaloir de la jurisprudence de la Cour selon laquelle, lorsque la Commission peut arrêter des mesures de sauvegarde ayant pour objet la cessation totale des importations en provenance des pays tiers, elle peut, à plus forte raison, appliquer des mesures moins restrictives (arrêt du 13. 5. 1971, International Fruit, 41 à 44/70, Recueil 1971, p. 426). En effet, le montant litigieux serait fixé à un niveau tellement élevé qu'il dépasserait de loin, à lui seul, la valeur de la marchandise ainsi que le prix de vente des produits indigènes. D'autre part, la quantité de marchandise admise à l'importation en exemption du montant supplémentaire ne correspondrait guère au volume traditionnel des importations en provenance des pays tiers, mais serait beaucoup moins élevée. En réalité, ce ne serait qu'apparemment que la Commission aurait admis l'importation de quantités supplémentaires; le montant litigieux masquerait une interdiction totale des importations dépassant le contingent admis, en tant qu'il

rendrait absolument impossible la vente sur le marché communautaire des produits concernés. Les conséquences de l'introduction du montant supplémentaire seraient même plus graves que celles de la limitation ou suspension de la délivrance des certificats d'importation. En effet, dans ce dernier cas, l'importateur ayant effectué des importations qui ne peuvent pas être imputées sur un certificat valide peut être condamné au paiement d'une amende seulement s'il est prouvé qu'il a agi intentionnellement ou par négligence, et le montant de l'amende est proportionné à la nature de la faute; par contre, le montant supplémentaire doit être perçu même si l'importateur n'a commis aucune faute, et indépendamment du fait qu'il ait ou non retiré de la transaction un avantage économique.

Le montant litigieux ayant en outre la nature d'une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, la Commission aurait également violé l'interdiction d'appliquer de telles taxes édictée par l'article 13 du règlement n° 516/77 — interdiction qui devrait s'appliquer non seulement aux États membres, mais également à la Commission —, les conditions y prévues pour les dérogations à la règle générale n'étant pas remplies. Ladite interdiction découlerait d'ailleurs également du tarif douanier commun, qui aurait été illégalement modifié.

La Commission aurait de surcroît enfreint le principe de proportionnalité, mentionné expressément dans le quatrième considérant du règlement n° 521/77, la mesure de sauvegarde adoptée étant manifestement excessive par rapport à son but déclaré, à savoir la protection du marché communautaire

contre des perturbations, ou menaces de perturbations, graves. En effet, un montant supplémentaire ne saurait être considéré comme proportionné à un tel but que dans la mesure où il correspondrait, au maximum, à la différence entre le prix final du produit étranger et le prix de revient de l'industrie communautaire pour le même produit. Or, la Commission aurait adopté la mesure litigieuse sans se soucier de connaître les prix de revient des industries communautaires, et cela expliquerait le défaut total d'une motivation sur ce point essentiel dans les considérants du règlement litigieux, défaut qui entraînerait également une violation de l'article 190 du traité CEE, et donc un motif ultérieur d'illégalité de la disposition en cause. Ce serait seulement «a posteriori» que la Commission aurait effectué un calcul de ce prix de revient, probablement à l'occasion de la préparation du règlement n° 1796/81 du Conseil, mais ce calcul serait inexact et contradictoire, et donc non fiable; en tout cas, Wünsche déclare le contester à tous effets.

Ce calcul tardif ne tiendrait pas compte, au demeurant, des différences des prix de revient et de vente existant entre les marchandises des différentes qualités; il méconnaîtrait, donc, le fait que les conserves de deuxième et troisième choix seraient inévitablement et inéquitablement pénalisées du fait que le montant supplémentaire est fixé dans une mesure uniforme, de sorte que son incidence serait plus forte dans le cas des marchandises dont le prix est inférieur.

Wünsche estime qu'à cet égard il serait nécessaire de vérifier les prix de revient des produits communautaires, soit moyennant une instruction effectuée directement par la Cour, notamment une

expertise, soit en chargeant de cela le juge de renvoi.

En ce qui concerne le problème, de caractère plus général, de savoir si les conditions prévues pour l'adoption de mesures de sauvegarde sont remplies, Wünsche observe au préalable que, la procédure arrêtée pour les affaires préjudicielles ne prévoyant pas de répliques, les parties ne sont pas en mesure d'approfondir la question d'une manière adéquate. En tout cas, elle souligne que, selon une jurisprudence désormais établie, il appartiendrait à la juridiction nationale d'établir les faits, la Cour devant seulement trancher des problèmes de droit. Elle estime donc que toute décision sur la question préjudicielle devrait être reportée jusqu'à ce que le juge national ait établi les faits, à savoir l'existence ou non d'une perturbation, ou d'un péril de perturbation, du marché communautaire à l'époque de l'adoption de la mesure litigieuse. A titre subsidiaire, elle demande à la Cour d'ordonner des mesures d'instruction et de donner aux intéressés la possibilité d'en commenter par écrit les résultats. Wünsche estime en outre que, s'il lui appartiendrait en principe de prouver l'illégalité, qu'elle allègue, du règlement litigieux, la Commission devrait néanmoins supporter le fardeau de la preuve pour ce qui concerne l'existence des conditions d'application de la mesure de sauvegarde qu'elle a adoptée.

Pour le reste, s'appuyant sur de nombreuses données statistiques, Wünsche s'efforce de démontrer que, lors de l'adoption du «montant supplémentaire», le marché communautaire n'aurait présenté ni des perturbations en acte, ni des dangers de perturbations. A cette fin, elle fait valoir que:

- la production et la vente des produits communautaires auraient fortement augmenté au cours des dernières années;
- les prix des produits communautaires auraient également augmenté, tout en restant au-dessous des prix des conserves originaires des pays tiers;
- aucun problème d'écoulement des produits communautaires ne se serait posé, les stocks étant inférieurs à la norme et, dans certaines périodes, même des difficultés d'approvisionnement s'étant manifestées;
- au cours de la même période, les importations en provenance des pays tiers auraient constamment diminué, suite tant aux mesures de protection adoptées par la Commission qu'au fait que les prix de ces produits auraient augmenté, compte tenu également des frais de transport, financiers, de stockage et de douane.

Il s'ensuivrait que l'adoption continuelle, depuis 1978, de mesures de sauvegarde, en présence d'une évolution tout à fait normale du marché, n'aurait aucunement visé à empêcher des perturbations qui n'étaient pas envisageables, mais, au contraire, à réaliser une protection massive des producteurs communautaires — notamment français et néerlandais — auxquels on aurait ainsi permis de conquérir la quasi-totalité du marché le plus important de consommation, à savoir le marché allemand. Dans ces conditions, l'action de la Commission serait entachée de détournement de pouvoir. Ces considérations vaudraient dans une mesure particulière pour les marchandises qui, comme les conserves de champignons, sont soumises au régime des certificats d'importation, la Commission étant toujours en mesure de

prévoir le volume des importations moyennant l'examen des statistiques des demandes de certificats. La preuve de la réelle attitude adoptée par la Commission dans ce domaine découlerait du fait que des mesures de sauvegarde ont été arrêtées pour le deuxième trimestre de 1981, alors que, au cours du trimestre précédent, les quantités admises en exemption du montant supplémentaire n'avaient même pas pu être importées.

Dans son mémoire, la *Commission*, après avoir rappelé les éléments dont il faut tenir compte en particulier, au sens de l'article 1 du règlement n° 521/77 du Conseil, pour apprécier si le marché subit ou est menacé de subir des perturbations graves, soutient qu'il ne serait pas nécessaire que ces éléments soient tous réunis, un seul d'entre eux étant suffisant, et qu'il lui serait loisible de prendre en ligne de compte à cette fin également des éléments autres que ceux énoncés dans la disposition précitée. Elle souligne être douée, à ce sujet, d'un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation, et être tenue d'apprécier la situation du marché par rapport au moment de l'adoption éventuelle des mesures de sauvegarde.

Sur ces prémisses, toute contestation de la validité du règlement n° 3429/80 serait, de l'avis de la Commission, dépourvue de fondement. Abstraction faite de ce qu'il ne serait pas précisé, dans l'ordonnance de renvoi, à quelles statistiques officielles Wünsche se référerait, le juge national semblerait avoir pris en considération la situation qui aurait existé au cours du premier trimestre 1981, et non celle qui se serait vérifiée à l'époque de l'adoption des mesures de sauvegarde litigieuses, ainsi que son évolution, telle qu'on aurait pu la prévoir à ce moment. En effet, lors de l'adoption du règlement en cause, la situation du marché communautaire dans le secteur des conserves de champignons aurait été la suivante:

- nonobstant la conclusion d'accords d'autolimitation avec les principaux pays tiers producteurs, les importations en provenance de ces pays auraient augmenté en 1980 par rapport à 1979, et les quantités prévues dans lesdits accords auraient été largement dépassées;
- dans le marché allemand, à savoir dans le marché principal de consommation, le prix des conserves de champignons d'origine communautaire aurait diminué, se situant au-dessous du prix de revient des industries de la Communauté;
- les stocks des produits d'origine communautaire, notamment français et néerlandais, auraient nettement augmenté;
- en l'absence d'accords d'autolimitation pour l'année 1981, de nouvelles perturbations du marché communautaire auraient été aisément prévisibles.

Ladite situation serait démontrée par des tableaux de données statistiques que la Commission produit en annexe à son mémoire. Il s'ensuivrait que les conditions prévues pour l'adoption des mesures de sauvegarde auraient été remplies.

Pour ce qui concerne les doutes exprimés par le juge de renvoi quant à la légalité de l'adoption en l'espèce d'une mesure de sauvegarde qui n'était pas expressément prévue par le règlement du Conseil, la Commission observe qu'au sens de l'article 14 du règlement n° 516/77 ainsi que de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 521/77, elle serait tenue de limiter les mesures de sauvegarde au strict minimum. Ce serait précisément le cas de la mesure adoptée, qui permettrait de remédier à la perturbation du marché tout en omettant de provoquer l'interrup-

tion totale des courants de trafic concernés, et cela dans l'attente de la conclusion de nouveaux accords d'autolimitation. En d'autres termes, la Commission aurait préféré ne pas recourir à un moyen aussi radical que la suspension de l'octroi des certificats, une mesure moins contraignante apparaissant suffisante. D'ailleurs, dans un cas analogue, la Cour aurait déjà dit pour droit que lorsque la Commission peut arrêter des mesures de sauvegarde ayant pour effet la cessation totale des importations en provenance des pays tiers, elle peut, «à plus forte raison, appliquer des mesures moins restrictives» (arrêt au 13. 5. 1971, International Fruit, 41 à 44/70, précité). En ce sens, l'imposition d'un montant supplémentaire de 175 Écus, ayant l'effet de mettre la marchandise importée au niveau du prix de revient du produit français franco frontière allemande, serait légitime.

La Commission propose donc de répondre comme suit à la question posée par le Verwaltungsgericht de Francfort:

«L'examen de la question posée n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement (CEE) n° 3429/80 de la Commission.»

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

Par lettre du 3 août 1983, la Cour a posé plusieurs questions à la Commission et à Wünsche, et a également demandé au gouvernement français et au Conseil de fournir des documents et au Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft de donner des informations. Les intéressés ont donné suite à ces demandes dans le délai fixé.

La Commission, en réponse à la première question à elle posée, a présenté un calcul analytique des prix de revient des conserves de champignons de production française et néerlandaise, fondé sur des données qu'elle affirme avoir obtenues des États intéressés. Le résultat de ce calcul coïncide à peu près avec les données déjà fournies et utilisées par la Commission; toutefois, aucune réponse n'est donnée aux critiques avancées par Wünsche à cet égard dans son mémoire.

A la demande d'indiquer les prix moyens de vente sur le marché communautaire, fin 1980, des conserves originaires des pays tiers, la Commission a répondu en indiquant les prix de gros appliqués sur le marché allemand pour les conserves de premier et troisième choix. Pour ce qui est de l'incidence sur chaque boîte de conserve du montant supplémentaire litigieux, la Commission a indiqué les chiffres de 2,05 DM (s'ajoutant à un prix, droits de douane inclus, de 1,75 DM) pour la boîte de 8 oz de premier choix, et de 1,51 DM (sur un prix de 1,00 DM) pour la boîte de 6 oz de troisième choix. La Commission a précisé que les conserves de deuxième choix ne font pas l'objet de courants d'échanges.

A la question visant à savoir si des demandes de certificats d'importation ont été présentées pour des quantités soumises à la perception du montant supplémentaire, la Commission a répondu en admettant que ces demandes ont eu pour objet des quantités extrêmement faibles (8 tonnes en 1981, 19 tonnes en 1982).

Invitée à prendre position sur certaines thèses de Wünsche, la Commission:

— a admis qu'il est exact que le régime des certificats d'importation permet

déjà une surveillance des importations, tout en soutenant que le régime instauré par le règlement litigieux entraînerait néanmoins, pour les importateurs, des avantages, en leur permettant de mieux programmer leur action;

— a contesté la pertinence de la thèse selon laquelle les parts respectives de marché des producteurs communautaires et des importateurs se seraient renversées de 1964 à 1981, puisque les mesures de sauvegarde dans ce secteur ne remonteraient qu'à 1974-1976. En tout cas, elle a nié, sur la base de données qui proviendraient de l'office fédéral des statistiques, qu'un tel renversement se soit produit sur le marché allemand de 1976 à 1981;

— a admis que la quantité maximale des importations autorisées pour 1981 n'a pas été totalement utilisée, en soutenant, toutefois, que cela serait dû au non-épuisement des quotas alloués aux importations en provenance de la Corée et de l'Espagne, tandis que, compte tenu des quantités qu'on aurait tenté d'acheminer vers l'Allemagne via la Grèce en vue d'éluder le montant supplémentaire, le niveau des importations effectuées correspondrait à celui des importations autorisées.

Pour ce qui est des chiffres indiqués par Wünsche et qu'elle conteste, la Commission précise:

a) que le pourcentage des déchets à la transformation, chiffré par Wünsche à 40 % lors du calcul du prix français de revient, serait en réalité de 57 %, la matière première française étant constituée de champignons «pieds non coupés»;

b) que la comparaison effectuée par Wünsche avec la transformation des pois et carottes, en ce qui concerne la part de la main-d'œuvre dans le prix français de revient, ne serait pas correcte, la transformation des champignons n'étant pas automatisée;

c) que la consistance normale des stocks ne serait pas, pour les Pays-Bas, supérieure à 5 000 tonnes, et pour la France à 16 500 tonnes;

d) que la conversion du montant supplémentaire litigieux de 1,75 Écus/kg en DM effectuée par Wünsche serait inexacte, en tant qu'opérée sur la base des taux normaux et non des taux «verts».

La Commission affirme enfin qu'il faut entendre, par «poids net», le contenu global d'une boîte, non égoutté.

Dans un mémoire long et détaillé, assorti de nombreuses annexes, Wünsche saisit l'occasion de la réponse aux questions pour exposer surtout des arguments ultérieurs au soutien de sa thèse.

Notamment, Wünsche:

— indique, avec beaucoup de détails, les sources des données statistiques qu'elle a utilisées;

— ramène tous les chiffres de ses données à des unités de mesure et monétaires homogènes, en s'efforçant de démontrer que les données de la Commission sur les prix de revient des producteurs communautaires ne sont ni plausibles ni fiables;

— précise quelles sont les données fournies par la Commission qu'elle conteste, à savoir:

- a) l'indication de l'augmentation des importations dans la Communauté en 1980, qui ne tiendrait compte ni de ce que ces importations étaient subordonnées à l'obtention de certificats d'importation et étaient donc autorisées par la Commission, ni du fait que l'augmentation ne concerne aucunement les importations en provenance de la Chine. En outre, la Commission aurait omis de préciser que, dans le même temps, les importations en république fédérale d'Allemagne de conserves en provenance de la France et des Pays-Bas ont augmenté plus fortement que celles en provenance des pays tiers. Les indications fournies par la Commission seraient donc incomplètes et trompeuses;
- b) le prétendu détournement de trafic, moyennant l'importation de marchandises d'origine chinoise via la Scandinavie, qui aurait eu lieu en 1980;
- c) l'affirmation selon laquelle les contingents fixés pour la république populaire de Chine auraient été dépassés en 1980, qui serait démentie par les statistiques officielles des certificats d'importation;
- d) les chiffres concernant l'évolution des prix au cours de l'année 1980, qui seraient également erronés, trompeurs et incomplets. En réalité, ladite évolution aurait été régulière, et les prix, vers la fin de l'année, auraient même augmenté;
- e) les chiffres concernant le prix de revient des produits français, qui seraient absurdes et non fiables. A cet égard, Wünsche, en se référant

aux arguments exposés dans son mémoire, observe qu'il serait inconcevable que des industries, contraintes de vendre à perte, continuent, pendant des années, à augmenter ces ventes et ces prétendues pertes;

- f) les chiffres concernant les stocks, qui seraient également inexacts et approximatifs. Ils ne feraient pas état, en outre, de la véritable cause des augmentations des stocks, à savoir l'augmentation de la production française et néerlandaise; d'autre part, ils ne tiendraient pas compte de ce qu'un stock normal correspond nécessairement à un pourcentage déterminé de la production, de sorte que, si la production augmente, les stocks sont destinés également à augmenter.

Pour ce qui est de la notion de poids net, Wünsche partage l'opinion exprimée par la Commission.

V — Procédure orale

A l'audience du 20 octobre 1983, la partie requérante au principal, représentée par M^e Dietrich Ehle, avocat au barreau de Cologne, et par M^e Klaus Landry, avocat au barreau de Hambourg, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Bernhard Jansen, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 24 novembre 1983.

En droit

1 Par ordonnance du 25 novembre 1982, parvenue à la Cour le 29 décembre suivant, le Verwaltungsgericht Frankfurt a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à la validité de l'article 1 du règlement n° 3429/80 de la Commission, du 29 décembre 1980, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons de couche (JO L 358, p. 66).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'une action engagée par la firme Wünsche Handelsgesellschaft, à Hambourg, contre le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft à Francfort-sur-le-Main, après que ce dernier eut rejeté, en invoquant les mesures de sauvegarde arrêtées par la Commission au moyen du règlement précité, la demande présentée le 23 février 1981 par Wünsche afin d'obtenir un certificat d'importation «sans la mention d'un montant supplémentaire de 175 Écus» pour 3 500 tonnes de conserves de champignons de couche en provenance de la république populaire de Chine.

3 Le montant supplémentaire dont il était question dans la demande de Wünsche était prévu par l'article 1 du règlement n° 3429/80, d'après lequel:

«Toute mise en libre pratique dans la Communauté de champignons de couche, relevant de la sous-position 20.02 A du tarif douanier commun, autres que celles visées à l'article 4, et dépassant les quantités établies conformément à l'article 2 paragraphes 1 et 3 est assujettie, pendant la période allant du 1^{er} janvier au 31 mars 1981, à la perception d'un montant supplémentaire de 175 Écus par 100 kilogrammes net.»

4 La demanderesse au principal a fait valoir, dans ses observations, que la disposition précitée devrait être considérée comme non valide pour deux ordres de raisons, à savoir:

— en premier lieu, du fait qu'au moment où la Commission a adopté le règlement n° 3429/80, les conditions auxquelles la réglementation communautaire subordonne l'adoption de mesures de sauvegarde n'auraient pas été réunies;

— en deuxième lieu, du fait que la Commission n'aurait pas été habilitée à arrêter une mesure de sauvegarde, telle que la fixation d'un montant supplémentaire, ne figurant pas dans la liste exhaustive des mesures de sauvegarde arrêtée par le Conseil à l'article 2, paragraphe 1, de son règlement n° 521/77 du 14 mars 1977 définissant les modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 73, 1977, p. 28).

- 5 La Commission conteste, dans ses observations, l'un et l'autre argument.

- 6 En ce qui concerne le premier argument, il y a lieu de rappeler que, d'après le règlement n° 521/77 précité, pour apprécier si dans la Communauté le marché d'un produit transformé à base de fruits ou de légumes subit ou est menacé de subir, du fait des importations ou des exportations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité CEE, il faut tenir compte en particulier:
 - a) du volume des importations ou des exportations réalisées ou prévisibles;
 - b) des disponibilités de produits sur le marché de la Communauté;
 - c) des prix pratiqués sur le marché de la Communauté pour les produits indigènes ou de l'évolution prévisible de ces prix, et notamment de leur tendance à une baisse ou à une hausse excessive par rapport aux prix des dernières années;
 - d) des prix pratiqués sur le marché de la Communauté, ramenés à un stade comparable, pour les produits en provenance des pays tiers, et notamment de leur tendance à une baisse excessive, si la situation visée in limine se présente du fait des importations.

- 7 Le premier des éléments à prendre en considération au sens de l'article 1 du règlement n° 521/77 est, donc, le volume des importations réalisées ou prévisibles dans la Communauté.

- 8 A cet égard, la demanderesse au principal a fait valoir que, lors de l'adoption du règlement n° 3429/80, les importations de l'année 1981 n'avaient pas encore été effectuées et les prévisions d'importations pour le premier

trimestre de 1981 n'étaient pas encore connues. Elle a ajouté que les demandes de certificats d'importation introduites jusqu'au 29 décembre 1980, date d'adoption de ce règlement, ne faisaient d'ailleurs pas craindre des perturbations sur le marché des conserves de champignons.

- 9 La Commission a répondu en précisant que les importations en provenance de pays tiers avaient augmenté en 1980 (35 700 tonnes) par rapport à 1979 (29 741 tonnes) et que les difficultés rencontrées par la Commission pour reconduire les accords d'autolimitation avec certains pays tiers, notamment avec la république populaire de Chine qui était de loin le premier pays fournisseur de la Communauté, laissaient prévoir que la tendance à l'augmentation des importations se poursuivrait également en 1981.
- 10 Compte tenu du fait qu'à la fin de l'année 1980 aucun accord d'autolimitation n'avait encore été signé pour 1981 avec les pays tiers fournisseurs de champignons de couche et que parmi ces pays tiers se trouvait la république populaire de Chine qui couvrait plus de 70 % des importations, il y a lieu de conclure que la Commission était fondée à estimer que, si des mesures de sauvegarde n'étaient pas prises, les importations augmenteraient dans une mesure susceptible de perturber gravement le marché communautaire.
- 11 En ce qui concerne la disponibilité de produits sur le marché de la Communauté, la demanderesse au principal soutient que les stocks constatés en décembre 1980 en France et dans les Pays-Bas, les deux principaux pays producteurs de la Communauté, n'étaient pas plus élevés que la moyenne.
- 12 La Commission a soutenu, de son côté, que pendant l'année 1980 les stocks français et néerlandais ont été en moyenne plus élevés qu'en 1979, qu'ils ont augmenté particulièrement à la fin de l'année 1980 à la suite de la perturbation du marché causée par des importations accrues et qu'ils n'ont baissé qu'au cours de 1981 justement à la suite des mesures de sauvegarde adoptées au moyen du règlement n° 3429/80.
- 13 A cet égard, il convient d'observer que les statistiques de l'évolution des stocks de conserves de champignons pendant les années 1979 et 1980 montrent, au 1^{er} décembre 1980, un total de 16 500 tonnes pour la France et de 12 000 tonnes pour les Pays-Bas.

- 14 Ces chiffres représentent pour les deux pays une augmentation des stocks par rapport aux chiffres constatés au cours des années 1979 et 1980. Le fait qu'en 1981 les stocks ont de nouveau baissé contredit l'affirmation de Wünsche selon laquelle l'augmentation des stocks aurait été la conséquence de l'augmentation de la production communautaire et le niveau des stocks constatés dans les trois derniers mois de 1980 n'aurait pas dépassé ce qui est normal pour garantir la continuité des livraisons. En réalité, en 1981 la production communautaire a continué à augmenter, sans que cela entraîne une augmentation des stocks. Il faut donc en conclure que le niveau des stocks au mois de décembre 1980 était anormalement élevé.

- 15 Cela est d'autant plus évident si l'on considère l'évolution des stocks aux Pays-Bas, où le total des stocks a été d'environ 3 000 tonnes pendant toute l'année 1979 et d'environ 5 000 tonnes pendant la plus grande partie de l'année 1980, est monté en flèche à 12 000 tonnes pendant le dernier trimestre 1980 et n'est revenu que progressivement et très lentement au niveau de 5 000 tonnes au cours de l'année 1981.

- 16 Bien que Wünsche ait contesté ces chiffres, il convient toutefois de constater que la Commission était fondée à se baser sur des statistiques provenant directement, comme elle l'a déclaré, du ministère néerlandais de l'agriculture et qui, au surplus, ont été confirmées par ce ministère en réponse à des télex par lesquels la Commission avait expressément demandé une telle confirmation.

- 17 Le troisième élément à prendre en considération pour apprécier l'existence des conditions justifiant l'adoption d'une mesure de sauvegarde est l'évolution des prix des produits indigènes.

- 18 Alors que, selon Wünsche, les prix des produits communautaires auraient en réalité augmenté pendant l'année 1980, la Commission estime, quant à elle, que ces prix ont baissé.

- 19 A cet égard, il convient d'observer qu'il ressort des documents versés au dossier que l'évolution des prix communautaires pendant l'année 1980 manifeste une tendance certaine à la baisse, et ce malgré l'inflation.

- 20 En ce qui concerne le quatrième élément à prendre en considération, à savoir les prix des champignons importés des pays tiers, il ressort du dossier que ces prix, tout en ayant subi une hausse relative au cours de l'année 1980, se présentaient encore comme compétitifs par rapport aux prix des champignons produits dans la Communauté.
- 21 Au vu de tous ces éléments, il y a donc lieu de conclure qu'il n'apparaît pas que la Commission, en appréciant l'état du marché, ait commis une erreur grave et manifeste de nature à invalider le règlement n° 3429/80.
- 22 Le deuxième argument avancé par Wünsche est fondé sur l'affirmation que la liste des mesures de sauvegarde potentielles fixée par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77 du Conseil est exhaustive et que la Commission n'est autorisée, dans les cas visés à l'article 14, paragraphe 1, du règlement n° 516/77 du Conseil, 14 mars 1977, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et de légumes (JO L 73, p. 1), qu'à adopter l'une des mesures de sauvegarde figurant dans cette liste. En introduisant un montant supplémentaire de 175 Écus par 100 kg net en tant que mesure de sauvegarde, alors que les mesures prévues dans la liste précitée sont uniquement, d'une part, la cessation totale ou partielle de la délivrance des certificats ou le rejet total ou partiel des demandes de délivrance des certificats et, d'autre part, un système de prix minimaux, la Commission aurait dépassé ses pouvoirs.
- 23 A cet égard, il convient de rappeler, comme la Commission l'a fait valoir, que, dans son arrêt du 13 mai 1971 dans une affaire concernant des mesures de sauvegarde relatives à l'importation de pommes de table (International Fruit Co. et autres/Commission, affaires jointes 41 à 44/70, Recueil 1971, p. 427), la Cour a affirmé que «si la Commission pouvait arrêter des mesures de sauvegarde ayant pour effet la cessation totale des importations en provenance des pays tiers, elle pourrait, à plus forte raison, appliquer des mesures à caractère moins restrictif».
- 24 Ainsi qu'il ressort de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3429/80, d'après lequel «il est donné suite aux demandes de certificats d'importation pour les conserves de champignons de couche jusqu'à concurrence de 26 % des quantités pour lesquelles des certificats d'importation ont été délivrés

pendant les onze premiers mois de 1980 pour les produits en provenance de chaque pays fournisseur dans l'État membre dans lequel le certificat d'importation est demandé», la Commission a choisi dans le cas d'espèce une mesure de sauvegarde qui revient en substance à une «cessation partielle de la délivrance des certificats».

- 25 L'agencement de cette mesure est tout à fait similaire à celui de la mesure prévue à l'article 2, 1, a), premier tiret, du règlement n° 521/77, sauf en ce qu'une possibilité de délivrance des certificats d'importation demeure ouverte contre paiement d'un montant supplémentaire. Cette dernière possibilité est sans doute moins restrictive que la non-délivrance des certificats, indépendamment de l'importance pratique très réduite qu'elle a en raison du niveau auquel le montant supplémentaire a été fixé.
- 26 Wünsche a fait valoir que le montant supplémentaire serait en tout cas incompatible avec le paragraphe 2 de l'article 13 du règlement n° 516/77, d'après lequel:

«Sauf dispositions contraires du présent règlement ou dérogation décidée par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée, sont interdites dans les échanges avec les pays tiers:

- la perception de toute taxe d'effet équivalant à un droit de douane;
- l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent.»

A son avis, l'article 14, paragraphe 1, du même règlement ne contiendrait aucune «disposition contraire», se limitant à mentionner la possibilité d'appliquer des «mesures appropriées» en cas de perturbation du marché.

- 27 L'article 2 du règlement n° 521/77 prévoit la suspension totale ou partielle des importations, ce qui revient à une restriction quantitative. Il convient donc d'estimer que l'article 14 du règlement n° 516/77 contient une «disposition contraire» en ce qui concerne des mesures pouvant consister en des restrictions quantitatives. Il doit par conséquent en être de même pour la perception d'une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, lorsqu'une telle taxe peut valablement être adoptée par la Commission en tant que partie d'une mesure de sauvegarde.

28 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que la Commission était habilitée à prévoir un montant supplémentaire comme mesure de sauvegarde adoptée au sens du règlement n° 521/77.

29 Il y a donc lieu de conclure que l'examen de la question posée à la Cour n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 3429/80 de la Commission.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Verwaltungsgericht Frankfurt, par ordonnance du 25 novembre 1982, dit pour droit:

L'examen de la question posée à la Cour n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 3429/80 de la Commission.

Mackenzie Stuart

Koopmans

Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 avril 1984.

Le greffier

Le président de la première chambre

P. Heim

T. Koopmans