le marché de la Communauté, d'un risque de perturbation grave susceptible de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité, et qu'elle trouve sa justification juridique dans des dispositions de droit communautaire.

4. 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 245/81,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof et tendant à obtenir, dans une procédure contentieuse administrative pendante devant cette juridiction entre

EDEKA ZENTRALE AG, Hambourg,

et

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, représentée par le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Office fédéral de l'alimentation et de la sylviculture), à Francfort-sur-le-Main,

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement n° 1102/78 de la Commission du 25 mai 1978 arrêtant des mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons (JO L 139, p. 26),

LA COUR (troisième chambre)

composée de MM. A. Touffait, président de chambre, Mackenzie Stuart et U. Everling, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure ainsi que les observations présentées conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

1. Aux termes de l'article 10 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 légumes (JO L 73, p. 1), l'importation de certains produits, notamment des conserves de champignons, dans la Communauté est soumise à la présentation d'un certificat d'importation. L'article 14 de ce règlement dispose que:

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

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

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

...»

Les modalités d'application mentionnées au paragraphe premier de cet article ont été définies par le règlement n° 521/77 du Conseil du 14 mars 1977 (JO L 73, p. 28). Ce texte fixe les critères permettant d'apprécier l'existence d'une perturbation et énumère les mesures de sauvegarde susceptibles d'être prises. En ce qui concerne les produits soumis au régime des certificats d'importation, ces mesures peuvent être la cessation de la délivrance des certificats ou le rejet des demandes de délivrance des certificats qui sont en instance (article 2, paragraphe 1 a)). Les mesures de sauvegarde, qui ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires, peuvent être limitées à des produits importés provenant ou originaires de pays déterminés ainsi qu'à des produits exportés à destination de pays déterminés (article 2, paragraphe 1). L'article 3 dispose explicitement que le règlement est appliqué dans le respect des obligations découlant d'accords qui engagent la Communauté sur le plan international.

Se fondant sur l'article 14, paragraphe 2, du règlement du Conseil n° 516/77, la Commission a adopté le 25 mai 1978 le règlement n° 1102/78 arrêtant des mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons

(JO L 139, p. 26). L'article premier de ce règlement suspend la délivrance des certificats d'importation pour les conserves de champignons à partir du 26 mai 1978. Toutefois, son article 2, paragraphe 1, prévoit que le blocage des importations ne s'applique 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 dispose que la république populaire de Chine bénéficie de l'application de l'article 2.

Dans les considérants du règlement n° 1102/78, il est dit que la quantité de conserves de champignons importée ou à importer jusqu'à la fin du mois de juillet 1978, sur la base des certificats d'importation délivrés ou demandés, dépasse déjà largement celle importée au cours de l'année 1977; que l'évolution des importations en provenance des pays tiers, dont les produits sont pour une large part offerts à un prix inférieur au prix de revient de l'industrie communautaire pour les conserves de champignons, peut conduire à accentuer les difficultés de production et d'écoulement pour les producteurs communautaires et qu'ainsi le marché de la Communauté est menacé de subir, du fait des importations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité CEE. En ce qui concerne le régime d'exception prévu en faveur de la république populaire de Chine, les considérants relèvent que celle-ci est en mesure d'assurer que ses exportations vers la Communauté ne dépassent pas une quantité acceptable par la Commission.

2. La demanderesse au principal, la Firma Edeka Zentrale AG, importe entre autres des conserves de champignons provenant de T'ai-wan et de Corée du Sud. Le 25 septembre 1979, elle a demandé au Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft l'octroi de certificats d'importation portant sur deux livraisons partielles de champignons en provenance de T'ai-wan et de Corée du Sud. Le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft a rejeté les demandes au motif que la délivrance de certificats d'importation pour les conserves de champignons en provenance de T'ai-wan et de Corée était suspendue en application du règlement n° 1102/78 de la Commission.

La procédure en réclamation n'ayant pas abouti, la Firma Edeka Zentrale AG a formé un recours auprès du Verwaltungsgericht compétent. Elle a fait valoir que le blocage des importations prévu par le règlement litigieux viole l'interdiction de discrimination édictée à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, ainsi que le principe de la liberté du commerce extérieur, le principe de la proportionnalité et le principe de l'égalité devant la concurrence.

Le Verwaltungsgerichtshof de Hesse, devant lequel le litige avait été porté en appel, a estimé que sa décision dépendait de la question de savoir si le règlement n° 1102/78 était ou non valide. C'est pourquoi, il a sursis à statuer et a saisi la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, de la question suivante:

«Le règlement (CEE) n° 1102/78 de la Commission du 25 mai 1978 arrêtant des mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons (JO L 139 du 26. 5. 1978, p. 26) était-il valide ou violait-il l'interdiction de discrimination au motif que — comme le pense la demanderesse — il excluait pratiquement, d'une manière générale, certains importateurs des importations en provenance des pays tiers?»

Si l'on en croit les motifs de l'ordonnance, la juridiction de renvoi estime qu'il y a lieu avant tout de clarifier la question de savoir si la mesure de sauvegarde prise en adoptant le règlement litigieux était appropriée et nécessaire dans

son intégralité pour empêcher les perturbations du marché ou bien si cette mesure de sauvegarde violait l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE parce qu'elle prévoyait un blocage général des importations pour les conserves de champignons sans tenir compte des relations commerciales traditionnelles des différents importateurs.

3. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 9 septembre 1981.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par la Firma Edeka Zentrale AG, représentée par Me Dietrich Ehle, avocat à Cologne et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Meinhard Hilf, membre de son service juridique.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a par ordonnance du 3 février 1982 décidé d'ouvrir la procédure orale sans qu'il y ait lieu de procéder à des mesures d'instruction préalables; l'affaire a été renvoyée à la troisième chambre, en vertu de l'article 95 du règlement de procédure. A la demande de la Cour de justice, la Commission des Communautés européennes a exposé, à titre de complément d'information, le déroulement de ses négociations avec les pays tiers concernés relativement à l'autolimitation des exportations de ces pays vers la Communauté.

II — Observations écrites

1. La Firma Edeka Zentrale AG estime que le règlement n° 1102/78 viole l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, lequel constitue une application particulière du principe d'égalité de traitement dans le domaine de la réglementation en matière d'organisation de marché.

Dans la mesure où il a suspendu la délivrance de certificats d'importation pour des conserves de champignons en provenance de tous les pays tiers à l'exception de la république populaire de Chine, ce règlement aurait également violé le principe établi à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, d'après lequel l'organisation commune des marchés doit se limiter à poursuivre les objectifs définis à l'article 39. Il résulte de ce princpe que dans le cadre de son activité réglementaire la Commission ne pourrait adopter des mesures qui relèvent exclusivement de la politique du commerce extérieur.

La discrimination illégale en question serait constituée par le fait que Edeka aurait été désavantagée par rapport à d'autres importateurs qui entretenaient au cours de la période litigieuse des relations commerciales avec la république populaire de Chine et qui, sur la base du règlement, étaient en mesure d'importer directement des conserves de champignons. Edeka par contre était contrainte d'acheter indirectement, à un prix grevé de la marge de l'importation, auprès d'autres importateurs directs, ce qui a eu pour conséquence de créer un déséquilibre dans les conditions de concurrence. L'inégalité de traitement des opérateurs économiques établis à l'intérieur de la Communauté résulterait ainsi indirectement de l'inégalité de traitement des pays tiers fournisseurs.

Edeka invoque l'arrêt du 2 juillet 1974 (affaire 153/73, Holtz & Willemsen, Recueil p. 675), dans lequel la Cour de justice a déclaré que les divers éléments de l'organisation commune des marchés, mesures de protection etc., ne sauraient être différenciés qu'en fonction de critères de nature objective qui assurent une répartition proportionnée des avantages et désavantages pour les intéressés.

L'inégalité de traitement due au règlement litigieux ne saurait, à la lumière de cette jurisprudence, être considérée

comme objectivement justifiée. Le règlement n'appliquerait pas de critères de discrimination objectifs dans la mesure où il se serait borné à exclure la république populaire de Chine de la suspension de la délivrance des certificats sans exclure également la Corée du Sud et T'ai-wan. Edeka conteste à cet égard que la république populaire de Chine ait consenti pour l'année 1979 à une autolimitation à concurrence d'une certaine quantité; elle fait valoir en outre que la Corée et T'ai-wan n'auraient pas été invités par la Commission à prendre un engagement d'autolimitation de la même manière que la république populaire de Chine.

La Corée du Sud et T'ai-wan n'auraient en aucun cas dû être complètement exclus de la livraison de conserves de champignons au mépris des relations commerciales et des échanges existant avec les entreprises établies dans la Communauté. Il aurait bien mieux valu octroyer de façon autonome à ces pays un quota correspondant à leurs livraisons précédentes. Cette conclusion eût été plus conforme non seulement au principe de la liberté du commerce extérieur et au principe de proportionnalité mais également au principe général selon lequel les relations commerciales traditionnelles doivent être maintenues. Ce dernier principe trouverait notamment son expression à l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 926/79 du Conseil du 8 mai 1979 relatif au régime commun applicable aux importations (JO L 131, p. 15) et à l'article XIII, 2 du GATT.

A titre subsidiaire, Edeka fait valoir que le principe de l'accès égal et continu aux contingents aurait dû conduire la Commission à s'assurer tout d'abord que les importateurs de produits en provenance de T'ai-wan et de Corée du Sud puissent participer à ce qui subsistait des importations en provenance de république populaire de Chine. Le principe d'égalité de traitement de tous les ressortissants de la Communauté lors de la répartition d'un contingent douanier communautaire aurait été reconnu par la Cour de justice dans ses arrêts du 12 décembre 1973 (Grossoli, affaire 131/73, Recueil p. 1555), du 23 janvier 1980 (Grossoli, affaire 35/79, Recueil p. 177) et du 13 mars 1980 (Van Walsum, affaire 124/79, Recueil p. 813).

2. La Commission fait valoir que la mesure de sauvegarde concrétisée dans le règlement n° 1102/78 s'insère dans une série d'actes du Conseil et de la Commission qui avaient pour but, depuis 1974, d'assurer dans le cadre des règlements de base existants relatifs à l'organisation comune des marchés, la stabilité du marché communautaire. Elle décrit de façon exhaustive les dispositions prises par le Conseil et la Commission entre 1978 et 1981 ainsi que les motifs qui ont conduit à prendre ces dispositions.

En ce qui concerne la discrimination, elle estime que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour, ce grief ne pourrait lui être fait que si, sans motif raisonnable, elle avait traité différemment des situations similaires. Tel ne serait pas le cas en l'espèce puisque la répartition inégale des quotas de livraison entre les différents pays fournisseurs traditionnels ne reposerait pas sur une appréciation arbitraire mais découlerait de l'orientation de la Communauté en matière de politique extérieure, fixée par le Conseil, laquelle orientation tiendrait compte de la volonté des différents pays fournisseurs de limiter leurs exportations vers le marché communautaire.

L'article 39, paragraphe 2 c), du traité CEE contraindrait la Commission à prendre en compte le cadre général de la politique commerciale lors de l'adoption de mesures de sauvegarde. D'après les considérants du règlement de base n° 516/77 du Conseil qui est déterminant en l'espèce, l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes doit tenir compte tant des objectifs de

l'article 39 que de ceux de l'article 110 du traité CEE. Enfin, l'article 3 du règlement n° 521/77 du Conseil qui lie la Commission imposerait explicitement le respect des obligations découlant d'accords qui engagent la Communauté sur le plan international. Les dispositions précitées feraient ressortir qu'en matière de commerce extérieur et en particulier de mesures de sauvegarde — domaines dans lesquels les institutions de la Communauté bénéficieraient d'un large pouvoir discrétionnaire — le droit communautaire ne ferait pas seulement valoir des points de vue se rattachant à l'organisation du marché pour orienter son action, mais reconnaîtrait également aux considérations ayant trait à la politique commerciale générale l'importance qui leur est due.

En acceptant, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1102/78, un engagement d'autolimitation souscrit par la république populaire de Chine pour un quota annuel déterminé, la Commission n'aurait pas usé arbitrairement de son pouvoir d'appréciation en matière de politique commerciale, mais aurait agi en application de l'accord commercial conclu le 3 avril 1978 par la Communauté avec la république populaire de Chine d'après lequel les deux parties seraient tenues de déployer tous leurs efforts pour favoriser l'expansion harmonieuse de leurs échanges commerciaux réciproques. La Communauté ne serait pas liée par des relations et obligations contractuelles comparables avec T'ai-wan et la Corée du Sud.

D'éventuelles modifications dans les relations commerciales traditionnelles devraient être considérées comme normales dans le cadre de la liberté d'action commerciale de la Communauté. A cet égard, les différents importateurs ne sauraient invoquer l'interdiction de discrimination ou un droit immuable au maintien de relations commerciales existantes.

En conclusion, la Commission estime que l'examen de la question préjudicielle n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 1102/78.

III — Procédure orale

A l'audience du 29 avril 1982, la Firma Edeka Zentrale AG, représentée par Me Dietrich Ehle, avocat à Cologne, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Meinhard Hilf, membre de son service juridique, ont été entendues en leurs observations et en leurs réponses aux questions posées par la Cour.

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

Partie en droit

1 Par ordonnance du 17 août 1981, parvenue à la Cour le 9 septembre 1981, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à la validité du règlement n° 1102/78 de la Commission, du 25 mai 1978, arrêtant des mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons (JO L 139, p. 26).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'une procédure contentieuse administrative entre la Firma Edeka Zentrale AG, à Hambourg, et la république fédérale d'Allemagne, représentée par le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Office fédéral de l'alimentation et de la sylviculture). Edeka, qui importe des conserves de champignons en provenance de T'ai-wan et de Corée du Sud, a demandé au Bundesamt, le 25 septembre 1979, la délivrance de certificats d'importation pour deux livraisons de champignons originaires de ces pays. Les demandes ont été rejetées au motif que la délivrance de certificats d'importation pour les conserves de champignons en provenance de T'ai-wan et de Corée du Sud était suspendue en application du règlement n° 1102/78.

3 Ledit règlement, adopté à la suite d'un accord commercial conclu le 3 avril 1978 entre la Communauté économique européenne et la république populaire de Chine (JO L 123, 1978 p. 2), déclare dans son article 1 que la délivrance des certificats d'importation pour les conserves de champignons est suspendue à partir du 26 mai 1978. L'article 2, paragraphe 1, exempte toutefois de l'application de cette mesure les produits 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 établit que la république populaire de Chine bénéficie de l'application de l'article 2.

4 Le bénéfice de cette exemption a été étendu aux produits originaires de T'ai-wan par le règlement n° 1213/78 de la Commission, du 5 juin 1978, relatif à la non-application des mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons (JO L 150, p. 5), mais cet acte a été abrogé par le règlement n° 1449/78 de la Commission, du 28 juin 1978 (JO L 173, p. 25).

5 Le règlement n° 1102/78 est fondé sur 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). L'article 14 de ce dernier règlement donne pouvoir à la Commission de prendre les mesures nécessaires lorsque, dans la Communauté, le marché d'un ou de plusieurs produits couverts par l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes subit ou est menacé de subir, du fait des importations ou des exportations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du

traité. De telles mesures ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires ainsi que le précise l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 521/77 du Conseil, du 14 mars 1977, définissant les modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 73, p. 28).

6 Estimant que le règlement n° 1102/78 violait des principes de droit communautaire, notamment l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité et était, en conséquence invalide, la Firma Edeka Zentrale AG a formé auprès de la juridiction administrative un recours visant à faire constater que le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft était obligé de lui délivrer les certificats d'importation sollicités.

7 En vue de pouvoir apprécier ce moyen, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof, saisi du litige en appel, a posé la question suivante:

«Le règlement (CEE) n° 1102/78 de la Commission, du 25 mai 1978, arrêtant des mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons (JO L 139/26 du 26. 5. 1978, p. 26) était-il valide ou violait-il l'interdiction de discrimination au motif que — comme le pense la demanderesse — il excluait pratiquement, d'une manière générale, certains importateurs des importations en provenance des pays tiers?»

8 Il ressort du dossier que la requérante au principal ne conteste pas que l'adoption et le maintien de mesures de sauvegarde pour les années 1978 et 1979 étaient nécessaires pour faire face à un risque de perturbations graves du marché, susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité. En outre, si elle a fait valoir au cours de la procédure écrite que la Commission n'était pas en droit de tenir compte de considérations de politique commerciale en adoptant des mesures de politique agricole, elle n'a pas maintenu cet argument à l'audience.

9 La requérante au principal fait toutefois grief au règlement n° 1102/78 d'opérer une discrimination entre importateurs, interdite par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité ainsi que de violer les principes de la

proportionnalité et de la confiance légitime. En effet, ce règlement, en raison du changement brusque de la politique antérieurement appliquée, l'empêcherait de s'approvisionner en conserves de champignons provenant de T'ai-wan et de la Corée du Sud, la défavorisant ainsi par rapport à des concurrents qui importaient des conserves de champignons de la république populaire de Chine.

10 Il y a donc lieu d'examiner si la politique poursuivie par la Commission en matière d'importation des produits en cause est conforme aux principes susvisés.

Sur le principe de non-discrimination

11 Ainsi que la Cour l'a constaté dans ses arrêts du 19 octobre 1977 (Ruckdeschel, affaires 117/76 et 16/77, Recueil p. 1753; Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson, affaires 124/76 et 20/77, Recueil p. 1795), l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire. Ce principe veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée.

12 Étant donné que la prétendue différence de traitement entre importateurs résulte de la différence de traitement que le règlement n° 1102/78 opère entre les pays exportateurs concernés et qui se fonde sur le fait que seule la république populaire de Chine, au contraire de T'ai-wan et de la Corée du Sud, a accepté de limiter ses exportations vers la Communauté, le grief fait au règlement litigieux vise en réalité la politique poursuivie par la Commission lors de ses négociations avec ces pays en vue d'obtenir de leur part un accord d'autolimitation.

13 Il y a donc lieu d'examiner si cette politique revêt un caractère arbitraire, notamment en ce que les quantités d'importations proposées par la Commission aux pays tiers concernés comme base d'un accord d'autolimitation n'étaient pas en rapport avec les besoins du marché de la Communauté.

14 En ce qui concerne d'abord l'année 1978, il ressort des indications fournies par la Commission que tant les quantités de conserves de champignons offertes à chacun des trois pays dont il s'agit que celles effectivement exportées par chacun de ces pays vers la Communauté étaient établies à partir du tonnage annuel moyen exporté au cours des années précédentes, sans qu'un traitement préférentiel n'ait été accordé à aucun de ces pays. Dès lors, en ce qui concerne l'année 1978, le règlement n° 1102/78 n'est pas de nature à faire grief à la requérante au principal.

15 Cette appréciation n'est pas mise en cause par le fait que le règlement litigieux ne vise que les importations en provenance de T'ai-wan et de la Corée du Sud, à l'exclusion de celles provenant de la république populaire de Chine. En effet, si ce règlement n'a exempté de son champ d'application que la république populaire de Chine, c'était parce que seul ce pays avait effectivement limité ses exportations vers la Communauté sur la base des quantités offertes.

16 Quant à T'ai-wan, on ne saurait reprocher à la Commission de n'avoir pas tenu compte, lors de l'adoption du règlement, le 25 mai 1978, d'un télex des autorités t'ai-wanaises, du 23 mai 1978, par lequel celles-ci se sont déclarées prêtes à limiter les exportations à une quantité correspondant à peu près à celle offerte. Vu l'urgence des mesures à prendre, la Commission était en droit de mener à bout la procédure en cours et d'entreprendre ensuite les vérifications nécessaires dans un délai raisonnable, avant d'exempter également T'ai-wan de l'application des mesures de sauvegarde par le règlement n° 1213/78, du 5 juin 1978. Ayant appris par la suite que T'ai-wan avait déjà vendu et continuait à vendre des conserves de champignons dépassant les quantités convenues, elle était fondée à mettre fin à cette exemption, par le règlement n° 1449/78, du 28 juin 1978.

17 En revanche, en ce qui concerne l'année 1979, une comparaison des quantités respectivement offertes à chacun des trois pays dont il s'agit et importées de ces pays fait apparaître un traitement préférentiel en faveur de la république populaire de Chine au dépens de T'ai-wan et de la Corée du Sud, de nature à faire grief à la requérante au principal.

18 Il résulte toutefois des explications de la Commission que celle-ci a maintenu le règlement n° 1102/78 inchangé pour 1979, c'est-à-dire en excluant de son champ d'application la seule république populaire de Chine et non T'ai-wan et la Corée du Sud, étant donné qui seule la république populaire de Chine avait initialement accepté un accord d'autolimitation, alors que la Corée du Sud n'a accepté qu'en septembre 1979 de limiter ses exportations vers la Communauté mais n'a pas fait effectivement usage du contingent accordé, et que les négociations avec T'ai-wan n'ont pas abouti à un accord d'autolimitation avant le mois de février 1980. La Commission a majoré le contingent initialement arrêté pour la république populaire de Chine respectivement en juillet et en août 1979 en tenant compte de l'état des négociations avec ces trois pays et après avoir constaté que le marché communautaire pouvait absorber des quantités supplémentaires.

19 Il est constant que les institutions communautaires disposent d'un pouvoir d'appréciation en matière de politique commerciale et qu'il n'existe pas dans le traité, ainsi que la Cour l'a relevé dans l'arrêt du 22 janvier 1976 (Balkan-Import-Export, affaire 55/75, Recueil p. 19), de principe général susceptible d'être invoqué par les opérateurs économiques, obligeant la Communauté, dans ses relations externes, à consentir à tous égards un traitement égal aux pays tiers. Dès lors, on ne saurait reprocher à la réglementation de la Commission de donner lieu à un détournement des courants d'importation de T'ai-wan et de la Corée du Sud vers la république populaire de Chine.

20 Dans ces conditions et au vu des circonstances mentionnées plus haut, le règlement n° 1102/78 répondant, tant pour les années 1978 que 1979, aux besoins du marché de la Communauté, la différenciation qu'il opère entre les pays exportateurs dont il s'agit et, par-là, entre les opérateurs important en provenance de ces pays doit être considérée comme objectivement justifiée, de sorte que l'argument tiré d'une violation de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité doit être écarté.

Sur le principe de proportionnalité

21 La requérante au principal fait également valoir que, même à supposer justifiée la différence de traitement opérée par le règlement litigieux, celui-ci viole le principe de proportionnalité sous-jacent à l'ordre juridique commu-

nautaire, étant donné qu'il reviendrait à une interdiction presque totale des importations en provenance de T'ai-wan et de Corée du Sud, faisant ainsi supporter de façon excessive par les importateurs les conséquences de cette interdiction.

22 Ainsi que la Cour l'a reconnu dans l'arrêt du 5 mai 1981 (Dürbeck, affaire 112/80, Recueil p. 1095), la tentative de la Commission d'obtenir, avant d'arrêter des mesures contraignantes, l'accord des pays exportateurs sur une autolimitation de leurs exportations vers la Communauté ne saurait être considérée comme inacceptable au regard du droit communautaire, dès lors qu'elle traduit l'effort de la Communauté de ne recourir qu'en dernier ressort à l'adoption des mesures contraignantes. Cette tentative est d'autant plus admissible en l'espèce que tant le règlement de base n° 516/77 du Conseil, du 14 mars 1977, que le règlement d'application n° 521 du Conseil, de la même date, précisent que les mesures de sauvegarde doivent se limiter à ce qui est strictement nécessaire.

23 Il s'ensuit que la Commission est fondée à tenir compte, lors de l'adoption de mesures de sauvegarde, de la disposition d'un pays tiers à accepter ou non une autolimitation de ses exportations vers la Communauté. On ne saurait donc lui reprocher d'avoir excédé les limites de son pouvoir d'appréciation en interdisant quasi totalement les importations en provenance de T'ai-wan et de la Corée du Sud, pays n'ayant pas consenti à une telle autolimitation, en faveur des importations en provenance de la république populaire de Chine qui, elle, a accepté un accord d'autolimitation, même si une telle interdiction est susceptible d'entraîner un détournement des courants d'importations de T'ai-wan et de la Corée du Sud vers la république populaire de Chine.

24 Dans ce contexte, la requérante au principal renvoie à l'article 110 du traité lequel s'opposerait également à l'interdiction totale des importations en provenance de T'ai-wan et de la Corée du Sud. Il suffit toutefois de rappeler à cet égard l'arrêt de la Cour du 5 mai 1981 (Dürbeck, précité), selon lequel l'article 110 du traité ne saurait être interprété comme interdisant à la Communauté d'arrêter, sous peine d'une violation du traité, toute mesure susceptible d'affecter les échanges avec les pays tiers, notamment lorsque, comme dans la présente espèce, l'adoption d'une telle mesure est rendue nécessaire par l'existence, dans le marché de la Communauté, d'un risque de perturbation grave susceptible de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité, et qu'elle trouve sa justification juridique dans des dispositions de droit communautaire.

25 Par conséquent, l'argument tiré d'une violation du principe de proportionnalité ne saurait non plus être retenu en l'espèce.

Sur le principe de la confiance légitime

26 La requérante au principal fait en dernier lieu valoir que l'interdiction presque totale des importations en provenance de T'ai-wan et de la Corée du Sud était contraire au principe de la confiance légitime qui exigerait en l'espèce que les relations commerciales traditionnelles doivent être maintenues. Cette exigence aurait trouvé son expression à l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 926/79 du Conseil, du 8 mai 1979, relatif au régime commun applicable aux importations (JO L 131, p. 15) et à l'article XIII, paragraphe 2, du GATT.

27 Cet argument doit aussi être rejeté. Les institutions communautaires disposant d'une marge d'appréciation lors du choix des moyens nécessaires pour la réalisation de leur 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, une 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.

28 Pour toutes ces raisons, il y a lieu de répondre au Hessischer Verwaltungsgerichtshof que l'examen de la question posée n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 1102/78 de la Commission, du 25 mai 1978.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof par ordonnance du 17 août 1981, dit pour droit:

L'examen de la question posée n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 1102/78 de la Commission, du 25 mai 1978.

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 juillet 1982.

Pour le greffier

J. A. Pompe
Greffier adjoint

Le président de la troisième chambre

A. Touffait

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 27 MAI 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le renvoi à titre préjudiciel dont nous nous occupons aujourd'hui vous est déféré par la cour d'appel administrative du Land de Hesse. La procédure devant cette juridiction a été engagée par une entreprise allemande que nous appellerons «Edeka» pour plus de commodité. Cette entreprise est une importante firme allemande de distribution dans le domaine alimentaire qui, outre ses autres activités commerciales, importe des conserves de champignons de T'ai-wan et de Corée du Sud. Le litige pendant

1 — Traduit de l'anglais.