3. Les institutions communautaires disposant d'une marge d'appréciation lors du choix des moyens nécessaires pour la réalisation de leur politique commerciale, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée par des décisions prises par ces institutions dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation.

Dans l'affaire 52/81,

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA WERNER FAUST, Hambourg, représentée par M^es^ H. W. Samuel, G. Horeis, D. Mankowski, K.-D. Quack et J. D. Hisam, du barreau de Hambourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ E. Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. M. Hilf, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. O. Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en dommages et intérêts au sens de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. A. O'Keeffe, président de chambre, G. Bosco et T. Koopmans, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. P. Heim

rend le présent

# ARRÊT

## En fait

### I — Faits et procédure

La *Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust* (ci-après Faust) est une entreprise qui gère, en république fédérale d'Allemagne, une agence commerciale caf. Une partie non négligeable de son activité consiste à importer pour le compte d'autrui des conserves de champignons en provenance de T'ai-wan.

Les champignons en conserve relèvent de l'organisation commune des marchés mise en place, dans le secteur des produits transformés à base de fruits et de légumes, par le règlement (CEE) n° 865/68 du Conseil, du 28 juin 1968 (JO L 153, p. 8). Ce règlement autorisait, entre autres, la Commission à prendre des mesures de sauvegarde dans le cas où les importations de produits provenant de pays tiers risqueraient de perturber le marché communautaire.

De telles mesures ont été adoptées pour la première fois en 1974 au moyen du règlement (CEE) n° 2107/74 de la Commission, du 8 août 1974 (JO L 218, p. 54), qui a subordonné toute importation de champignons en conserve provenant de pays tiers à la présentation d'un titre d'importation. Ce titre était délivré à chaque demandeur pour une quantité qui était calculée par référence à la quantité de produits que l'intéressé avait importée au mois correspondant de l'année précédente ou à la quantité moyenne importée pendant les trois années précédentes. L'article 1, paragraphe 4, du règlement précité excluait expressément de ce système de références les importations en provenance d'États tiers qui se déclareraient prêts à fournir certaines garanties, notamment celles de respecter un niveau minimal de prix et d'éviter tout détournement de trafic.

Vers la fin de l'année 1976, la Commission, estimant que la pression des importations avait diminué, a supprimé, par la voie du règlement (CEE) n° 3096/76, du 17 décembre 1976 (JO L 348, p. 26), les mesures de sauvegarde précédemment adoptées.

En date du 14 mars 1977, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 516/77 qui codifiait et complétait les dispositions fondamentales de l'organisation commune des marchés des produits transformés à base de fruits et de légumes (JO L 73, p. 1). Ce règlement habilite, entre autres, la Commission à prendre les mesures nécessaires en cas de perturbations graves du marché (article 14, paragraphe 2). Les modalités d'application de ces mesures ont été arrêtées par le règlement (CEE) n° 521/77 du Conseil, du 14 mars 1977 (JO L 73, p. 28), qui énonce, à son article 2, les mesures de sauvegarde concernant les importations en provenance de pays tiers, en disposant en particulier que ces mesures peuvent «être limitées à certaines provenances, origines, destinations, qualités ou présentations». L'article 3 du règlement impose le respect des obligations découlant des accords qui engagent la Communauté sur le plan international.

Sur la base du règlement n° 516/77, la Commission a adopté le 25 mai 1978, par le règlement (CEE) n° 1102/78 (JO L 139, p. 26), de nouvelles mesures de sauvegarde consistant dans la suppression avec effet immédiat de la délivrance des certificats d'importation pour les champignons. Selon l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement, l'interdiction d'importer ne s'appliquait pas «aux conserves de champignons originaires de pays tiers que la Commission accepte comme étant en mesure d'assurer que leurs exportations vers la Communauté ne dépassent pas une certaine quantité acceptée par la Commission». L'article 3 précisait que la république populaire de Chine bénéficiait de l'application de l'article 2.

Par le règlement (CEE) n° 1213/78 du 5 juin 1978 (JO L 150, p. 5), la Commission a exclu également T'ai-wan de l'application de la mesure de sauvegarde. Ce règlement a toutefois été presqu'immédiatement rapporté par le règlement (CEE) de la Commission n° 1449/78 du 28 juin 1978 (JO L 173, p. 25). La Commission soutient qu'elle a été obligée d'étendre de nouveau la mesure de sauvegarde à T'ai-wan, en raison d'une augmentation importante et imprévue des demandes de certificats d'importation pour des champignons en conserve provenant de ce pays.

En 1979, des certificats d'importation ont été délivrés uniquement à la république populaire de Chine, qui s'était engagée à limiter ses exportations vers le marché commun à 20 000 tonnes, et, vers la fin de l'année, à la Corée du Sud, qui avait accepté de limiter ses exportations vers la Communauté à 1 500 tonnes. T'ai-wan, qui n'avait pas accepté un quota de 1 000 tonnes, n'a obtenu de pouvoir introduire sur le marché commun que 400 tonnes, qui se trouvaient déjà dans les entrepôts douaniers allemands.

En 1980 également, les mesures de sauvegarde sont demeurées applicables à tous les pays tiers, exclus la république populaire de Chine et la Corée du Sud, jusqu'au 4 mars 1980. Ensuite, par le règlement (CEE) n° 547/80 de cette date (JO L 60, p. 16), la Commission a supprimé les mesures de sauvegarde et a autorisé, pour les pays ayant exporté en 1977 et en 1978 de faibles tonnages vers la Communauté, la délivrance de titres d'importation à concurrence de 10 % du chiffre total des importations enregistré en 1977 et 1978. Ce régime n'a toutefois pas été appliqué à T'ai-wan. T'ai-wan ayant par la suite accepté de limiter à 1 000 tonnes ses livraisons de conserve de champignons dans la Communauté en 1980, des titres d'importation ont finalement été délivrés à concurrence de cette quantité pour des produits provenant de ce pays.

La législation communautaire plus récente a donc réduit les importations de champignons en conserve provenant de T'ai-wan de 14 727,2 tonnes qu'elles étaient en 1978 à une quantité négligeable (55,3 tonnes) en 1979 et à 1 000 tonnes en 1980.

Faust, qui en 1978 avait importé 396 128 cartons de champignons t'ai-wanais, en percevant une commission de 117 593 DM, n'a importé en 1979 aucun carton; le nombre de cartons importés en 1980 n'est pas indiqué, mais on peut supposer que la même situation s'est produite dans cette année.

Elle affirme avoir subi un préjudice considérable (qu'elle précise dans ses conclusions), et ne pas avoir été en mesure de réduire ce préjudice par une participation aux nouveaux courants d'échanges instaurés avec la république populaire de Chine, celle-ci effectuant ses opérations commerciales exclusivement par l'intermédiaire de deux ou trois grands importateurs et refusant d'ailleurs, pour des raisons politiques, de nouer des relations d'affaires avec des firmes qui s'occupent également de la

commercialisation des produits de T'ai-wan.

Faust a estimé que les pertes qu'elle a subies en 1979 et 1980 sont la conséquence de la réglementation communautaire de l'importation des champignons, telle que celle-ci résulte du règlement (CEE) de la Commission n° 3096/76 du 17 décembre 1976, du règlement (CEE) de la Commission n° 1102/78, du 25 mai 1978, et du règlement (CEE) de la Commission n° 1449/78, du 28 juin 1978.

Lesdits règlements étant à son avis illégitimes, elle en a déduit qu'elle était fondée à agir en dommages-intérêts contre la Communauté, au sens de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, ce qu'elle a fait par requête déposée au greffe de la Cour le 10 mars 1981.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a toutefois demandé à Faust de produire certains télex que celle-ci avait mentionnés dans son mémoire en réplique.

Par ordonnance du 26 octobre 1981, la Cour a décidé, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant la première chambre.

## II — Conclusions des parties

*Faust* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— condamner la défenderesse à verser à la requérante la somme de 114 930 dollars des États-Unis et 4 % d'intérêts depuis la notification du recours;

— condamner la défenderesse aux dépens.

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

— rejeter le recours;

— condamner la requérante aux dépens.

## III — Moyens et arguments des parties

*Faust* soutient, afin d'évaluer les dommages dont elle demande la réparation, que, si l'évolution des importations s'était poursuivie normalement, et en particulier si le système de références avait été maintenu, elle aurait pu espérer que sa part des importations de conserves de champignons en provenance de T'ai-wan atteindrait 19,12 %. Cela aurait représenté, pour chacune des deux années 1979 et 1980, 292 380 cartons = 2 600 tonnes, dont elle aurait perçu chaque année une commission de 57 465 US-dollars, soit au total 114 930 US-dollars.

Après avoir fourni cette précision, Faust illustre les raisons pour lesquelles elle estime que la nouvelle réglementation relative à l'octroi des certificats d'importation est illégale. Elle observe que, par son règlement n° 3096/76, la Commission a abandonné l'ancien système de références appliqué jusqu'alors sans exception, fondé sur l'article 3 du règlement (CEE) n° 2107/74. L'abandon du système de références violerait le principe d'égalité et l'interdiction des discriminations en tant que principes juridiques du droit communautaire. Le domaine régi par l'interdiction des discriminations découlant du principe général d'égalité s'étendrait également aux différents secteurs industriels ou commerciaux, donc aussi à la requérante en tant qu'agence d'importation.

Il n'aurait pas existé, d'après Faust, de raison objectivement justifiée d'abandonner le système de référence précité, qui s'inspirait du principe de l'égalité de

traitement. Après qu'une partie importante des importations totales de champignons fut revenue à la république populaire de Chine au cours des années 1974, 1975 et 1976, il aurait existé, également pour l'avenir, une référence suffisante pour faire participer de manière raisonnable et équitable tous les pays exportateurs traditionnels aux importations restantes dans la Communauté économique européenne. Cependant, au lieu d'effectuer une réduction proportionnelle des importations des différents pays tiers, la Commission aurait totalement exclu T'ai-wan de la délivrance de certificats d'exportation. Le motif dominant de cette nouvelle réglementation, qui favoriserait les importations en provenance de la république populaire de Chine, aurait été de nouer des relations commerciales plus importantes avec ce pays. Faust estime toutefois qu'un tel motif ne saurait justifier une réglementation incompatible avec des règles de rang supérieur du droit communautaire, telles que l'interdiction des discriminations. Elle ajoute que la nullité du règlement n° 3096/76 entraînerait nécessairement la nullité de toutes les mesures successives qui font référence à ce règlement.

Faust observe ensuite que le règlement n° 1213/78 du 5 juin 1978, par lequel la Commission avait attesté que T'ai-wan était elle aussi en mesure d'assurer que ses exportations vers la Communauté ne dépassent pas les quantités acceptées par la Commission, a été abrogé, très peu de temps après, par le règlement n° 1449/78 du 28 juin 1978. La brièveté du laps de temps écoulé entre les deux règlements ferait apparaître, à elle seule, que la Commission n'aurait pas agi sur la base d'un examen approfondi de la situation, mais que seuls des aspects politiques étaient à l'origine de la décision qui empêchait de nouveau toute importation en provenance de T'ai-wan.

Faust souligne encore qu'en 1979 la république populaire de Chine est apparue comme l'unique fournisseur de conserves de champignons, et qu'en 1980, sur un total de 29 000 tonnes de champignons à importer dans la Communauté, 1 000 tonnes seulement ont été attribuées à T'ai-wan, c'est-à-dire environ 3 % du total, tandis que dans les années de 1975 à 1978 les exportations de T'ai-wan avaient atteint une moyenne de presque 13 000 tonnes par an. Dans ces conditions, les quantités attribuées à T'ai-wan en 1979 et en 1980 aboutiraient, de façon extrêmement claire, à une discrimination des milieux commerciaux communautaires qui s'occupent de la commercialisation des conserves de champignons t'ai-wanaises.

Tout en reconnaissant que le droit communautaire ne protège pas nécessairement toute relation commerciale, tout «know-how» ou en général tout achalandage d'une entreprise, Faust estime néanmoins qu'il protège les actifs d'une entreprise équipée qui ont été matériellement consolidés au cours des années. Parmi ces actifs, il faudrait compter également des relations commerciales établies de longue date, telles que celles nouées par Faust avec T'ai-wan.

Faust estime enfin que la Commission a également violé le principe de proportionnalité, étant donné qu'elle aurait pu éviter des perturbations du marché par la simple application de restrictions quantitatives calculées sur la base du système de références mis en place par le règlement n° 2107/74, et la protection de la confiance légitime, du fait que l'abandon injustifié du système de références était tout à fait imprévisible pour la requérante.

La *Commission des Communautés européennes* affirme qu'elle a essayé, comme l'évolution du droit communautaire entre 1974 et 1980 le montrerait clairement, de faire face, grâce aux pouvoirs que lui a délégués le Conseil, au problème posé par la pression exercée sur le marché par des importations toujours variables, et d'éliminer les perturbations engendrées par ce phénomène. Si la conséquence a été un détournement du courant des échanges en faveur de la république populaire de Chine, cela serait dû, d'une part, à la décision de celle-ci d'accepter à un stade précoce de prendre les mesures nécessaires de limitation volontaire et, d'autre part, à la prise en considération de la réorientation de la politique commerciale du Conseil à l'égard de la république populaire de Chine.

D'après la Commission, la prétention de la requérante ne serait pas fondée, en l'absence de violation d'une règle supérieure de droit. Les règles de droit susceptibles d'être prises en considération, dans le cas d'espèce, seraient certains principes de droit international et certains principes généraux contenus dans le droit communautaire.

Quant aux principes de droit international, on ne verrait pas quelle règle de ce droit aurait pu être violée: il n'aurait pas existé entre la Communauté et T'ai-wan de relations conventionelles; T'ai-wan ne serait pas partie au GATT et ne pourrait donc invoquer aucune disposition de cet accord; le droit international ne prévoirait enfin aucune interdiction générale de discrimination dans les rapports entre ses sujets. Il resterait encore à ajouter qu'aucun de ces principes de droit international ne peut attribuer aux particuliers des droits que ceux-ci puissent invoquer devant les juges nationaux ou la juridiction communautaire.

Les mesures de sauvegarde adoptées par la Commission ne violeraient pas non plus des règles supérieures du droit communautaire. Les règlements du Conseil, qui constituent le fondement juridique de ces mesures, en autoriseraient expressément une application sélective, sous réserve du respect des engagements internationaux de la Communauté. En outre, le traité CEE ne contiendrait pas de «principe général obligeant la Communauté, dans ses relations externes, à consentir, à tous égards, un traitement égal aux pays tiers».

Il ressortirait de l'avant-dernier considérant du règlement de base n° 516/77 précité, que «l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes doit tenir compte, parallèlement et de manière appropriée, des objectifs prévus aux articles 39 et 110 du traité». La nécessité de tenir compte de la politique commerciale mentionnée à l'article 110 est d'ailleurs confirmée, de manière implicite, par l'article 39, paragraphe 2, d'après lequel «dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie, de sorte que la politique agricole commune ne saurait être envisagée indépendamment de la politique du commerce extérieur. La requérante serait certainement en droit d'estimer que le meilleur système de références est celui qui fausse le moins la concurrence, mais il ne faudrait pas oublier que le traité laisse aux institutions la marge qui leur est nécessaire pour adapter les décisions de politique commerciale agricole aux circonstances et évolutions de politique générale. Si les institutions communautaires jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans les décisions de politique économique qu'elles doivent prendre, d'autant plus elles devraient disposer d'un tel pouvoir dans le domaine du commerce extérieur, dont la formation ne dépend pas unilatéralement des instances communautaires.

En adoptant des mesures de sauvegarde, qui ne concernent pas seulement T'ai-wan, la Commission n'aurait violé ni une interdiction de discrimination de droit communautaire reposant sur le principe d'égalité, ni le principe de la confiance légitime, ni le principe de proportionnalité.

Un traitement discriminatoire de la requérante affectant sa liberté de manœuvre dans ses opérations commerciales avec les pays tiers ne pourrait être constaté en l'espèce. Les inconvénients subis par la requérante ne résulteraient pas d'une mesure arbitraire adoptée par la Commission, mais seraient une conséquence inévitable, parmi d'autres facteurs, de la réorientation par le Conseil de la politique commerciale de la Communauté à l'égard de la république populaire de Chine ou de T'ai-wan.

Le principe de la protection de la confiance légitime ne serait pas davantage violé. Les mesures de sauvegarde litigieuses ne compromettraient pas plus l'exécution de contrats déjà conclus qu'elles ne seraient en contradiction avec une attitude de la Commission qui aurait amené la requérante à en déduire ce que serait la politique future de la Communauté en matière de commerce extérieur. Au contraire, la requérante, en tant qu'agent d'importation prudent et avisé, n'aurait pas dû ignorer une évolution de la politique communautaire dont les signes auraient été perceptibles depuis un certain temps. Tout agent économique opérant sur le marché devrait constamment s'attendre à des répercussions soudaines des décisions de politique commerciale prises par la Communauté. Les agents économiques ne pourraient en principe se fier au maintien des débouchés commerciaux que leur offre leur participation au commerce extérieur. Les institutions communautaires n'auraient pas une obligation de service d'assurer ce maintien.

Pour les mêmes raisons, on ne verrait pas non plus comment il serait possible de conclure à une violation du principe de proportionnalité. Toute modification de la politique communautaire en matière de commerce extérieur aurait inévitablement des répercussions sur les perspectives commerciales des agents économiques intéressés de la branche touchée.

En conclusion, la Commission estime que que son comportement n'a pas été illicite et qu'il est donc inutile d'examiner si un tel comportement pourrait constituer une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit communautaire. Quoi qu'il en soit, dans un domaine en partie conditionné par les rélations extérieures et éventuellement par le commerce extérieur, il devrait, moins que dans tout autre domaine, être possible de constater une telle violation, compte tenu de la marge de manœuvre particulièrement grande des institutions communautaires.

Pour ce qui est enfin de la question de savoir si la requérante a subi un préjudice, au sens juridique du terme, la Commission observe

— que toute atteinte à des relations commerciales anciennes d'un opérateur avec un pays tiers ne fonde pas nécessairement un droit à la réparation du préjudice subi;

— que, même en admettant qu'il existe une obligation de protéger les importateurs à l'occasion de l'adoption d'une mesure de sauvegarde, cet effet apparait pour le moins affaibli lorsqu'il s'agit de personnes, telles que les agents d'importation, intéressées seulement de manière indirecte au commerce en question;

— que l'ampleur du préjudice subi ne peut pas être calculé par référence aux commissions que l'intéressée a perçues dans le passé, étant donné les incertitudes et caractéristiques particulières qui sont propres au commerce extérieur.

Dans sa *réplique, Faust* conteste l'exactitude des éléments auxquels la Commission fait référence pour justifier les règlements attaqués.

Elle observe, en premier lieu, que le prix moyen rendu de toutes les quantités de conserves de champignons importées en 1978 en république fédérale d'Allemagne (où sont acheminés 95 % des importations de ce produit dans la Communauté), aurait été supérieur de 14,4 % au prix de vente des producteurs communautaires.

Elle remarque ensuite que la Commission ne saurait affirmer que T'ai-wan n'était pas prête à garantir la limitation de ses exportations vers la Communauté. En réalité, la Commission n'aurait jamais offert à T'ai-wan aucune possibilité de parvenir à un accord d'autolimitation sur des bases passablement acceptables.

Pour ce qui est de l'augmentation des demandes de certificats d'importation qui aurait amené la Commission à remettre en vigueur, le 28 juin 1978, la mesure de sauvegarde précédemment adoptée contre T'ai-wan, Faust souligne que sous l'empire du système de délivrance des certificats applicable en 1978, les quantités résultant des certificats délivrés pour un certain pays tiers ne donnaient pas la certitude que ces quantités seraient effectivement importées de ce pays, le pays d'achat pouvant être modifiée par la suite.

Elle rappelle enfin que la Commission a eu recours aux clauses de sauvegarde en mai 1978, après avoir promis à la Corée du Sud des certificats d'importation pour des quantités qui dépassaient de 350 % les importations en provenance de ce pays dans les trois années précédentes et après avoir autorisé la république populaire de Chine à livrer une quantité qui était supérieure de 20 % à celle de l'année 1977. Or, les importations en provenance de T'ai-wan n'auraient constitué qu'une petite partie (pas plus de 13 % environ) du total des importations en 1978.

Sur la base de ces considérations, Faust soutient que l'objectif de la politique de la Commission n'était manifestement pas d'éliminer des perturbations du marché, mais bien de faire en sorte que la république populaire de Chine devienne le fournisseur quasi-exclusif de conserves de champignons dans le marché commun. Ce fait deviendrait transparent à la lumière du traitement très coulant que la Commission aurait réservé à la république populaire de Chine en 1979. En effet, bien que l'accord d'autolimitation conclu entre la Communauté et la Chine portât sur une quantité de 20 000 tonnes, la Commission aurait permis au cours de l'année 1979, l'importation de champignons chinois dans la Communauté pour un total d'environ 29 600 tonnes.

Selon Faust, la Commission aurait donc sciemment détourné de son but un instrument de politique d'organisation du marché qu'elle s'était donnée elle-même en combinant un système de références et des accords de limitation volontaires et aurait pratiqué, sous le prétexte de mesure d'organisation du marché, une politique de commerce extérieur. Son comportement ferait clairement apparaître qu'elle ne s'est pas servie de son pouvoir discrétionnaire de manière irréprochable. De ce point de vue également, les mesures prises par elle, soi-disant pour écarter des prétendues perturbations du marché, seraient donc illégales.

Dans sa *duplique*, la *Commission* vise à démontrer que, contrairement à ce qu'affirme la requérante, la mesure de sauvegarde du 25 mai 1978 a été prise sur la base d'une appréciation correcte des

données en possession de l'autorité compétente.

Les éléments à prendre en considération en vue d'apprécier la nécessité d'une mesure de sauvegarde seraient:

— le volume des importations réalisées ou prévisibles;

— les disponibilités de produits sur le marché de la Communauté;

— l'évolution des prix de marché des produits communautaires;

— les prix des produits en provenance des pays tiers.

En ce qui concerne le volume des importations, la Commission aurait prévu, sur la base des demandes de certificats d'importation introduites au 23 mai 1978, que les importations de champignons provenant de pays tiers auraient atteint, à la fin du mois de juillet, 40 941 tonnes, c'est-à-dire une quantité largement supérieure au total de l'année précédente. Les statistiques officielles établies après la fin de l'année 1978, qui donnent un chiffre de 45 951, prouveraient que l'estimation de la Commission était correcte. Il ne ferait d'ailleurs pas de doute que ce même chiffre aurait été amplement dépassé, si des mesures de sauvegarde n'avaient pas été adoptées.

Cette constatation ne saurait en rien être modifiée par le fait qu'au cours de l'année 1978, par rapport à l'ensemble des importations, de faibles différences sont apparues entre les chiffres relatifs aux certificats d'importations délivrés et les chiffres relatifs aux quantités effectivement importées.

Quant à l'état des stocks, la Commission observe qu'il n'y a pas de contestation à cet égard entre elle et la requérante.

Il en serait autrement pour ce qui est de l'évolution des prix de marché des produits communautaires.

Dans le deuxième considérant du règlement n° 1102/78, portant adoption de la mesure de sauvegarde, la Commission a en effet estimé que «les prix d'offre, pour une partie importante des produits de pays tiers, se situeraient au niveau de 20 à 30 % en dessous du prix de revient de l'industrie communautaire pour les conserves de champignons».

Les statistiques officielles de l'Office fédéral allemand de la statistique, produites par la requérante, montrent par contre, pour 1978, un prix de vente moyen de 3,916 DM/kg pour l'ensemble des quantités importées en Allemagne des pays tiers, et un prix de vente moyen de 3,423 DM/kg pour les quantités provenant des autres États membres.

A ces chiffres, la Commission oppose:

— que les prix relevés en 1978 sont le résultat de la pression massive et constante que les marchandises produites dans la Communauté ont subie à partir de 1977 à la suite de l'accroissement des importations en provenance des pays tiers;

— que le prix de revient des champignons français, calculé par la Commission sur la base des données en sa possession, était d'environ 1,90 à 2 DM/½kg, marchandise de premier choix, tandis que le prix d'offre des champignons extra-communautaires était de 1,40 à 1,60 DM la boite de ½ kg, marchandise de premier choix;

— que les statistiques annuelles prennent en considération tous les produits pendant toute l'année, alors que la Commission s'est fondée uniquement sur les prix d'une partie significative

des produits à un moment déterminé (fin mai 1978);

— que les statistiques annuelles tiennent compte des droits de douane (23 %), tandis que la Commission se base sur les prix d'offre des pays tiers, à l'exclusion des droits de douane;

— que les prix de vente peuvent parfois être inférieurs aux prix de revient, notamment dans des cas tels que le cas d'espèce, où la production communautaire devait faire face à des offres à bon marché de grandes quantités de champignons provenant de pays tiers.

La Commission conteste enfin deux arguments subsidiaires avancés par la requérante.

Pour ce qui est de l'argument d'après lequel les données relatives au marché en cause ne seraient pas fiables à cause du système de délivrance des certificats en vigueur en 1978, la Commission estime qu'il est déterminant de considérer que, même si les incertitudes concernant le volume des importations pouvaient être levées totalement à l'avantage de la requérante, cela ne modifierait pas les faits de manière telle que l'on puisse reprocher à la Commission d'avoir pris une décision non justifiée par la situation du marché.

Quant à l'argument portant sur la différence des traitements qui auraient été réservés à la république populaire de Chine, d'une part, et à T'ai-wan, d'autre part, la Commission estime qu'elle n'était nullement tenue d'offrir à chaque pays tiers, dans le cadre des négociations en matière d'autolimitation, un quota calculé par référence aux importations effectuées par ce pays dans les années précédentes. En revanche, elle serait obligée de respecter les engagements internationaux pris par le Conseil. A ce propos, elle cite l'accord commercial conclu le 3 avril 1978 entre la Communauté et la république populaire de Chine d'après lequel les parties contractantes se sont engagées à déployer tous leurs efforts «pour favoriser l'expansion harmonieuse de leurs échanges commerciaux réciproques».

La Commission admet que les importations en provenance de la république populaire de Chine en 1979 ont dépassé de 7 000 tonnes le plafond de 22 500 tonnes fixé audit pays. Cela serait toutefois dû uniquement au fait qu'au moment de l'adoption des nouvelles mesures de sauvegarde, le 20 juillet 1979, 7 000 tonnes de plus que les quantités prévues avaient déjà quitté la république populaire de Chine en tant que marchandise en cours de transport maritime et qu'il fallait dès lors les prendre en considération.

## IV — Procédure orale

Faust, représentée par Me D. Mankowski, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. M. Hilf, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 14 janvier 1982.

Les parties ont, entre autres, manifesté des opinions divergentes sur la question de savoir si des négociations pour un accord d'autolimitation ont eu lieu entre la Communauté et T'ai-wan en 1978.

La Commission a, en outre, soulevé quelques doutes sur la recevabilité du recours, en ce qu'il ne serait pas certain que Faust ne pouvait pas s'adresser tout d'abord à une juridiction nationale.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 27 mai 1982.

## En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 10 mars 1981, la société Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust (ci-après Faust) à Hambourg, a introduit, en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, un recours visant à obtenir, de la Communauté économique européenne, réparation du préjudice qu'elle prétend avoir subi du fait de certains règlements de la Commission concernant soit l'adoption soit la suppression de mesures de sauvegarde relatives à l'importation dans le territoire de la Communauté de conserves de champignons en provenance de pays tiers.

2 Faust est une entreprise établie en république fédérale d'Allemagne, dont l'activité consistait, il y a quelques années, dans une large mesure à importer pour le compte d'autrui des conserves de champignons en provenance de T'ai-wan.

3 Les importations dans la Communauté de conserves de champignons en provenance de pays tiers ont été soumises pour la première fois à des mesures de sauvegarde à partir du 26 août 1974 par le règlement n° 2107/74 de la Commission du 8 août 1974 (JO L 218, p. 54), qui a subordonné toute importation à la présentation d'un titre d'importation délivré à chaque demandeur pour une quantité calculée par référence aux quantités importées à une époque précédente. T'ai-wan, qui en 1973 avait acheminé vers la Communauté 25 544,6 tonnes de conserves de champignons, a pu encore y exporter, d'après le système des quantités de référence, 15 808,5 tonnes en 1974, 18 174 tonnes en 1975 et 7 830,8 tonnes en 1976.

4 Les mesures de sauvegarde ont été abrogées, à partir du 1er janvier 1977, par le règlement n° 3096/76 de la Commission du 17 décembre 1976 (JO L 348, p. 26). Suite à cette suppression, T'ai-wan a pu exporter vers la Communauté, en 1977, 10 353,9 tonnes de conserves de champignons.

5 Le 25 mai 1978, la Commission a adopté, par règlement n° 1102/78 (JO L 139, p. 26), sur la base de l'habilitation que lui avait conférée 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 légumes, (JO L 73, p. 1), de nouvelles mesures de sauvegarde, consistant dans la suppression avec effet immédiat de la délivrance de certificats d'importation

pour les conserves de champignons. L'articles 2, paragraphe 1, du règlement n° 1102/78 prévoyait que l'interdiction d'importer ne s'appliquait pas «aux conserves de champignons originaires de pays tiers que la Commission accepte comme étant en mesure d'assurer que leurs exportations vers la Communauté ne dépassent pas une certaine quantité acceptée par la Commission». Le règlement n° 1213/78 de la Commission du 5 juin 1978 (JO L 150, p. 5) par lequel celle-ci reconnaissait que T'ai-wan satisfaisait à la condition précitée, a été rapporté presque immédiatement par le règlement n° 1449/78 de la Commission du 28 juin 1978 (JO L 173, p. 25). Pendant l'année 1978, T'ai-wan a pu exporter vers la Communauté 14 727,2 tonnes de conserves de champignons.

6 En 1979, à défaut d'un accord d'autolimitation entre la Commission et T'ai-wan, les importations de champignons en provenance de ce pays ont été très réduites (55,3 tonnes), les mesures de sauvegarde ayant continué de s'appliquer aux pays tiers qui n'étaient pas disposés à limiter volontairement leurs exportations vers la Communauté. En 1980, après avoir constaté que la Commission n'entendait pas lui permettre d'introduire dans la Communauté plus de 1 000 tonnes de conserves de champignons, T'ai-wan a accepté de limiter à ce chiffre ses exportations vers la Communauté.

7 Faust soutient que si l'évolution des courants commerciaux s'était poursuivie normalement, et en particulier, si le système des quantités de référence avait été maintenu, elle aurait pu espérer que sa part de marché atteigne 19,12 % des importations de conserves de champignons en provenance de T'ai-wan et que, par conséquent, la réduction draconienne de ces importations lui a fait perdre, dans les années 1979 et 1980, des commissions prévisibles pour un total de 114 930 US-dollars. Elle fait valoir que ce préjudice lui a été causé par les règlements de la Commission n$^{os}$ 3096/76, 1102/78 et 1449/78 précités, que ces règlements sont illégaux à la lumière du droit communautaire et que, par conséquent, la responsabilité de la Communauté est engagée en vertu de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE.

8 Faust conteste tout d'abord la validité du règlement n° 3096/76, en affirmant que l'abandon du système des quantités de référence viole les principes d'égalité et de non-discrimination qui, à son avis, seraient applicables même dans les relations externes de la Communauté et obligeraient donc celle-ci à consentir, à tous égards, un traitement égal aux pays tiers. De l'avis de Faust, l'invalidité du règlement n° 3096/76 comporte l'invalidité des règlements postérieurs qui le présupposent.

9 La Commission répond à juste titre que les mesures qu'elle a adoptées ne violent pas des règles supérieures de droit communautaire. En effet, les règlements du Conseil en vertu desquels ces mesures ont été prises en autorisaient expressément une application sélective en faveur ou au détriment de certains pays tiers, laissant ainsi à la Commission un large pouvoir d'appréciation. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que Faust n'a apporté aucune preuve de ce qu'en adoptant le règlement n° 3096/76 relatif à la suppression des mesures de sauvegarde arrêtées par le règlement n° 2107/74, la Commission a dépassé, de manière manifeste et grave, les limites du pouvoir d'appréciation des données économiques qui est le sien dans ce domaine.

10 Faust conteste ensuite la validité du règlement n° 1102/78, qui a mis en place des mesures de sauvegarde à partir du 25 mai 1978, et le règlement n° 1449/78, qui a réintroduit ces mesures à l'égard de T'ai-wan trois semaines seulement après que la Commission ait reconnu, pour son règlement n° 1213/78, que T'ai-wan pouvait être exclue de leur application en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1102/78.

11 Il convient d'observer tout d'abord, pour ce qui est du règlement n° 1449/78, que les effets de ce règlement sont limités à 1978, puisqu'il abroge le règlement n° 1213/78 qui avait été adopté sur la base d'un engagement pris par T'ai-wan de ne plus effectuer de ventes en 1978 et qui se référait par conséquent à la seule année 1978. Étant donné que Faust demande uniquement la réparation de dommages qu'elle prétend avoir subis en 1979 et 1980, une appréciation de la validité de ce règlement apparaît donc superflue.

12 Dans ces conditions, il ne reste à examiner que le règlement n° 1102/78, dont Faust conteste la validité, en premier lieu au motif que les données en possession de la Commission à la fin du mois de mai 1978 ne justifiaient pas l'adoption de mesures de sauvegarde.

13 Afin de contester l'exactitude des raisons invoquées par la Commission dans les considérants de ce règlement, Faust fait valoir, en particulier, que:

— les demandes de certificats d'importations, qui portaient, au 23 mai 1978, sur une quantité de 40 914 tonnes, ne pouvaient pas fournir des indications sérieuses sur la quantité qui serait effectivement importée, et que la Commission ne pouvait donc se fonder sur ces demandes pour conclure que les importations de 1978 seraient largement supérieures à celles de 1977, qui avaient été de 32 900 tonnes;

— les prix d'offre des conserves de champignons en provenance de pays tiers n'étaient pas inférieurs aux prix de revient de l'industrie communautaire;

— les stocks de conserves de champignons fabriquées dans la Communauté n'étaient pas en 1978 largement supérieurs à ceux constatés en 1977.

14 Quant au premier argument, il convient de souligner que, si les demandes de certificats d'importation ne permettaient pas de prévoir avec précision les quantités qui seraient effectivement importées, quelques certificats pouvant par la suite ne pas être utilisés, elles faisaient toutefois ressortir une tendance nette à l'augmentation des importations, susceptible de perturber le marché.

15 Pour ce qui est du niveau des prix, il y a lieu de considérer que la Commission a comparé les prix d'offre à la frontière des produits en provenance des pays tiers avec les prix de revient français (la France étant le plus grand producteur communautaire de conserves de champignons), alors que Faust compare les prix de vente (droits inclus) des produits en provenance des pays tiers avec les prix de vente des produits communautaires. La méthode suivie par la Commission apparaît justifiée, entre autres, du fait que la comparaison entre les prix de vente, telle qu'elle est effectuée par Faust, ne tient pas compte de la baisse que les prix de vente des produits communautaires subissent nécessairement suite à une pression massive et prolongée d'importations meilleur marché. Le prix peu élevé d'un produit communautaire peut en effet indiquer la présence d'une perturbation du marché et non l'inexistence de perturbations. Il convient en outre de remarquer que les données statistiques invoquées par Faust concernent une année entière, alors que la Commission était tenue de prendre en considération la situation du marché à la date où elle a envisagé l'adoption de mesures de sauvegarde et qu'à cette date les prix de vente des produits en provenance des pays tiers étaient inférieurs aux prix de vente des produits communautaires.

16 En ce qui concerne les stocks, l'affirmation de la Commission, selon laquelle à la fin du mois de mai 1978 le niveau des stocks de conserves de champignons produits dans la Communauté était de 40 à 50 % supérieur au niveau de 1977, n'a pas été contestée par Faust de manière concluante et doit donc être considérée exacte.

17 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater qu'on ne trouve pas d'éléments pour affirmer que les données dont disposait la Commission en mai 1978 ne justifiaient pas l'adoption de mesures de sauvegarde.

18 Faust a toutefois allégué que, même si les mesures de sauvegarde adoptées par le règlement n° 1102/78 étaient justifiées, le règlement serait néanmoins entaché de nullité pour détournement de pouvoir, ainsi que pour violation des principes de proportionnalité, de non-discrimination et du respect de la confiance légitime.

19 En premier lieu, selon Faust, la Commission a commis un détournement de pouvoir en ce qu'elle a structuré et appliqué les mesures de sauvegarde dans le but non seulement d'éviter une perturbation du marché, mais également de favoriser de manière accentuée le développement des échanges commerciaux avec certains pays tiers, notamment avec la république populaire de Chine, avec laquelle un accord commercial avait été conclu par la Communauté le 3 avril 1978. Or, d'après l'article 40, paragraphe 3, du traité, une organisation commune des marchés devrait «se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39», parmi lesquels ne figurent pas des objectifs relevant de la politique du commerce extérieur.

20 L'article 39, paragraphe 2, lettre c), du traité, qui précise que «dans les États membres l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie»; l'avant-dernier considérant du 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, d'après lequel «l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et de légumes doit tenir compte parallèlement et de manière appropriée des objectifs prévus aux articles 39 et 110 du traité»; l'article 3 du règlement n° 521/77 du Conseil, du 14 mars 1977, définissant des modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et de légumes (JO L 73, p. 28), d'après lequel les

mesures de sauvegarde doivent être appliquées «dans le respect des accords qui engagent la Communauté sur le plan international», contredisent cependant la thèse de la requérante.

21 En ce qui concerne le grief tiré de la violation du principe de proportionnalité, Faust fait valoir que la Commission aurait pu atteindre le but recherché, c'est-à-dire éviter des perturbations du marché, tout simplement par des restrictions quantitatives, en maintenant le système de références sans aucune limite, et qu'il n'existait pas de raison d'abandonner ce système et d'exclure, arbitrairement et de manière générale, des quotas d'importation, des courants commerciaux en voie de développement.

22 Il y a lieu de préciser, à cet égard, que la Commission n'aurait pu, en tout état de cause, «maintenir» le système des références, le règlement n° 3096/76 ayant supprimé, avec effet à partir du 1er janvier 1977, les mesures de sauvegarde dans le cadre desquelles ce système était appliqué. Le grief de la requérante doit donc être compris en ce sens que la Commission aurait dû poursuivre ses objectifs par des moyens proportionnés, par exemple en accompagnant les nouvelles mesures de sauvegarde adoptées en 1978 d'un système de références aux importations effectuées dans les années précédentes en provenance de chacun des pays tiers intéressés.

23 Compte tenu du fait que la Commission a cherché, par les mesures attaquées, à atteindre deux objectifs également légitimes, à savoir la stabilisation du marché et la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de commerce extérieur, les mesures adoptées ne sauraient être considérées comme disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis. Il est en effet inévitable qu'une modification de la politique communautaire en matière de commerce extérieur ait des répercussions sur les perspectives commerciales des opérateurs de la branche touchée.

24 Quant au grief de discrimination, il y a lieu de préciser que la légalité du système de l'autolimitation prévu par le règlement n° 1102/78 n'est pas mise en discussion. Faust conteste, en réalité, la façon dont la Commission a appliqué ce système, notamment le fait que la Commission a fixé arbitrairement le quota d'importation accordé à chaque pays tiers dans le cadre de l'autolimitation, sans aucune référence aux importations en provenance de ce pays effectuées dans les années précédentes. L'appréciation de la validité du

règlement n° 1102/78 à la lumière du principe de non-discrimination dépend donc de l'application que la Commission a faite de ce règlement dans les années 1978, 1979 et 1980. Aux fins de la présente affaire, une telle appréciation ne sera toutefois nécessaire que pour les années 1979 et 1980, puisque le recours formé par Faust ne fait pas état du préjudice qu'aurait subi cette firme en 1978.

25 Bien que T'ai-wan ait de toute évidence été traitée par la Commission de manière moins favorable que certains pays tiers, il importe de rappeler qu'il n'existe pas dans le traité de principe général obligeant la Communauté, dans ses relations extérieures, à consentir à tous égards un traitement égal aux différents pays tiers. Sans qu'il soit donc nécessaire d'examiner à quel titre Faust pourrait invoquer l'interdiction de discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté, figurant à l'article 40 du traité, il y a lieu d'observer que, si une différence de traitement entre pays tiers n'est pas contraire au droit communautaire, on ne saurait non plus considérer comme contraire à ce droit une différence de traitement entre opérateurs économiques communautaires qui ne serait qu'une conséquence automatique des différents traitements accordés aux pays tiers avec lesquels ces opérateurs ont noué des relations commerciales.

26 La requérante fait en dernier lieu valoir que l'interdiction presque totale des importations en provenance de T'ai-wan était contraire au principe de la confiance légitime qui exigerait en l'espèce que les relations commerciales traditionnelles soient maintenues.

27 Ce grief doit aussi être rejeté. Les institutions communautaires disposant d'une marge d'appréciation lors du choix des moyens nécessaires pour la réalisation de la politique, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée par des décisions prises par ces institutions dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation. En l'espèce, la violation du principe de la confiance légitime pourrait d'autant moins être admise que l'accord commercial conclu le 3 avril 1978 entre la Communauté et la république populaire de Chine et publié au Journal officiel du 11 mai 1978 (JO L 123, p. 2) était de nature à avertir les opérateurs économiques d'une imminente réorientation de

la politique commerciale de la Communauté et que l'absence de toute obligation de la Communauté d'accorder l'égalité de traitement aux pays tiers empêchait tout opérateur avisé d'escompter qu'on respecte les courants d'échanges en vigueur au moment de l'adoption des mesures de sauvegarde.

28 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que la requérante n'a pas été en mesure de prouver que les règlements qui, d'après elle, lui ont causé le préjudice dont elle réclame la réparation sont illégaux. Le recours doit donc être rejeté.

## Sur les dépens

29 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens; la requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La requérante est condamnée aux dépens.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 28 octobre 1982.

Le greffier

par ordre

H. A. Rühl

administrateur principal

Le président de la première chambre

A. O'Keeffe