

CONCLUSIONS DE MME L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS, PRÉSENTÉES LE 24 NOVEMBRE 1983

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Vous êtes saisis d'une question préjudicielle du Verwaltungsgericht de Francfort, relative à la validité de l'article 1 du règlement de la Commission du 29 décembre 1980 (n° 3429/80)¹, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons de couche. En raison de l'originalité du mécanisme de sauvegarde qui résulte de cette disposition, il nous paraît utile d'envisager en premier lieu le cadre réglementaire applicable à l'espèce, en second lieu les circonstances qui ont donné naissance au litige porté devant la juridiction allemande, qui ne soulèvent d'ailleurs pas de difficultés, et, enfin, en dernier lieu les moyens d'invalidité soulevés.

I — La réglementation en cause

Bien que la réglementation de base dans le secteur considéré ne vous soit pas inconnue², il nous semble cependant nécessaire d'en rappeler l'agencement afin de situer avec précision les compétences respectives du Conseil et de la Commission en la matière. Nous verrons donc, d'une part, les règlements de base et, d'autre part, le mécanisme de la Commission.

1. Les règlements de base

1.1. L'organisation commune des marchés dans le secteur des produits

transformés à base de fruits et légumes est organisée par le règlement du Conseil du 14 mars 1977 (n° 516/77)³. Elle régit notamment les conserves de champignons⁴, produit dont l'importation est soumise au régime des certificats d'importations⁵.

Le règlement du Conseil organise un mécanisme des prix et prélèvements communs dont l'objectif est la stabilisation du marché communautaire: la mise en défaut, «dans des circonstances exceptionnelles», de cette organisation exige que la Communauté puisse «prendre rapidement toute mesure nécessaire»⁶. Cette réserve est éclairée par les dispositions suivantes:

a) L'article 13, paragraphe 2, prévoit que, «sauf dispositions contraires du présent règlement ou dérogation décidée par le Conseil, . . . , 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».

b) L'article 14, paragraphe 1, énonce que, «si, dans la Communauté, le marché d'un ou plusieurs produits . . . subit ou est menacé de subir, du fait des importations ou des exportations, des perturba-

1 — JO L 358 du 31. 12. 1980, p. 66.

2 — arrêt du 15. 7. 1982, affaire 245/81, Edeka, Recueil 1982, p. 2745.

3 — JO L 73 du 21. 3. 1977, p. 1.

4 — Article 1 et annexe IV: sous-position 20.02 A.

5 — Article 10, paragraphe 1, et annexe IV précitée.

6 — Considérant 12 du règlement n° 516/77.

tions 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». C'est au Conseil qu'il appartient d'arrêter les modalités d'application de ce paragraphe, mais, lorsque «la situation visée au paragraphe 1 se présente», c'est la Commission qui «décide des mesures nécessaires»¹.

1.2. Les modalités d'application ont été en conséquence définies par le règlement du Conseil du 14 mars 1977 (n° 521/77)² qui précise les conditions préalables à l'adoption des mesures de sauvegarde ainsi que la nature des mesures envisageables. Pour les produits importés soumis au régime des certificats d'importation, l'article 2 prévoit deux types de mesures de sauvegarde possibles:

a) mesures visant l'octroi des certificats d'importation:

- «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»³;

b) mesures visant plus spécifiquement les prix:

«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»⁴.

Depuis son entrée en vigueur, la Commission a eu recours de manière continue à la clause de sauvegarde organisée par la réglementation de base, par une série de règlements successifs venant limiter ou suspendre la délivrance des certificats d'importation. Le règlement n° 3429/80 marque par contre un changement remarquable de la politique développée par la Commission dans ce secteur.

2. Le mécanisme établi par la Commission

Il est articulé autour de deux séries de dispositions:

a) L'article 2 du règlement n° 3429/80 qui prévoit:

- la fixation d'un quota maximal d'importations pour lesquelles il est donné suite aux demandes de certificats d'importations; ce contingent correspond à «26 % des quantités pour lesquelles des certificats d'importation ont été délivrés pendant les onze premiers mois de 1980»⁵;
- la ventilation des quotas ainsi calculés entre les principaux pays tiers fournisseurs⁶.

b) L'article 1, selon lequel l'importation dans la Communauté de conserves de champignons en quantités dépassant les contingents ainsi déterminés est, pendant le premier trimestre 1981, «assujettie ... à la perception d'un montant supplémentaire de 175 Écus par 100 kilogrammes net».

Des règlements ultérieurs de la Commission ont repris ce mécanisme pour les

1 — Article 14, paragraphe 2, du règlement n° 516/77.

2 — JO L 73 du 21. 3. 1977, p. 28.

3 — Article 2, a), du règlement n° 521/77.

4 — Article 2, c), du règlement n° 521/77.

5 — Article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3429/80.

6 — Article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3429/80.

second et troisième trimestres 1981¹; le Conseil est intervenu lui-même par le règlement du 30 juin 1981 (n° 1796/81)², applicable à partir du 1^{er} octobre 1981³, pour adopter une réglementation analogue, portant cependant à 160 Écus le niveau du montant supplémentaire.

Tel est le cadre réglementaire de la présente affaire dont nous allons à présent circonscrire les données de fait.

II — Les faits de l'espèce

Entreprise spécialisée dans le commerce d'importation, la firme Wünsche commercialise, entre autres produits, des conserves de champignons provenant des pays tiers. Le 23 février 1981, ayant épuisé les quantités qui lui revenaient sur la base des mesures de sauvegarde, elle a sollicité de l'Office fédéral de l'alimentation et de la sylviculture (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft) de Francfort la délivrance d'un certificat d'importation, «sans la mention d'un montant supplémentaire de 175 Écus», portant sur 3 500 tonnes de conserves de champignons en provenance de la république populaire de Chine. C'est contre l'application par l'Office du montant supplémentaire que la société Wünsche a introduit un recours devant le Verwaltungsgericht de Francfort. La lecture de l'ordonnance de renvoi permet de dégager deux moyens principaux d'invalidité:

- d'une part, les conditions posées par la réglementation de base pour arrêter des mesures de sauvegarde⁴

n'auraient pas été réunies à la date où la Commission a adopté le règlement litigieux;

- d'autre part, indépendamment de la légalité de l'appréciation portée par la Commission sur l'état du marché au moment des faits, la Commission n'aurait pas été habilitée par les règlements du Conseil à adopter une mesure de sauvegarde du type considéré.

III — Les moyens d'invalidité

Dans un souci de cohérence, il convient de réordonner les deux moyens d'invalidité présentés ci-dessus. Nous nous demanderons en premier lieu si la Commission était légalement compétente, dans le cadre de la délégation consentie par les règlements du Conseil, pour introduire le nouveau mécanisme de sauvegarde tel qu'il est prévu par le règlement litigieux (voir sous 1 ci-dessus): la réponse à cette question de droit relative à la nature même de la mesure de sauvegarde instituée conditionne la compétence de la Commission. Nous examinerons en second lieu une question de fait relative à la nécessité de la mesure adoptée, en recherchant si les conditions économiques permettant l'établissement des mesures de sauvegarde n'ont pas été appréciées d'une manière manifestement erronée par la Commission (voir sous 2 ci-dessus).

1. En adoptant la mesure litigieuse, la Commission a-t-elle dépassé le cadre de l'habilitation consentie par le Conseil? (Défaut d'habilitation.)

La question préjudicielle de la juridiction allemande ne vise que l'invalidité de l'article 1 du règlement de la Commission. Cependant, comme cette dernière l'a précisé lors de l'audience, les deux

1 — Règlement n° 796/81 du 27. 3. 1981 (JO L 82 du 28. 3. 1981, p. 8) et règlement n° 1755/81 du 30 juin 1981 (JO L 175 du 1. 7. 1981, p. 23).

2 — JO L 183 du 4. 7. 1981, p. 1.

3 — Article 7 du règlement du Conseil.

4 — Article 14 du règlement n° 516/77 et article 1 du règlement n° 521/77.

éléments qui constituent le mécanisme de sauvegarde forment un tout composé d'un système de quotas trimestriels dont le dépassement déclenche la perception d'un montant supplémentaire forfaitaire.

— la liste des mesures de sauvegarde potentielles, fixée ici par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77 du Conseil, serait exhaustive, comme la Cour l'aurait reconnu dans les affaires Dürbeck¹ et Edeka²;

Quels sont les éléments susceptibles de vicier la compétence de la Commission? Il ne s'agit pas encore, à ce stade de nos conclusions, de rechercher si la Commission a fait une application correcte des conditions posées par la réglementation de base pour l'adoption de la mesure de sauvegarde. Nous voulons au contraire, dans cette première partie, analyser non pas la légalité de l'exercice mais de l'existence même de la compétence de la Commission à établir une mesure de sauvegarde du type litigieux.

— l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 516/77 du Conseil réserve à ce dernier et à lui seul la faculté de déroger à l'établissement d'une taxe d'effet équivalant à un droit de douane dans les échanges avec les pays tiers: assimilant à une telle taxe le montant supplémentaire en cause, la société Wünsche relève que le règlement n° 516/77 ne prévoit expressément aucune exception pour les conserves de champignons et que la seule dérogation intervenue pour ces derniers résulte précisément d'un règlement du Conseil qui reprend l'essentiel des dispositions du règlement de la Commission³.

1.1. Suivant en cela l'argumentation de la requérante au principal et de la Commission, on peut en premier lieu considérer que *le Conseil a une compétence exclusive* de toute intervention de la Commission lorsqu'il institue une *nouvelle* mesure de sauvegarde; mais on peut soutenir également que la *Commission jouit d'un certain pouvoir d'adaptation* à l'égard de la réglementation de base.

1.1.2. *Pour la Commission*, le catalogue fixé par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77 n'est pas exhaustif, la réglementation de base lui laissant un certain pouvoir d'adaptation lors de l'établissement des mesures de sauvegarde adéquates:

1.1.1. *Selon l'entreprise Wünsche*, il appartiendrait exclusivement au Conseil de décider la nature et le contenu de la mesure de sauvegarde à prendre, la Commission n'ayant d'autre latitude que la faculté de choisir la mesure la plus appropriée parmi celles fixées par le règlement de base. A l'appui de son argumentation, cette société avance essentiellement deux séries de moyens:

— Les règlements nos 516 et 521/77, comme l'a déclaré la Cour dans l'arrêt Edeka, «précisent que les mesures de sauvegarde doivent se limiter à ce qui est strictement nécessaire⁴; en conséquence, la Commission serait compétente pour instituer des mesures de sauvegarde non expressément visées à l'article 2, paragraphe 1, pourvu qu'elles soient

1 — Arrêt du 5. 5. 1981, affaire 112/80, Recueil 1981, p. 1905.

2 — Affaire 245/81, Recueil 1982, p. 2745.

3 — Règlement n° 1796/81, précité.

4 — 15. 7. 1982, attendu 22, Recueil 1982, p. 2757.

moins restrictives que ces dernières¹. Or, l'établissement d'un montant supplémentaire serait moins contraignant que l'arrêt, total ou partiel, des importations. Elle présenterait en effet le double avantage de préserver les courants d'échanges traditionnels et de ne pas compromettre l'issue des négociations engagées avec les pays tiers pour la reconduction des accords d'autolimitation.

— Quant à l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 516/77, il n'exclurait pas la compétence de la Commission: cette disposition s'applique «sauf disposition contraire du présent règlement», ce qui, selon la Commission, renverrait à l'article 14 qui lui reconnaît compétence pour prendre toute mesure nécessaire.

1.2. Par une jurisprudence constante, vous avez certes reconnu à la Commission un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans l'exercice des compétences déléguées par le Conseil lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de mesures urgentes, fondées sur l'analyse d'une situation économique complexe². Il reste, comme l'a souligné avec raison l'avocat général Mayras dans ses conclusions sous l'affaire 23/75, que ce large pouvoir d'appréciation doit s'exercer «dans le cadre des principes établis par le Conseil» et qu'en tout cas il ne saurait permettre à la Commission de «s'arroger une compé-

tence que le Conseil ne lui aurait pas explicitement déléguée»³. En l'espèce, il nous semble qu'aussi bien l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77 que l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 516/77 réservent exclusivement au Conseil la compétence pour établir une mesure de sauvegarde nouvelle.

1.2.1. La typologie des mesures de sauvegarde possibles résulte de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77 qui précise les mesures qui peuvent être décidées par la Commission. C'est donc cette liste de mesures envisageables qui sert de référence en l'espèce: l'établissement d'un montant supplémentaire s'appliquant à tout dépassement de quotas prédéterminés n'y figure pas *comme tel*. Votre Cour a cependant reconnu à la Commission un certain pouvoir d'appréciation:

— dans l'arrêt *Dürbeck* précité, vous avez jugé la Commission compétente pour négocier des accords d'autolimitation avec certains États tiers; mais dans cette affaire, il ne s'agissait pas d'une mesure de sauvegarde *nouvelle*, mais bien au contraire *de prévenir* de nouvelles mesures de sauvegarde en conciliant l'intérêt des pays exportateurs et l'exigence de stabilité du marché communautaire considéré;

— par contre, conformément aux conclusions de M. l'avocat général Roemer, vous avez consacré dans l'arrêt *International Fruit Company*⁴ la légalité de l'institution par la Commission d'une mesure de sauve-

1 — Voir notamment arrêt du 13. 5. 1971, *International Fruit Company*, affaires 41-44/70, attendu 65, Recueil 1971, p. 426; arrêt du 5. 5. 1981, *Dürbeck*, affaire 112/80, attendu 39, Recueil 1981, p. 1095, et *Edeka*, précité.

2 — Voir notamment arrêt du 6. 5. 1982, *Wünsche*, affaire 126/81, attendu 11, Recueil 1982, p. 1491 et plus généralement arrêt du 30. 10. 1975, *Rey Soda*, affaire 23/75, attendu 11, Recueil 1975, p. 1301.

3 — Conclusions dans l'affaire *Rey Soda*, Recueil 1975, p. 1308.

4 — Affaires 41-44/70, Recueil 1971, p. 411.

garde *nouvelle* en vous fondant, d'une part, sur sa similitude avec l'un des types de mesures prévu par la réglementation de base¹ et, d'autre part, sur son effet moins restrictif².

Ainsi, l'établissement d'une mesure de sauvegarde nouvelle suppose à tout le moins la réunion de deux conditions complémentaires: elle doit être équivalente et moins contraignante que la mesure à laquelle elle se substitue. Or, le mécanisme de sauvegarde établi par la Commission ne répond pas à l'exigence de similitude: la seule disposition à laquelle on pourrait tenter de le rattacher concerne l'institution d'un «système de prix minimaux», visée par l'article 2, c), du règlement n° 521/77.

Avec la Commission, nous pensons qu'un tel rattachement est artificiel. Bien sûr, le niveau du montant supplémentaire a été calculé à partir du prix de revient des champignons français; cependant, son objectif n'est pas de ramener le prix du produit tiers à ce niveau puisqu'il ne grève que le volume ajouté aux quotas fixés pour chaque pays.

Le mécanisme de sauvegarde repose donc avant tout sur un régime de quotas, dont les limites sont garanties par la perception d'un montant supplémentaire dissuasif; malgré ce caractère, on ne peut pas plus l'assimiler aux mesures classiques de suspension ou cessation des importations³ dans la mesure où il préserve les courants d'échanges traditionnels⁴.

Il s'agit donc d'une mesure *sui generis* qui, comme telle, ne saurait être fondée sur l'article 2, paragraphe 1. Cette disposition, prise en application de l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 516/77, habilite la Commission à prendre les mesures de sauvegarde appropriées qui y sont définies. Dans l'exercice du pouvoir d'adaptation qui lui est reconnu, elle doit en conséquence respecter la typologie établie par la réglementation de base: elle peut adopter d'autres mesures, à condition cependant qu'elles constituent une «*variante*» moins restrictive des mesures spécifiées par le Conseil. Elle ne peut par contre, sans outrepasser le cadre de son habilitation, créer une mesure de sauvegarde *atypique*. Vous avez d'ailleurs jugé, à propos des mesures de sauvegarde fondées sur l'article 115 du traité, que celles-ci, dérogeant aux articles 9 et 30 du traité, sont «d'interprétation et d'application strictes»⁵. Cette solution nous paraît transposable en l'espèce; elle suppose à tout le moins que la Commission ne puisse se délier du respect de la volonté exprimée par le Conseil; dans le cas contraire, c'est l'effet utile de l'article 2, paragraphe 1, qui serait réduit à néant. Cette conclusion s'impose d'autant plus si l'on se place sur le terrain de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 516/77.

1.2.2. Pour l'entreprise Wunsche, cet article réserve exclusivement au Conseil la compétence pour établir une taxe d'effet équivalant à un droit de douane dans les échanges avec les pays tiers: en conséquence, la Commission n'était pas compétente pour assujettir les importa-

1 — Attendu 63, p. 427.

2 — Atendus 64 et 65, p. 427.

3 — Article 2, a), du règlement n° 521/77.

4 — Considérant 3.

5 — Arrêt du 23. 11. 1971, Bock, affaire 62/70, attendu 14, Recueil 1971, p. 897; arrêt du 8. 4. 1976, Kauffhof AG, affaire 29/75, attendu 5, Recueil 1976, p. 431.

tions dépassant les quotas prédéterminés à la perception du montant supplémentaire litigieux. Sans qu'il soit nécessaire de s'interroger sur la transposition d'une telle qualification aux restrictions introduites par les institutions communautaires à la liberté des échanges avec les États tiers, il convient simplement de rappeler que la Cour a consacré la compétence exclusive de la Communauté en la matière¹. Ce dernier aspect doit retenir notre attention: l'article 13 du règlement n° 516/77 réaffirme clairement les principes posés par votre jurisprudence; mais à quelle institution réserve-t-il la compétence pour introduire des restrictions à la liberté des échanges avec les pays tiers?

a) La prohibition générale dont le principe est posé par l'article 13, paragraphe 2, vise les États membres, comme les paragraphes 3 et 4 de cette même disposition le mettent en évidence. La faculté d'y déroger n'appartient qu'au Conseil: c'est à lui que revient le soin d'autoriser un État membre ou de permettre à la Communauté d'établir des restrictions à la liberté des échanges avec les pays tiers.

b) L'article 13, paragraphe 2, prévoit en effet que l'interdiction s'applique:

— «sauf dispositions contraires du présent règlement»

Les paragraphes 3 à 5 de l'article 13 autorisent ainsi les États membres à maintenir des restrictions nationales à l'importation de produits en provenance des pays tiers soit à titre permanent, soit jusqu'à l'intervention d'un règlement du Conseil. L'article 2

institue un prélèvement «en sus du droit de douane» et l'article 3 «un prix minimal à l'importation» pour des produits autres que les conserves de champignons. Peut-on voir dans l'article 14 une clause dérogatoire générale, comme le soutient la Commission? Il faut simplement relever que cet article, qui ouvre la possibilité de restreindre sous certaines conditions la liberté des échanges avec les pays tiers, reprend le principe de la compétence exclusive du Conseil, la Commission n'intervenant que pour concrétiser, à une situation donnée, tel ou tel type de mesure de sauvegarde prévu par la réglementation de base.

— «ou dérogation décidée par le Conseil»

C'est ainsi un règlement du Conseil qui a prévu la faculté de subordonner à une formalité supplémentaire la délivrance d'un certificat d'importation, les modalités d'application étant précisées par la Commission²; quant au règlement par lequel le Conseil a repris l'essentiel du dispositif de sauvegarde litigieux mis en place par la Commission, il est explicitement fondé sur l'article 13, paragraphe 2, la Commission intervenant pour en assurer l'exécution³.

Il apparaît de l'ensemble de ces considérations qu'il n'appartient qu'au Conseil et à lui seul de prévoir les restrictions

1 — Arrêt du 1. 7. 1969, *Diamantarbeiders*, affaires 2 et 3/69, Recueil 1969, p. 211; arrêt du 13. 12. 1973, *Diamantarbeiders*, affaires 37 et 38/73, attendus 22 à 25, Recueil 1973, p. 1609.

2 — Règlement n° 1203/80 du 13. 5. 1980, dérogeant au règlement (CEE) n° 516/77 (JO L 122, du 15. 5. 1980, p. 3) et règlement n° 1218/80 du 14. 5. 1980 (JO L 122, du 15. 5. 1980, p. 34).

3 — Règlement n° 1796/81 (article 6) précité et règlement de la Commission n° 3433/81 du 26. 11. 1981 (JO L 346, du 2. 12. 1981, p. 5).

tant nationales que communautaires à la liberté des échanges avec les pays tiers, nécessaires à la protection du marché commun dans le secteur des fruits et légumes. En se substituant au Conseil, fût-ce provisoirement, pour l'établissement d'une mesure de sauvegarde d'un type nouveau, la Commission a donc outrepassé le cadre de son habilitation en violant, d'une part, l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 516/77 et, d'autre part, l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77. Plus généralement, elle a porté atteinte à la répartition des compétences telle qu'elle résulte des dispositions mêmes du traité: les articles 40, paragraphe 3, et 43, paragraphe 3, réservent au Conseil la compétence pour définir «toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39...» qu'une organisation commune de marché peut comporter, ce qui vise notamment les mesures restreignant l'importation des produits en provenance des pays tiers. Sur la base de l'ensemble de ces considérations, nous concluons donc à l'invalidité du règlement n° 3429/80 de la Commission.

Dès lors, l'examen des autres moyens soulevés par les parties peut paraître superflu. A titre subsidiaire, nous les abordons succinctement.

1.2.3. La Commission invoque l'effet moins restrictif du système de sauvegarde mis en place par le règlement litigieux. On peut en effet soutenir que le couple quota-montant supplémentaire est moins restrictif pour les importations de champignons en conserve des pays tiers que les autres types de mesures de sauvegarde prévus expressément par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77. A cet égard, nous relèverons toutefois que la Commission et la firme Wünsche ont

néanmoins émis des appréciations divergentes sur les conséquences économiques de la perception du montant supplémentaire. Sans qu'il soit nécessaire de rentrer dans le détail de cette controverse, il suffira de relever les points suivants:

a) Le quota déterminé pour l'ensemble des pays tiers pour le premier trimestre 1981 représente 26 % des importations effectuées entre janvier et novembre 1980 sous le régime des certificats d'importation, on constate par ailleurs que le niveau de ce quota pour le premier trimestre de l'année 1981 constitue un peu moins du quart du quota annuel définitif tel qu'il résulte du règlement du Conseil n° 1796/81¹, fixé à 34 750 tonnes. Ces chiffres démontrent que la Commission a entendu garantir des importations correspondant au courant d'échanges traditionnels; la mesure de sauvegarde établie par la Commission apparaît donc moins rigoureuse qu'une suspension et a fortiori une cessation totale ou partielle de la délivrance des certificats, d'autant plus que le quota reste toujours, du moins en théorie, «franchissable», à condition d'acquitter le montant supplémentaire.

b) L'incidence économique du montant supplémentaire a fait l'objet d'interprétations différentes: l'entreprise Wünsche a notamment invoqué le caractère exorbitant des coûts impliqués par l'application du montant supplémentaire aux importations dépassant le contingent préfixé, qui rendrait impossible en définitive toute importation au-delà du quota. La Commission reconnaît que les demandes de certificats au-delà des quotas n'ont porté que sur des quantités négligeables

1 — Articles 3 et 7.

(une tonne pour le premier trimestre 1981), si l'on excepte les demandes effectuées par la société Wünsche. Elle admet par ailleurs que les quotas eux-mêmes n'ont pas été épuisés par tous les pays¹ et que le montant supplémentaire a été calculé de manière à protéger les produits communautaires directement menacés, en portant les importations qui dépasseraient le contingent réglementaire à un niveau de prix tel que ce montant représente plus de la moitié du prix de vente final.

La Commission considère cependant que ce système, qui évite aux importateurs les aléas commerciaux résultant d'une fermeture totale ou partielle du marché en cours d'année, assure aux opérateurs une meilleure prévision économique. Il est plus souple que les mesures de sauvegarde traditionnelles puisque le montant supplémentaire est lui-même modulable; enfin, ce dernier est certes dissuasif, mais cela répond précisément à l'objectif recherché: garantir le respect du contingent d'importation tout en évitant les discontinuités d'approvisionnement qui pourraient affecter les courants d'échanges traditionnels.

C'est avec raison, nous semble-t-il, que la Commission justifie le caractère moins restrictif du système qu'elle a établi en insistant avant tout sur le régime des quotas qu'il institue et dont le montant supplémentaire n'est en définitive que l'accessoire: si le niveau de ce dernier paraît exorbitant, c'est qu'il a été fixé de manière forfaitaire, à des fins dissuasives.

Il reste cependant que l'effet moins contraignant ne suffit pas, à lui seul, pour justifier l'établissement du mécanisme de sauvegarde litigieux: la

Commission doit avoir, d'une part, adopté une mesure appropriée et, d'autre part, correctement apprécié la situation du marché en cause.

2. L'état du marché justifiait-il l'adoption de la mesure litigieuse? (Mesure inadaptée et appréciation manifestement erronée.)

S'agissant d'apprécier si la mesure considérée est adaptée à l'objectif poursuivi par la Commission, nous pouvons renvoyer au développement que nous venons de consacrer ci-dessus à la question du caractère moins restrictif de la mesure de sauvegarde instituée par la Commission. En l'espèce, le mécanisme de sauvegarde mis en place par la Commission répond à cette exigence de proportionnalité, dans la mesure où il préserve les courants d'échanges traditionnels, tout en protégeant le marché communautaire.

Votre Cour, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, reconnaît par ailleurs à la Commission un large pouvoir d'appréciation à l'égard des conditions objectives qui sont posées par la réglementation de base pour justifier le recours à la clause de sauvegarde. D'après votre jurisprudence, en effet, la Commission doit avoir «dépassé, de manière manifeste et grave, les limites du pouvoir d'appréciation des données économiques qui est le sien dans ce domaine», pour être sanctionnée par l'invalidation du règlement qu'elle a établi². Votre contrôle portera particulièrement à cet égard sur les critères synthétisant l'état du marché considéré (volume et

1 — Règlement n° 871/81 du 1. 4. 1981 (JO L 88 du 2. 4. 1981, p. 22).

2 — Arrêt du 28. 10. 1982, Faust, affaire 52/81, attendu 9, Recueil 1982, p. 3745.

évolution des importations et des stocks, évolution des prix des produits communautaires et importés des pays tiers), en fonction desquels la Commission doit se déterminer¹.

Faut-il pour autant considérer, comme la Commission le suggère dans ses observations, que l'un quelconque des critères dont elle a l'obligation de tenir compte peut à lui seul justifier la mesure adoptée? Nous avons déjà relevé dans une autre affaire², que les conditions précitées nous paraissent *complémentaires* dans la mesure où elles font appel à des valeurs économiques *interdépendantes*. C'est en particulier la réunion des quatre critères posés par la réglementation de base qui permet d'avoir une vue synthétique de l'état d'un marché. Pour être complet, votre contrôle doit s'exercer sur tous les critères d'appréciation économiques que la Commission doit, à tout le moins, prendre en considération lors de l'adoption de mesures de sauvegarde. Nous examinerons donc successivement chacune des conditions posées par l'article 1 du règlement n° 521/77 du Conseil: volume des importations, quantités disponibles et prix.

2.1. *Le volume des importations*

Il est constant que les quantités importées en 1980 ont dépassé le volume global importé en 1979 (respectivement 35 700 tonnes et 29 741 tonnes).

Pour l'entreprise Wünsche, cette augmentation résulte d'une reprise des échanges avec Taïwan et la Corée interrompue par des mesures de sauvegarde antérieures³. Selon nous, il importe avant tout de lier l'augmentation ainsi

mise en évidence aux difficultés rencontrées par la Commission pour reconduire les accords d'autolimitation avec certains pays tiers et, en particulier, avec la république populaire de Chine qui est de loin le premier pays fournisseur de la Communauté (plus de 70 % des importations en provenance des pays tiers). La Commission soutient avec raison que cette situation permettait de prévoir que la tendance manifestée en 1980 se prolongerait, voire s'accroîtrait, en 1981.

La société Wünsche soutient également que l'importation dans la Communauté de conserves de champignons en provenance des pays tiers est encadrée par un système de sauvegarde permanent depuis 1978, de sorte que la Commission ne pourrait plus se prévaloir, étant donné le système de surveillance ainsi établi, de l'état du marché pour instituer de nouvelles mesures. Il nous semble au contraire que les perturbations qui résulteraient du non-respect des principes de régulation posés par la Commission sont d'autant plus graves qu'elles affectent un marché contrôlé.

Dès lors, la Commission nous paraît avoir fait une application correcte de son pouvoir d'appréciation en considérant l'évolution prévisible du volume des importations comme susceptible de provoquer une forte perturbation du marché.

2.2. *Les quantités disponibles sur le marché communautaire*

La Commission invoque la présence de stocks élevés; en France et aux Pays-Bas,

1 — Article 1 du règlement n° 521/77 précité.

2 — Affaire 126/81 précitée, Recueil 1982, p. 1496, II-1).

3 — Voir arrêt Edeka précité.

principaux pays producteurs dans la Communauté, ces stocks étaient en décembre 1980 de 28 500 tonnes contre 18 800 tonnes en 1979.

nous, pour considérer que la Commission a apprécié correctement l'évolution des disponibilités sur le marché communautaire.

a) L'entreprise Wünsche soutient qu'à la même époque elle a dû affronter une véritable situation de pénurie qui l'aurait empêchée de s'approvisionner auprès des producteurs français et néerlandais, et ce malgré l'augmentation des exportations dans la Communauté depuis la France et les Pays-Bas. Elle en déduit que cette situation résulte précisément d'un niveau de stocks insuffisant pour satisfaire la demande du commerce.

b) Cette entreprise ne saurait pour autant contester qu'au cours de l'année 1980 les stocks français et néerlandais étaient en moyenne plus élevés qu'en 1979, leur augmentation s'étant accélérée jusqu'en novembre; en décembre, leur niveau restait de toute manière supérieur au niveau atteint. En France, la moyenne des stocks ne baissera qu'au cours de l'année 1981. Aux Pays-Bas, ces statistiques sont encore plus significatives: le stock moyen était d'environ 3 000 tonnes en 1979, puis 5 000 tonnes jusqu'en octobre 1980 où il atteint 12 000 tonnes; c'est au cours de l'année 1981 que la moyenne reviendra progressivement à 5 000 tonnes mensuelles.

Des difficultés d'écoulement de la production étaient donc prévisibles; la requérante relève elle-même que, malgré l'augmentation de ses ventes en 1980, la France n'avait pu épuiser les surplus dégagés par une production abondante en 1979. Ces éléments suffisent, selon

2.3. *Prix des conserves de champignons sur le marché de la Communauté*

Il convient de l'apprécier sur le marché allemand, qui représente 95 % des importations de conserves de champignons dans la Communauté. Les statistiques présentées respectivement par la Commission et la firme Wünsche sur l'évolution du prix des produits indigènes comme des produits en provenance des pays tiers portent soit sur des catégories de produits différents, soit sur des provenances distinctes (France ou Pays-Bas); les prix sont tantôt exprimés en DM, tantôt en FF, par boîte ou par kilogramme. Il va de soi que les analyses qui en découlent sont souvent contradictoires:

a) Pour l'entreprise Wünsche, le prix des produits communautaires aurait augmenté en 1980 ainsi que le prix des produits importés qui, dès lors, serait devenu moins concurrentiel.

b) Pour la Commission, au contraire, le prix des conserves de champignons communautaires aurait diminué au cours de l'année 1980, tandis que les prix des produits tiers leur restaient en moyenne inférieurs pendant la même année, conservant ainsi leur avantage concurrentiel.

L'examen des divers documents fournis et notamment l'étude des tableaux statistiques permettent d'en déduire que l'évolution des prix communautaires au cours de l'année 1980 manifeste une tendance certaine à la baisse, et ce malgré le rythme de l'inflation. Parallèlement, le prix des produits importés depuis les pays tiers connaît une hausse relative qui le maintient en moyenne au niveau des prix communautaires. La Commission s'est donc trouvée confrontée à un marché communautaire déprimé fin décembre 1980. Cette tendance risquait d'autant plus de s'accroître que le prix de revient du produit français était, selon la Commission, supérieur en moyenne au prix de vente du même produit. Quelque paradoxal que puisse être le maintien prolongé d'une telle situation déficitaire, on peut considérer, en rapprochant les différentes statistiques sur les prix, sur l'augmentation prévisible des importations et sur l'existence de stocks trop élevés que la perturbation constatée sur le marché communautaire risquait de s'aggraver encore en 1981.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, et malgré les informations trop sommaires fournies par la Commission, il n'apparaît pas que celle-ci ait, en appréciant l'état du marché, commis une erreur grave et manifeste de nature à invalider le règlement n° 3429/80.

IV — Autres points de droit

La société Wünsche a soulevé deux questions de procédure:

1. Quelle est la juridiction compétente pour apprécier les faits économiques à

l'origine de la mesure de sauvegarde contestée? Selon la requérante au principal, c'est à la juridiction nationale que revient cette fonction en raison même de la répartition des tâches telle qu'elle résulte de l'article 177 du traité.

a) Nous ne pouvons que souscrire à l'argumentation ainsi développée, que votre jurisprudence a d'ailleurs consacrée de manière constante: dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, c'est au juge de renvoi qu'il appartient de procéder à toutes mesures d'instruction de nature à éclairer le litige au principal, la Cour de justice ayant pour mission exclusive d'interpréter ou d'apprécier la validité du droit communautaire ¹.

b) La Cour de justice doit évidemment, afin d'exercer pleinement cette compétence, être informée de manière aussi complète que possible: cette exigence se manifeste particulièrement à l'occasion de l'examen de la validité d'une mesure de sauvegarde établie par la Commission; dans une telle hypothèse, cette dernière se doit, quant à elle, de fournir à votre Cour les données économiques significatives, relatives à chacun des critères sur lesquels sa décision est fondée. Elle permet ainsi à votre Cour de contrôler effectivement la légalité de la mesure litigieuse.

2. Sur la charge de la preuve: La requérante au principal considère qu'elle revient à la Commission en raison même du caractère exceptionnel de la mesure

¹ — Arrêt du 29. 4. 1982, affaire 17/81, Pabst & Richarz, attendu 12, Recueil 1982, p. 1346; arrêt du 1. 4. 1982, affaires 141 à 143/81, Holdijk, attendu 6, Recueil 1982, p. 1311-1312.

de sauvegarde. Cependant, nous estimons qu'il n'appartient pas à votre Cour, dans le cadre d'une procédure préjudicielle qui se greffe sur un litige national, de se prononcer sur une question qui relève exclusivement du droit processuel interne et donc de la compétence du juge national.

Sur la base de ces considérations, nous concluons à ce que vous disiez pour droit, en réponse à la question posée par le Verwaltungsgericht de Francfort, que:

- le règlement n° 3429/80 du 29 décembre 1980 arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons de couche est invalide.