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

Dans l'affaire C-296/94,

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

Bernhard Pietsch

et

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement (CEE) n° 2163/92 de la Commission, 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),

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 M. Bernhard Pietsch, par M^e Ulrich Lorenz-Meyer, avocat à Hambourg,

— pour le gouvernement espagnol, par M. Alberto José Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et M^me Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, du service juridique de l'État, 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° 2163/92 de la

Commission, 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, ci-après le « règlement litigieux »).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige qui oppose M. Pietsch au Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (ci-après le « Hauptzollamt ») au sujet du paiement de montants supplémentaires que ce dernier a exigé en vertu du règlement litigieux.

La réglementation communautaire

3 Le règlement (CEE) 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), fondé sur l'article 14 du 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), avait fixé, pour le trimestre du 1er 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 importées 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 1er 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 1er juillet 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 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 1ers 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.

7 En vue de se conformer à ces arrêts, la Commission a adopté le règlement litigieux, 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 1er janvier et le 30 septembre 1981.

Le litige au principal

8 Il résulte de l'ordonnance de renvoi que, du 5 au 11 mars 1981, alors que le règlement n° 3429/80 était applicable, M. Pietsch a sollicité et obtenu l'autorisation de mettre en libre pratique un lot de conserves de champignons qui, selon ses déclarations, provenaient de Corée. Dans un premier temps, aucun montant n'a été perçu.

9 Après diverses investigations administratives, il est apparu que les conserves de champignons en question avaient été en réalité importées de Taïwan. Par un avis

d'imposition modificatif, le Hauptzollamt a alors réclamé à M. Pietsch un montant supplémentaire de 365 530,06 DM, sur le fondement du règlement n° 3429/80, au motif que, lors du dédouanement, M. Pietsch n'avait pas produit de certificat d'importation indiquant l'origine exacte de la marchandise.

10 Après le rejet de sa réclamation, M. Pietsch a, le 27 novembre 1984, introduit un recours devant le Finanzgericht Hamburg. Pendant cette procédure, le Hauptzollamt a, par un second avis d'imposition modificatif du 22 novembre 1993, réduit, sur la base du règlement litigieux intervenu entre-temps, le montant supplémentaire à recouvrir a posteriori de 365 530,06 DM à 219 213,47 DM.

11 M. Pietsch a alors demandé au Finanzgericht Hamburg d'annuler ce second avis modificatif.

12 Dans le cadre de ce recours, M. Pietsch a en substance soutenu que l'article 1er du règlement litigieux, par lequel le montant supplémentaire résultant du règlement n° 3429/80 a été ramené de 175 à 105 écus par 100 kg net, n'était pas valide. Il résulterait des principes dégagés par la Cour dans l'arrêt Werner Faust, précité, que même un montant supplémentaire de 105 écus par 100 kg net, perçu sans distinction de catégories, n'est pas objectif, qu'il est disproportionné et démesurément élevé.

13 Dans ces conditions, le Finanzgericht Hamburg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« L'article 1er du règlement (CEE) n° 2163/92 de la Commission est-il valide? »

Sur la question posée

14 Par sa question, la juridiction nationale demande en substance si le niveau du montant supplémentaire prévu par le règlement litigieux est conforme au principe de proportionnalité.

15 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, Schräder, 265/87, Rec. p. 2237, point 21).

16 Il y a donc lieu d'examiner d'abord l'objectif du règlement litigieux pour déterminer ensuite si le montant supplémentaire réduit à 105 écus par 100 kg net est approprié et proportionné.

17 Le fondement de ce règlement réside dans le règlement (CEE) n° 426/86 du Conseil, du 24 février 1986, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 49, p. 1), et notamment dans son article 18, en vertu duquel, en cas de perturbations graves du marché, 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.

18 Il résulte du premier considérant du règlement litigieux que celui-ci a été arrêté à la suite des arrêts Werner Faust et Wünsche, précités, dans lesquels la Cour a déclaré invalides les règlements n^{os} 3429/80, 796/81 et 1755/81, au motif que le niveau du

montant supplémentaire était fixé sans distinction aucune pour les conserves de champignons de toutes origines et catégories, ce qui avait pour effet d'augmenter le coût des conserves de champignons importées, surtout de catégories inférieures, pénalisant davantage les importations de champignons de moindre qualité.

19 Selon le deuxième considérant du règlement litigieux, les règlements déclarés invalides avaient pour objectif de décourager les importations dans la Communauté de conserves de champignons au-delà des quantités indiquées et, pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'appliquer les mesures de sauvegarde aux importations en provenance de tous les pays tiers et de toutes catégories.

20 Le troisième considérant du même règlement précise qu'il y a lieu de fixer le montant à un niveau suffisamment élevé pour atteindre l'objectif recherché, niveau qui doit être uniforme pour tous les produits concernés afin d'éviter qu'il y ait incitation à déclarer lors de l'importation surtout des conserves de qualité inférieure, étant donné que, en cas de différenciation du montant selon la qualité des produits, l'absence de définitions précises pour les différentes catégories au niveau communautaire met en cause le contrôle efficace des marchandises concernées.

21 Enfin, comme l'indique le quatrième considérant, la retenue d'un montant qui s'oriente autour du prix de revient des conserves de champignons dans la Communauté n'a pas été critiquée par la Cour et il est indiqué, afin d'éviter que le niveau du montant supplémentaire pour les catégories inférieures de conserves de champignons importées des pays tiers dépasse sensiblement le coût de production de ces mêmes conserves de champignons dans la Communauté, de fixer le niveau de ce montant au niveau du prix de revient dans la Communauté de conserves de champignons de troisième choix.

22 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.

23 Quant au niveau de ce montant, il y a lieu de relever qu'il a été réduit par l'article 1er du règlement n° 2163/92 litigieux à 105 écus par 100 kg net, ce qui, ainsi qu'il résulte du dossier, correspond à 90 % de la valeur des champignons de troisième catégorie.

24 La juridiction a quo expose trois raisons qui, selon elle, affecteraient la validité du montant supplémentaire. Elle considère que l'imposition d'un montant supplémentaire dont le niveau s'élève à environ 90 % de la valeur de la marchandise pénaliserait les opérateurs qui effectuent des importations sans certificat d'importation. Il en irait de même pour l'absence de différenciation de ce montant eu égard à la qualité des marchandises qui n'a pas été considérée comme n'étant pas nécessaire par la Cour parce qu'un contrôle efficace des produits concernés pourrait se heurter à des difficultés. Enfin, selon la juridiction a quo, la validité du montant supplémentaire est également affectée du fait que ce montant correspondait au prix de revient des champignons de couche de troisième choix, alors que le règlement n° 3429/80, applicable à l'époque des faits au principal, visait des conserves de champignons en général.

25 Il convient dès lors de vérifier si ce niveau du montant supplémentaire dépasse la limite qu'impose le respect du principe de proportionnalité.

26 A cet égard, M. Pietsch fait valoir que, même réduit, le montant supplémentaire a été fixé à un niveau tel qu'aucun importateur n'aurait jamais importé volontairement des conserves de champignons en provenance de pays tiers. Selon lui, le montant supplémentaire aurait dû être fixé à un niveau correspondant à la différence entre les coûts de production dans la Communauté et le prix des champignons importés, en ce compris les droits de douane.

27 Cette thèse ne saurait être retenue. En effet, comme le précise son deuxième considérant, l'objectif du règlement litigieux consiste à décourager et donc à limiter sensiblement les importations dans la Communauté au-delà des quantités limitées. Un tel objectif n'aurait pu être atteint par un montant supplémentaire dont le niveau aurait uniquement permis d'égaliser la différence entre les coûts de production dans

la Communauté et le prix des champignons importés. La Commission pouvait par conséquent, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, fixer un montant supplémentaire supérieur à celui préconisé par M. Pietsch.

28 A l'inverse, le gouvernement espagnol et la Commission soutiennent, en premier lieu, que le montant supplémentaire devrait être fixé à un niveau élevé afin de réaliser l'objectif du règlement.

29 A cet égard, il y a lieu de relever que, si la Commission 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 bien à protéger le marché communautaire des champignons des perturbations dues aux importations excessives en provenance de pays tiers.

30 En second lieu, le gouvernement espagnol et la Commission font valoir que, lors de l'adoption du règlement litigieux, le principe de proportionnalité a été respecté, du fait que le calcul du montant supplémentaire a, cette fois, été établi sur la base du prix de revient dans la Communauté des champignons de troisième catégorie et non pas de première catégorie, comme l'avait fait le règlement n° 3429/80, déclaré invalide. Dès lors que la cause de l'invalidité de l'article 1er de ce dernier règlement résidait dans le fait que la fixation du montant supplémentaire sur la base du prix de revient des champignons de première catégorie avait pour effet de désavantager nettement les importateurs des champignons de catégories inférieures et que, dans le règlement litigieux, le montant supplémentaire est désormais calculé sur la base du prix de revient dans la Communauté des champignons de troisième catégorie, la cause d'invalidité aurait disparu.

31 Cet argument ne saurait être retenu. En effet, ainsi qu'il résulte de l'arrêt Werner Faust, précité, l'impact sur les champignons de catégories inférieures du calcul du montant supplémentaire sur la base du prix de revient des champignons de première catégorie n'était pas le seul motif pour lequel l'article 1er du règlement n° 3429/80

a été déclaré invalide. Au point 30 de l'arrêt, la Cour, après avoir examiné les différentes causes d'invalidité de cette disposition, a conclu que l'invalidité de cette dernière « résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent », considérations au titre desquelles figure la proportionnalité qui est également en cause dans la présente affaire.

32 En troisième lieu, le gouvernement espagnol et la Commission font valoir que le règlement litigieux a respecté le principe de proportionnalité, parce qu'il a réduit la charge pour les importateurs d'environ 150 % de la valeur de la marchandise à environ 90 %. Selon eux, un tel niveau du montant supplémentaire serait approprié pour assurer la réalisation de l'objectif du règlement, qui consiste à décourager les importations des champignons au-delà des quantités indiquées. Par conséquent, la fixation du montant supplémentaire au niveau retenu par le règlement litigieux ne pénaliserait pas les importateurs.

33 Cette argumentation ne saurait davantage être retenue.

34 En effet, même réduit à ce niveau, un montant supplémentaire de 105 écus par 100 kg net représente, ainsi que M. l'avocat général l'a indiqué au point 66 de ses conclusions, en comparaison avec le prix de revient dans la Communauté des champignons de première catégorie, environ deux tiers de la valeur de ces derniers. Ce montant constitue incontestablement une charge qui, comme le reconnaît la Commission dans ses observations écrites, augmente considérablement le coût de l'importation des champignons. Une telle charge bien que diminuée, augmente de façon substantielle le coût des champignons importés et équivaut, partant, à une véritable interdiction. En fixant le montant supplémentaire à un niveau qui va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif susmentionné, la Commission a manifestement dépassé le pouvoir d'appréciation qui lui revient et a porté atteinte au principe de proportionnalité.

35 Par conséquent, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres raisons exposées par la juridiction nationale, il y a lieu de répondre à la question posée qu'il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 1er du règlement litigieux est invalide quant au niveau du montant supplémentaire fixé.

Sur les dépens

36 Les frais exposés par le gouvernement espagnol 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 Finanzgericht Hamburg, par ordonnance du 22 septembre 1994, dit pour droit:

L'article 1er du règlement (CEE) n° 2163/92 de la Commission, 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, est invalide quant au niveau du montant supplémentaire fixé.

Kakouris Mancini Murray

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

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. N. Kakouris