

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
4 juillet 1996 *

Dans l'affaire C-295/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Finanzgericht Hamburg (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Hüpeden & Co. KG

et

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement (CEE) n° 1796/81 du Conseil, du 30 juin 1981, relatif aux mesures applicables à l'importation de conserves de champignons cultivés (JO L 183, p. 1),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris (rapporteur), président de chambre,
G. F. Mancini et J. L. Murray, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Hüpeden & Co. KG, par M. Ulrich Lorenz-Meyer, avocat à Hambourg,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. Diego Canga Fano et Jan-Peter Hix, membres du service juridique, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Klaus Dieter Borchardt, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales des parties à l'audience du 1^{er} février 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 mars 1996,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 22 septembre 1994, parvenue à la Cour le 4 novembre suivant, le Finanzgericht Hamburg a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, une question préjudicielle relative à la validité du règlement (CEE) n° 1796/81 du Conseil, du 30 juin 1981, relatif aux mesures applicables à l'importation de conserves de champignons cultivés (JO L 183, p. 1, ci-après le « règlement litigieux »).

- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant la société Hüpeden & Co. KG (ci-après « Hüpeden ») au Hauptzollamt Hamburg-Jonas (ci-après le « Hauptzollamt ») au sujet du paiement de montants supplémentaires que ce dernier a exigé en vertu du règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement « a posteriori » des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO L 197, p. 1), et du règlement litigieux.

La réglementation communautaire

- 3 Avant l'adoption du règlement litigieux, la Commission avait adopté le règlement (CEE) n° 3429/80, du 29 décembre 1980, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons de couche (JO L 358, p. 66). Ce règlement, qui était fondé sur le règlement (CEE) 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 légumes (JO L 73, p. 1), et spécialement sur son article 14, avait fixé, pour le trimestre du 1^{er} janvier au 31 mars 1981, le contingent à l'importation des conserves de champignons en provenance des pays tiers à 7 196 tonnes. Il avait en outre instauré un contrôle des importations au moyen de certificats d'importation et avait prévu, pour le cas où les quantités des conserves de champignons en provenance des pays tiers et mises en libre pratique dans la Communauté dépasseraient la quantité établie par ce règlement, la perception d'un montant supplémentaire de 175 écus par 100 kg net.
- 4 Pour le trimestre suivant, du 1^{er} avril au 30 juin 1981, la Commission a ensuite adopté le règlement (CEE) n° 796/81, du 27 mars 1981, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons de couche (JO L 82, p. 8), également fondé sur l'article 14 du règlement n° 516/77. Ce règlement avait fixé le contingent à l'importation à 7 618 tonnes et prévu que, en cas de dépassement de cette quantité, un montant supplémentaire de 175 écus par 100 kg net serait également perçu.

- 5 Pour le trimestre du 1^{er} juillet 1981 au 30 septembre 1981, le règlement (CEE) n° 1755/81 de la Commission, du 30 juin 1981, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons cultivés (JO L 175, p. 23), également fondé sur l'article 14 du règlement n° 516/77, a, cette fois, fixé le contingent à l'importation à 5 736 tonnes et le montant supplémentaire à percevoir en cas de dépassement à 160 écus par 100 kg net.
- 6 Ce règlement a été suivi par le règlement litigieux qui, contrairement aux règlements précédents de la Commission, est fondé non pas sur l'article 14 du règlement n° 516/77, mais sur son article 13, paragraphe 2, et ne qualifie pas les mesures qu'il édicte de « mesures de sauvegarde », mais de « mesures de gestion du marché ». En outre, ce règlement a fixé, en son article 3, le contingent à l'importation à 34 750 tonnes par année et, en son article 2, le montant supplémentaire à percevoir en cas de dépassement de ce contingent à 160 écus par 100 kg net.
- 7 Dans les arrêts du 16 octobre 1991, Werner Faust (C-24/90, Rec. p. I-4905), et Wünsche (C-25/90, Rec. p. I-4939, et C-26/90, Rec. p. I-4961), la Cour a déclaré invalides les articles 1^{ers} des règlements n° 3429/80, n° 796/81 et n° 1755/81, quant au niveau du montant supplémentaire fixé, pour violation du principe de proportionnalité. En revanche, elle ne s'est pas prononcée sur la validité du règlement litigieux.
- 8 En vue de se conformer à ces arrêts, la Commission a adopté le règlement (CEE) n° 2163/92, du 30 juillet 1992, relatif à la perception d'un montant supplémentaire prévue par les règlements (CEE) n° 3429/80, (CEE) n° 796/81 et (CEE) n° 1755/81, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons de couche (JO L 217, p. 16), par lequel elle a réduit, avec effet rétroactif, à 105 écus par 100 kg net le montant supplémentaire prévu dans les trois règlements relatifs aux mesures de sauvegarde pour les importations effectuées entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 1981.

- 9 Le règlement n° 2163/92 ne visait pas le règlement litigieux. Ainsi, le niveau du montant supplémentaire fixé par ce règlement à 160 écus par 100 kg net a été maintenu.

Le litige au principal

- 10 En juillet et décembre 1987, Hüpeden a importé en Allemagne plusieurs lots de conserves de champignons en provenance de Chine. Après l'accomplissement des formalités relatives à la mise en libre pratique, il s'est avéré que, pour un lot importé en juillet 1987 et deux autres importés en décembre de la même année, Hüpeden ne pouvait pas produire de certificat d'importation valide. Le Hauptzollamt lui a par conséquent réclamé, sur la base du règlement litigieux, la somme de 165 467,13 DM à titre de montant supplémentaire.
- 11 Après le rejet de sa réclamation, Hüpeden a introduit un recours devant le Finanzgericht Hamburg, dans le cadre duquel elle a contesté la validité du règlement litigieux au motif qu'il était contraire au principe de proportionnalité.
- 12 Estimant que l'issue du litige dépendait de la validité de ce règlement, le Finanzgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« L'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1796/81 du Conseil, du 30 juin 1981, est-il valide? »

Sur la question posée

- 13 Par cette question, la juridiction nationale demande en substance si le niveau du montant supplémentaire prévu par le règlement litigieux est conforme au principe de proportionnalité.
- 14 Selon une jurisprudence constante, il résulte de ce principe que la légalité de mesures imposant des charges financières aux opérateurs est subordonnée à la condition que ces mesures soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les charges imposées ne doivent pas être démesurées par rapport aux buts visés (voir, notamment, arrêt du 11 juillet 1989, Schröder, 265/87, Rec. p. 2237, point 21).
- 15 Il y a donc lieu d'examiner d'abord l'objectif poursuivi par le règlement litigieux pour déterminer ensuite si les mesures sont appropriées et proportionnées.
- 16 Le fondement de ce règlement réside dans le règlement n° 516/77 et, notamment, son article 13, paragraphe 2, selon lequel, sauf dérogation décidée par le Conseil, est interdite, dans les échanges avec les pays tiers, l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent.
- 17 Selon ses premier et quatrième considérants, le règlement litigieux a pour objet d'instaurer des mesures de gestion du marché des conserves de champignons en vue de le protéger des perturbations du fait des importations en provenance des pays tiers.

- 18 Ainsi qu'il est précisé dans le troisième considérant de ce même règlement, il est apparu que les mesures de sauvegarde qui ont été prises antérieurement par la Commission ne constituaient pas, en raison de leur nature, le moyen le plus adéquat pour y porter remède.
- 19 Eu égard à l'objectif du règlement litigieux ainsi précisé, il y a lieu de constater que l'exigence d'un montant supplémentaire en cas de dépassement du contingent autorisé était appropriée et nécessaire à sa réalisation.
- 20 Quant au niveau de ce montant, il convient d'observer qu'il a été fixé forfaitairement à 160 écus par 100 kg net, sans qu'une graduation de celui-ci soit prévue eu égard à la qualité des marchandises et aux circonstances dans lesquelles elles ont été importées. En outre, ce montant a été fixé pratiquement au même niveau que celui prévu par les précédents règlements de la Commission, qui avaient instauré des mesures de sauvegarde, et il correspond, ainsi qu'il résulte du dossier, à environ 150 % de la valeur des champignons cultivés de troisième qualité.
- 21 Il convient dès lors de vérifier si ce niveau du montant supplémentaire dépasse la limite qu'impose le respect du principe de proportionnalité.
- 22 Tout d'abord, le Conseil et la Commission soutiennent, en faveur de la validité du règlement litigieux, que les motifs qui ont conduit la Cour à invalider les trois règlements précédents de la Commission ne peuvent être transposés en l'espèce en raison des différences que présente ce règlement par rapport aux règlements déclarés invalides. A cet égard, ils font valoir que le règlement litigieux n'a pas été adopté sur la base de l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 516/77, de sorte que l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 521/77 du Conseil, 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, p. 28), ne serait pas applicable. Cette dernière disposition, qui constitue une application spécifique du principe de proportionnalité, prévoit que les mesures adoptées conformément à l'article 14 du règlement n° 516/77 ne peuvent être prises que dans la mesure et pour

la durée strictement nécessaires. Il s'ensuivrait que le règlement litigieux aurait seulement dû respecter le principe général de proportionnalité, dont les exigences sont moins strictes que celles de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 521/77.

23 Cet argument doit être écarté. Indépendamment de leurs considérations concernant l'inapplicabilité de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 521/77, qui sont exactes, le Conseil et la Commission admettent eux-mêmes que le principe général de proportionnalité est applicable.

24 Ensuite, le Conseil et la Commission considèrent que le fait que le règlement litigieux n'a pas instauré des mesures de sauvegarde temporaires, mais des mesures de gestion du marché durables, s'oppose à ce qu'il soit déclaré invalide pour les mêmes motifs que ceux qui ont été retenus par la Cour dans les arrêts Werner Faust et Wünsche, précités.

25 Cette argumentation doit également être écartée. En effet, il résulte du règlement litigieux que les mesures adoptées par celui-ci sont en substance identiques aux mesures de sauvegarde adoptées précédemment par les règlements de la Commission. Tant du point de vue de sa finalité, à savoir la protection du marché communautaire, que des techniques qu'il utilise, à savoir la fixation de contingents à l'importation, le contrôle des importations au moyen de certificats d'importation et la fixation de montants supplémentaires en cas de dépassement, le règlement litigieux ne diffère pas fondamentalement des règlements n^{os} 3429/80, 796/81 et 1755/81, la différence de dénomination des mesures n'étant pas à cet égard significative.

26 Cela étant, il y a lieu d'observer qu'une charge forfaitaire telle que celle prévue par le règlement litigieux, qui est fixée à un niveau sensiblement élevé et est imposée à tous les opérateurs qui dépassent les quantités fixées, indépendamment du fait que ce dépassement ait été, le cas échéant, effectué par inadvertance ou frauduleusement, est excessive parce qu'elle va au-delà de l'objectif du règlement, qui consiste dans

la protection du marché communautaire, et pénalise les importateurs. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que le principe de proportionnalité n'a pas été respecté.

- 27 A cet égard, le Conseil et la Commission objectent que, pour apprécier le caractère proportionné de la mesure, il ne suffit pas d'examiner le niveau des montants supplémentaires, mais il convient de considérer également le régime instauré par le règlement dans son ensemble ainsi que le rapport entre la détermination de ces montants et la fixation des quantités susceptibles d'être importées en franchise. A cet égard, le Conseil et la Commission observent que le règlement litigieux est, pour les opérateurs, moins contraignant que les règlements précédents de la Commission parce que les quantités exonérées de la perception du montant supplémentaire, qui, dans ces derniers, s'élevaient à environ 27 000 tonnes pour l'année 1981, sont proches, dans le règlement litigieux, de 37 000 tonnes pour les années postérieures. Le maintien du montant supplémentaire à 160 écus par 100 kg net serait par conséquent justifié. Le Conseil ajoute que le fait que le règlement litigieux instaure des mesures durables, et non temporaires comme celles qui avaient été établies précédemment, permettrait aux opérateurs économiques de planifier leurs activités et justifierait ainsi la fixation du montant supplémentaire à un niveau élevé.
- 28 Ces arguments ne sauraient être retenus. Outre que les quantités exonérées du montant supplémentaire ne sont pas mises en cause dans l'affaire au principal, la majoration de celles-ci indique au contraire, comme M. l'avocat général l'a relevé au point 27 de ses conclusions, que la menace d'une perturbation du marché n'était pas très grave. De plus, le fait que des mesures durables, telles les mesures de gestion du marché en cause, facilitent, par rapport à des mesures temporaires, la planification à long terme des activités commerciales des importateurs ne saurait justifier qu'une charge soit fixée à un niveau excessif. Il s'ensuit que le maintien du montant supplémentaire au niveau déjà prévu par les règlements de la Commission ayant précédemment instauré des mesures de sauvegarde ne saurait être justifié.
- 29 Le Conseil et la Commission font également valoir que, lors de l'adoption du règlement litigieux, le principe de proportionnalité a été respecté au motif que le montant supplémentaire en cause est une mesure moins restrictive pour les échanges

que l'interdiction totale des importations, mesure à laquelle le Conseil aurait pu recourir compte tenu de son large pouvoir d'appréciation en matière de politique agricole commune.

- 30 Cet argument ne saurait être accueilli. En effet, le règlement litigieux avait pour objet non pas d'exclure totalement les importations au-delà de certaines quantités, mais de laisser ouverte, même au-delà des quantités fixées, la possibilité de délivrer des certificats d'importation contre paiement d'un montant supplémentaire (voir arrêt du 12 avril 1984, *Wünsche*, 345/82, Rec. p. 1995, point 25). Dès lors qu'il avait opté pour cette dernière solution, le Conseil devait respecter le principe de proportionnalité.
- 31 Le Conseil fait aussi valoir que le montant supplémentaire aurait dû être fixé à un niveau élevé pour assurer l'efficacité des mesures de gestion du marché établies par le règlement litigieux.
- 32 A cet égard, il y a lieu de relever que, si le Conseil dispose d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer le niveau du montant supplémentaire, celui-ci ne saurait être fixé à un niveau à ce point élevé qu'il équivaudrait à une interdiction. En effet, le règlement ne vise pas à interdire toutes importations au-delà des quantités fixées, mais à protéger le marché communautaire des champignons des perturbations dues aux importations excessives en provenance de pays tiers.
- 33 La Commission soutient également que le niveau du montant supplémentaire était justifié parce qu'il correspondait au prix de revient des champignons de premier choix, afin que les importations dépassant les quantités fixées portent notamment sur ce type de champignons.
- 34 Cette argumentation doit aussi être écartée. En effet, ainsi que M. l'avocat général l'a souligné au point 31 de ses conclusions, le niveau du montant supplémentaire établi par le règlement litigieux, qui correspond au prix de revient des champignons de production communautaire de première catégorie, représente au moins 100 % des coûts de production de ces champignons importés.

- 35 Il convient de relever en outre que, comme le reconnaît la Commission, le montant supplémentaire avait été fixé par le règlement litigieux sur la base du coût des champignons de premier choix produits dans la Communauté. Il s'ensuit que le niveau du montant supplémentaire pour les catégories inférieures des champignons importés des pays tiers a eu des effets beaucoup plus graves et, par conséquent, dépasse très sensiblement le coût des champignons de catégories inférieures produites dans la Communauté. Par conséquent, en fixant le montant supplémentaire à un niveau qui va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif du règlement, le Conseil a manifestement dépassé le pouvoir d'appréciation qui lui revient et a porté atteinte au principe de proportionnalité.
- 36 La Commission fait aussi valoir que le montant supplémentaire prévu par le règlement litigieux n'a suscité aucune contestation de la part des pays tiers dans le cadre des négociations lors de l'« Uruguay round ».
- 37 Cet argument est dénué de pertinence, car l'absence de réaction des pays tiers concernant le niveau du montant supplémentaire ne saurait influencer sur la conformité de ce montant avec le droit communautaire, et notamment avec le principe de proportionnalité.
- 38 Enfin, la Commission soutient qu'il lui est très difficile de procéder à une différenciation du montant supplémentaire en fonction de la qualité des champignons, notamment parce qu'il manque une série d'éléments permettant cette opération de différenciation.
- 39 A cet égard, il y a lieu de relever que, même si elle était réelle, cette difficulté ne pourrait justifier la fixation d'un montant supplémentaire à un niveau qui dépasse la marge d'appréciation appartenant au Conseil.

- 40 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 2, paragraphe 1, du règlement litigieux n'est pas valide quant au niveau du montant supplémentaire fixé.

Sur les dépens

- 41 Les frais exposés par le Conseil de l'Union européenne et par la Commission des Communautés européennes, qui ont 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 (sixième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Finanzgericht Hamburg, par ordonnance du 22 septembre 1994, dit pour droit:

L'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1796/81 du Conseil, du 30 juin 1981, relatif aux mesures applicables à l'importation de conserves de champignons cultivés, n'est pas valide quant au niveau du montant supplémentaire fixé.

Kakouris

Mancini

Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 juillet 1996.

Le greffier

Le président de la sixième chambre

R. Grass

C. N. Kakouris