CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 30 avril 1996 *

1. La Cour est invitée dans la présente affaire à se prononcer sur la validité de deux règlements imposant un prix minimal à l'importation des fraises congelées en provenance de Pologne entre juillet 1990 et septembre 1991. Le Hauptzollamt (Bureau principal des douanes) Stuttgart-West a prélevé une taxe compensatoire sur les importations effectuées par Binder GmbH & Co. International, partie demanderesse dans la procédure au principal, qui n'avait pas respecté le prix minimal à l'importation. Dans une procédure devant le Finanzgericht Baden-Württemberg, Binder a contesté la taxe compensatoire et mis en cause la validité des règlements de sauvegarde. Le Finanzgericht a invité la Cour à se prononcer sur la validité des règlements.

La législation communautaire en cause

2. Dans les années qui ont précédé la mise en œuvre des mesures de sauvegarde en cause, la Communauté a conclu avec la Pologne une série d'accords annuels, selon lesquels le gouvernement polonais acceptait de veiller au respect d'un prix moyen à l'importation des fraises congelées de Pologne vers la Communauté. Le dernier de ces accords concernait l'année de commercialisation échue le 31 mai 1990. Or, ainsi que la Commission l'explique dans ses observations écrites, cet accord a été affecté par l'effondrement du système politique des pays d'Europe centrale et de l'Est en 1989. La libéralisation du système économique polonais a mis les autorités de ce pays dans l'incapacité de contrôler les exportations et de garantir le respect du prix moyen d'importation convenu avec la Communauté.

3. A la suite de ces changements politiques, le prix des fraises congelées importées de Pologne a diminué pendant les cinq premiers mois de 1990, alors que le volume des importations augmentait simultanément. A la demande du gouvernement du Royaume-Uni, la Commission a décidé de prendre des mesures de sauvegarde contre ces importations.

4. La Commission a pris les mesures de sauvegarde en application des dispositions contenues 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 (ci-après le « règlement de base ») [1]. Selon son article 1er, le règlement de base régit, entre autres, les fraises congelées. L'article 15 soumet ces fraises à une licence d'importation. Les mesures de sauve-

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 49, p. 1.

garde sont autorisées par l'article 18, qui dispose ce qui suit:

« 1. Si, dans la Communauté, le marché d'un ou de plusieurs produits visés à l'article 1er 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 à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, 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.

Si la Commission a été saisie d'une demande d'un État membre, elle en décide dans les vingt-quatre heures qui suivent la réception de la demande.

3. Tout État membre peut déférer au Conseil la mesure prise par la Commission dans un délai de trois jours ouvrables suivant le jour de sa communication. Le Conseil se réunit sans délai. Il peut, à la majorité qualifiée, modifier ou annuler la mesure en question. »

5. La seconde phrase de l'article 18, premier alinéa, a été mise en œuvre par le règlement (CEE) n° 521/77 du Conseil, du 14 mars 1977, définissant les modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (ci-après le « règlement d'application ») [2]. A l'origine, le règlement d'application a été pris pour la mise en œuvre de l'article 14 du règlement (CEE) n° 516/77 du Conseil [3], du 14 mars 1977, au libellé identique. Lorsque ce règlement a été remplacé par le règlement de base, le même règlement d'application a été maintenu. Les dispositions pertinentes dans le présent cas figurent aux articles 1er et 2 du règlement d'application qui sont ainsi rédigés:

« Article premier

2 — JO L 73, p. 28. Le règlement a été abrogé, à compter du 1er juillet 1995, par le règlement (CE) n° 3290/94 du Conseil, du 22 décembre 1994, relatif aux adaptations et aux mesures transitoires nécessaires dans le secteur de l'agriculture pour la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (JO L 349, p. 105); voir l'article 6 et l'annexe XIV.

3 — JO L 73, p. 1.

Pour apprécier si, dans la Communauté, le marché d'un ou de plusieurs produits visés à l'article 1er du règlement (CEE) n° 516/77 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, il est tenu compte en particulier:

a) du volume des importations ou des exportations réalisées ou prévisibles;

b) des disponibilités de produits sur le marché de la Communauté;

c) des prix pratiqués sur le marché de la Communauté pour les produits indigènes ou de l'évolution prévisible de ces prix, et notamment de leur tendance à une baisse ou à une hausse excessive par rapport aux prix des dernières années;

d) des prix pratiqués sur le marché de la Communauté, ramenés à un stade comparable, pour les produits en provenance des pays tiers, et notamment de leur tendance à une baisse excessive, si la situation visée *in limine* se présente du fait des importations.

Article 2

1. Lorsque la situation visée à l'article 14 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 516/77 se présente, les mesures qui peuvent être prises en application des paragraphes 2 et 3 de cet article sont:

a) pour les produits soumis au régime des certificats d'importation:

— la cessation totale ou partielle de la délivrance des certificats, qui entraîne l'irrecevabilité des demandes nouvelles,

— le rejet total ou partiel des demandes de délivrance des certificats qui sont en instance;

b) ...

c) pour tous les produits:

— un système de prix minimaux au-dessous desquels les importations peuvent être soumises à la condition qu'elles se fassent à un prix au moins égal au prix minimal fixé pour le produit en question;

— ...

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires. Elles tiennent compte de la situation particulière des produits en cours d'acheminement vers la Communauté. Elles ne peuvent porter que sur des produits en provenance ou à destination des pays tiers. Elles peuvent être limitées à certaines provenances, origines, destinations, qualités ou présentations. Elles peuvent être limitées aux importations à destination de certaines régions de la Communauté ou aux exportations en provenance de telles régions.

... ».

6. A compter du 31 juillet 1990, des prix minimaux à l'importation ont été appliqués aux fraises congelées en provenance de Pologne, conformément au règlement de base et au règlement d'application, par le règlement (CEE) n° 2198/90 de la Commission, du 27 juillet 1990, relatif aux mesures de sauvegarde applicables aux importations de fraises congelées, de framboises congelées, de fraises conservées provisoirement et de framboises conservées provisoirement, originaires de la Pologne (ci-après le « premier règlement de sauvegarde ») [4].

7. Le préambule cite la concurrence des pays tiers offrant des prix sensiblement inférieurs aux prix auxquels les produits communautaires peuvent être commercialisés. Il souligne que les quantités importées en 1989 et au premier semestre 1990 ont augmenté sensiblement par rapport à la moyenne des trois années précédentes. Le préambule en conclut que « dans ces conditions, le marché de la Communauté est menacé de subir des perturbations graves, susceptibles de mettre en péril les objectifs définis à l'article 39 du traité », et qu'il est nécessaire d'appliquer des mesures de sauvegarde. Le but de ces mesures est d'« empêcher l'écoulement de produits importés à des prix anormalement bas ». Cet objectif pouvait être atteint par l'instauration d'un prix minimal à respecter à l'importation dans la Communauté. Le niveau de ce prix devait être fixé en tenant compte des prix convenus antérieurement avec le pays en question ainsi que de la qualité et de la présentation des produits concernés.

4 — JO L 198, p. 53.

8. Selon les dispositions pertinentes du premier règlement de sauvegarde:

« Article premier

1. Lors de l'importation dans la Communauté des fraises congelées, ... originaires de la Pologne, le prix minimal à respecter à l'importation est fixé comme ci-dessous:

(En écus/100 kg poids net)

Code NC	Désignation de la marchandise	Prix minimal à l'importation
0811 10 90	Fraises congelées sans addition de sucre	88
...		

2. Lorsque le prix à l'importation est inférieur au prix minimal visé ci-dessus, une taxe compensatoire égale à la différence entre ces deux prix est perçue.

Article 2

1. Le prix minimal à l'importation est respecté lorsque le prix à l'importation exprimé dans la monnaie de l'État membre importateur n'est pas inférieur au prix minimal à l'importation applicable le jour de l'acceptation de la déclaration de mise en libre pratique.

...

Article 6

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes.*

Il est applicable jusqu'au 31 décembre 1990. »

9. Le premier règlement de sauvegarde n'indique pas le taux de change à utiliser pour convertir le prix minimal à l'importation dans la devise de l'État membre importateur afin de procéder à la comparaison requise par l'article 1er, paragraphe 2. Or, en raison des articles 1er et 2 du règlement (CEE) n° 1676/85 du Conseil, du 11 juin 1985, relatif à la valeur de l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune [5], les taux de conversion agricoles s'appliquent automatiquement au premier règlement de sauvegarde, si bien que le prix minimal à l'importation était fixé à 88 écus « verts »/100 kg. Pour certaines devises, les taux de conversion agricoles diffèrent sensiblement des taux de conversion de l'écu sur le marché libre.

Produits	Taux de conversion agricoles			
	1 écu = DM	Applicable jusqu'au	1 écu = DM	Applicable à partir du
Fruits et légumes transformés:				
...				
– autres fruits et légumes transformés	2,34113	10.10.1990	2,35418	11.10.1990

10. Les taux de conversion agricoles ont été fixés par le règlement (CEE) n° 1678/85 du Conseil, du 11 juin 1985 [6]. La Commission a ajusté ces taux de temps en temps afin de tenir compte des réajustements du système monétaire européen. Les taux applicables au premier règlement de sauvegarde figurent dans le règlement (CEE) n° 2929/90 de la Commission, du 10 octobre 1990 [7]:

11. Le premier règlement de sauvegarde a été remplacé, à compter du 1er janvier 1991, par le règlement (CEE) n° 3797/90 de la Commission, du 21 décembre 1990, relatif aux mesures de sauvegarde applicables aux importations de certains fruits rouges semi-transformés originaires de Pologne et de Yougoslavie (ci-après le « second règlement de sauvegarde ») [8].

12. Le préambule de ce règlement vise les circonstances de l'adoption du premier règlement de sauvegarde. Il précise que « la disponibilité des produits en cause en Pologne et en Yougoslavie est en ce moment importante », et que:

5 — JO L 164, p. 1.
6 — JO L 164, p. 11.
7 — JO L 279, p. 42; voir annexe III.
8 — JO L 365, p. 22.

« en l'absence d'un accord avec les pays exportateurs sur le respect d'un prix franco frontière pour la période restante de la campagne en cours, les produits seraient importés dans la Communauté en quantités très importantes et à des prix très bas ».

On a donc jugé nécessaire de maintenir le régime du prix minimal à l'importation. Le préambule cite aussi la nécessité de fixer des prix minimaux à l'importation en tenant compte des différences de qualité entre les divers produits ainsi que de déterminer de façon explicite le taux de conversion à utiliser pour convertir en monnaie nationale le prix minimal à l'importation.

13. Les dispositions pertinentes en l'espèce du second règlement de sauvegarde sont les suivantes:

« Article premier

1. Lors de l'importation dans la Communauté:

— de fraises et de framboises congelées ... originaires de Pologne,

...

le prix minimal à respecter est fixé comme ci-dessous:

(En écus/100 kg poids net)

Code NC (a)	Désignation des marchandises	Prix minimal à l'importation
0811 10 90	Fraises congelées sans addition de sucre	
ex 0811 10 90	Fruits entiers	92
ex 0811 10 90	autres	65
...		

2. Lorsque le prix à l'importation est inférieur au prix minimal visé au paragraphe 1, une taxe compensatoire égale à la différence entre ces deux prix est perçue.

3. Le prix minimal à l'importation est converti en monnaie nationale de l'État membre de mise en libre pratique à l'aide du taux de conversion visé à l'article 3 *bis* du règlement (CEE) n° 3152/85 de la Commission [9], valable à la date de l'acceptation de la déclaration de mise en libre pratique.

4. Le prix fixé pour les produits indiqués ci-dessus comme 'autres' s'applique aux produits autres que des fruits entiers congelés 'IOF' de la classe I ou Extra (fraises) ou de la classe Extra (framboises), certifiés par un organisme polonais ou yougoslave de contrôle de qualité et accompagnés, lors de la mise en libre pratique dans la Communauté, d'un certificat indiquant la catégorie de qualité.

Les produits qui ne remplissent pas les conditions mentionnés ci-dessus sont mis en libre pratique moyennant le respect du prix minimal pour la catégorie 'fruits entiers'.

Article 2

1. Le prix minimal à l'importation est respecté lorsque le prix à l'importation exprimé dans la monnaie de l'État membre de mise en libre pratique n'est pas inférieur au prix minimal à l'importation applicable le jour de l'acceptation de la déclaration de mise en libre pratique.

...

Article 5

Le présent règlement entre en vigueur le 1er janvier 1991.

Il est applicable jusqu'au 31 mars 1991. »

14. Le second règlement de sauvegarde a été prorogé jusqu'au 31 juillet 1991 par le règlement (CEE) n° 810/91 de la Commission, du 27 mars 1991, [10] et jusqu'au 25 septembre

9 — JO L 310 de 1985, p. 1.

10 — JO L 82, p. 49.

1991 par le règlement (CEE) n° 2152/91 de la Commission, du 22 juillet 1991 [11]. Ces deux règlements visent la disponibilité persistante d'importantes quantités des produits en question en Pologne et en Yougoslavie.

15. La base de conversion du prix minimal d'importation dans la devise de l'État membre importateur était explicitement indiquée à l'article 1er, paragraphe 3, du second règlement de sauvegarde, de manière à l'harmoniser avec la pratique en usage pour les prix minimaux à l'importation d'autres produits agricoles. Le taux de conversion appliqué est le taux agricole représentatif utilisé pour calculer les montants compensatoires monétaires. Le taux de conversion pertinent était de 2,35418 DM = 1 écu le 1er janvier 1991 [12]. Au 1er août 1991 [13], ce taux de conversion était le même.

16. L'effet combiné du prix minimal à l'importation et des taux de change agricoles est illustré par le tableau suivant, qui mentionne les prix moyens et minimaux à l'importation en marks allemands à différentes époques:

Fraises congelées importées de Pologne	écus/100 kg	DM/100 kg
Prix moyen convenu 1989/90 (au taux applicable au 1.8.90)	88 écus (taux du marché libre)	181,95
Prix minimal à l'importation jusqu'au 10.10.90	88 écus verts	206,02
Prix minimal à l'importation du 11.10.90 au 31.12.90	88 écus verts	207,17
Prix minimal à l'importation au 1.1.91		
— fruit entier	92 écus verts	216,58
— autre	65 écus verts	153,02
Prix minimal à l'importation au 1.8.91		
— fruit entier	92 écus verts	216,58
— autre	65 écus verts	153,02

17. La Commission relève que le régime des prix minimaux à l'importation continue de s'appliquer aujourd'hui dans le cadre des accords passés par la Communauté avec la Pologne [14].

11 — JO L 200, p. 16.

12 — Règlement (CEE) n° 3830/90 de la Commission, du 28 décembre 1990 (JO L 369, p. 51).

13 — Règlement (CEE) n° 2197/91 de la Commission, du 25 juillet 1991 (JO L 207, p. 42).

14 — Voir la décision du Conseil 92/228/CEE, du 25 février 1992, relative à la conclusion par la Communauté économique européenne de l'accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement entre la Communauté économique européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier, d'une part, et la république de Pologne, d'autre part (JO L 114, p. 1; voir les annexes aux annexes VIIIb et Xc à l'accord); la décision du Conseil et de la Commission 93/743/Euratom, CECA, CE, du 13 décembre 1993, relative à la conclusion de l'accord européen entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la république de Pologne, d'autre part (JO L 348, p. 1; voir à nouveau les annexes aux annexes VIIIb et Xc à l'accord).

Les faits et les questions déférées par la juridiction nationale

18. Binder a importé des fraises congelées de Pologne entre novembre 1990 et septembre 1991. Le Hauptzollamt Stuttgart-West, partie défenderesse dans la procédure devant le Finanzgericht, procédant à un contrôle, a conclu que Binder ne respectait pas les prix minimaux à l'importation prescrits. Il a estimé que les prix contractuels réels étaient inférieurs aux prix facturés (lesquels correspondaient aux prix minimaux à l'importation) et que Binder récupérait la différence sous la forme d'une sous-facturation pour l'importation de fruits non soumis à des prix minimaux. Le Hauptzollamt a donc imposé à Binder le paiement de taxes compensatoires d'un montant total de 2 024 043,10 DM, sous la forme d'un prélèvement.

19. Binder a engagé une procédure administrative contre l'imposition des taxes compensatoires, dans laquelle il nie avoir enfreint les prix minimaux à l'importation. Cette procédure est encore en cours. Le Hauptzollamt a rejeté une demande de sursis à l'exécution.

20. Binder a alors demandé au Finanzgericht de suspendre l'exécution du paiement par une mesure provisoire au titre du paragraphe 69, troisième alinéa, du Finanzgerichtsordnung allemand (Code de procédure devant la cour financière). Binder soutient dans cette procédure la thèse de l'invalidité des règlements de sauvegarde.

21. Le 6 juillet 1994, le Finanzgericht a invité la Cour à se prononcer sur la validité des règlements de sauvegarde. Il a aussi suspendu l'exécution de la décision du Hauptzollamt jusqu'à l'arrêt de la Cour, Binder ayant fourni une caution.

22. Le Finanzgericht a déféré les questions suivantes:

« 1) Le règlement (CEE) n° 2198/90 de la Commission, du 27 juillet 1990, relatif aux mesures de sauvegarde applicables aux importations de fraises congelées, de framboises congelées, de fraises conservées provisoirement et de framboises conservées provisoirement, originaires de Pologne (JO L 198 du 28 juillet 1990, p. 53), est-il invalide dans l'intégralité de son champ d'application jusqu'au 31 décembre 1990?

2) Le règlement (CEE) n° 3797/90 de la Commission, du 21 décembre 1990, relatif aux mesures de sauvegarde applicables aux importations de certains fruits rouges semi-transformés originaires de Pologne et de Yougoslavie (JO L 365 du 28 décembre 1990, p. 22), est-il

invalide dans son champ d'application initial jusqu'au 31 mars 1991 ainsi que dans son champ d'application prorogé jusqu'au 31 juillet 1991, puis jusqu'au 25 septembre 1991 [règlements (CEE) n^{os} 810/91 et 2152/91 de la Commission du 27 mars 1991 et du 22 juillet 1991, modifiant respectivement le règlement (CEE) n° 3797/90 (JO L 82 du 28 mars 1991, p. 49; L 200 du 23 juillet 1991, p. 16)]? »

Les problèmes posés

23. Binder n'a pas soumis d'observations écrites à la Cour. Seuls le gouvernement espagnol et la Commission l'ont fait. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que Binder conteste la validité des règlements de sauvegarde par trois moyens, le troisième se partageant en trois branches:

a) La Commission n'était pas habilitée à prendre des mesures de sauvegarde au titre du règlement de base parce que, au regard des critères dont le règlement d'application exige l'examen, le marché communautaire n'était pas, et ne serait vraisemblablement pas, exposé à des perturbations graves.

b) Les motifs des règlements de sauvegarde n'étaient pas suffisamment indiqués, en contravention à l'article 190 du traité.

c) Les règlements de sauvegarde violent le principe communautaire de proportionnalité en ce que:

i) le premier règlement de sauvegarde, à la différence du second, ne distinguait pas entre les différentes catégories de qualités des fraises congelées importées;

ii) en rattachant les prix à l'écu « vert », le premier règlement de sauvegarde comportait une augmentation déguisée du prix minimal à l'importation;

iii) les règlements de sauvegarde ont duré plus longtemps qu'il n'était nécessaire, la valeur des produits importés de Pologne ayant dépassé le prix minimal avant la fin de leur période d'application.

24. Binder a aussi fourni un rapport d'experts traitant de questions de fait concernant l'état du marché communautaire de la

fraise [15]. Le rapport défend la thèse que le marché communautaire n'était pas exposé à des perturbations graves.

Les perturbations du marché

25. Le premier moyen avancé par Binder est que la Commission n'était pas habilitée à prendre des mesures de sauvegarde au titre du règlement de base parce que, au regard des critères dont le règlement d'application imposait l'examen, le marché communautaire n'était pas, et ne serait vraisemblablement pas, exposé à des perturbations graves. Cette condition préalable à l'adoption de mesures figure à l'article 18, paragraphe 1, du règlement de base. L'article 1er du règlement d'application indique quatre éléments dont il convient de tenir particulièrement compte pour apprécier les perturbations du marché: a) le volume d'importations réalisées ou prévisibles; b) les quantités disponibles dans la Communauté; c) les prix des produits communautaires et d) les prix des produits importés.

26. Le rapport des experts examine tour à tour chacun de ces critères. Pour ce qui est du point a), le rapport admet que les importations en provenance de Pologne avaient augmenté mais affirme que cela était dû à une augmentation de la demande communautaire en fraises congelées de haute qualité destinées à la transformation (pour la fabrication de produits particuliers tels que confitures et yoghourts de qualité) qui ne pouvait être satisfaite par les producteurs communautaires mais exigeait des fraises de l'espèce Senga Sengana. Des fraises de cette espèce étaient disponibles en Pologne, alors qu'elles ne sont cultivées qu'en faible quantité dans la Communauté. Les fraises Senga Sengana communautaires sont transformées à l'état frais, sans congélation, et, partant, ne seraient pas protégées par les règlements de sauvegarde. Sur le point b), le rapport soutient que l'augmentation des importations en provenance de Pologne était due également à une demande communautaire insatisfaite en fraises congelées. Selon le rapport, à la suite de récoltes abondantes de 1987 à 1989 au cours desquelles les excédents de fraises fraîches ont été congelés et vendus à l'industrie agroalimentaire de la Communauté en pleine expansion, la culture de la fraise a diminué dans les États membres, confrontant cette industrie à un problème d'approvisionnement que la production communautaire ne pouvait satisfaire. Sur le point c), le rapport affirme que les prix convenus à l'avance par contrat des fraises communautaires destinées à l'industrie sont restés fondamentalement stables de 1989 à 1993. Quant au point d), il est dit dans le rapport que le prix moyen des fraises congelées importées de Pologne en 1990 et 1991 était supérieur à celui de 1989. Enfin, selon le rapport, les importations de fraises congelées destinées à la transformation ne sauraient en aucun cas menacer le marché communautaire d'une perturbation grave étant donné que (en 1992) seuls 7 % des fraises produites dans la Communauté étaient destinées à l'industrie.

27. En substance, les experts semblent soutenir dans le rapport que les fraises congelées

15 — Rapport de MM. H. C. Behr et W. Ellinger du Zentrale Markt- und Preisberichtstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, de février 1994, annexé à l'ordonnance de renvoi.

importées de Pologne appartenaient exclusivement à l'espèce Senga Sengana, destinée à une transformation industrielle à haute valeur ajoutée, que la production communautaire de fraises Senga Sengana est négligeable et que l'industrie agroalimentaire de la Communauté, ne pouvant utiliser d'autres espèces de fraises, dépendait donc entièrement des importations de cette espèce.

28. La Commission et le gouvernement espagnol tendent à réfuter les arguments du rapport d'experts.

29. La Commission souligne en particulier que, au cours des cinq premiers mois de 1990, le gouvernement polonais n'était plus en mesure de veiller au respect du prix moyen convenu à l'importation des fraises congelées. Les importations de ces cinq mois, soit 23 499 tonnes, dépassaient déjà le volume total d'importations de 1989, qui était de 21 985 tonnes [16]. Cette augmentation s'accompagnait d'une chute du prix moyen des fraises congelées polonaises du niveau convenu de 88 écus/100 kg à 64 écus/100 kg en mai 1990 et à 60 écus/100 kg en juin 1990. Les prix des fraises congelées produites et vendues dans la Communauté ont également baissé, ainsi que le prix moyen de toutes les importations des pays tiers. Eu égard à cette situation, la Commission a instauré des mesures de sauvegarde en prenant le premier règlement de sauvegarde. La Commission souligne aussi que les fraises congelées importées de Pologne n'appartenaient pas toutes à l'espèce Senga Sengana. Il fallait tenir compte de la situation prévalant sur le marché des fraises congelées dans son ensemble, et non pas seulement de telle ou telle espèce pour lesquelles il n'y avait pas de statistiques particulières. Au surplus, la Commission estime que l'industrie agroalimentaire de la Communauté ne dépend pas d'une espèce particulière de fraises (Senga Sengana selon le rapport) mais seulement d'une certaine qualité de fraises. D'autres espèces, dont celles cultivées dans la Communauté peuvent être de la même qualité.

30. La Commission affirme aussi que, en matière de politique agricole, elle détient, en tant qu'autorité compétente en pareil cas, un large pouvoir d'appréciation pour définir les fondements des mesures qu'elle prend, de telle sorte que la Cour ne peut exercer sur ces mesures qu'un pouvoir de contrôle limité.

31. Selon nous, ce point de vue n'est pas tout à fait exact. Il est certes exact de dire que, lorsque les autorités communautaires ont à choisir entre différentes mesures susceptibles de comporter des objectifs contradictoires, elles doivent se voir reconnaître un large pouvoir discrétionnaire. Il n'appartient certainement pas à la Cour de substituer sa propre appréciation à la leur. Toutefois, lorsque l'adoption de la mesure communautaire litigieuse dépend de certaines constatations de fait, il convient, selon nous, que la Cour examine avec soin ces constatations, même si, en principe, elle ne tiendra pas pareille

16 — Voir les chiffres Eurostat en annexe 1 aux observations de la Commission.

mesure pour illicite sauf à constater une erreur manifeste d'appréciation des faits.

32. Les deux situations peuvent se présenter dans le même cas, mais il est possible, et impératif, de les distinguer. Ainsi, dans l'affaire Wuidart et autres [17], la Cour a déclaré ce qui suit:

« S'agissant du contrôle judiciaire des conditions de mise en œuvre de cette interdiction [de discrimination], il y a toutefois lieu de préciser que le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité lui attribuent (voir arrêt du 11 juillet 1989, Schräder, point 22, 265/87, Rec. 1989, p. 2237). Plus spécifiquement, lorsque, pour prendre une réglementation, le législateur communautaire est amené à apprécier les effets futurs de cette réglementation et que ces effets ne peuvent être prévus avec exactitude, son appréciation ne peut être censurée que si elle apparaît manifestement erronée au vu des éléments dont il disposait au moment de l'adoption de la réglementation. »

33. En outre, ainsi que la Cour l'a jugé récemment [18]:

« S'agissant de l'évaluation d'une situation économique complexe, [les autorités compétentes] jouissent d'un large pouvoir d'appréciation. Ainsi, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si [ces autorités n'ont] pas manifestement dépassé les limites de [leur] pouvoir d'appréciation. »

34. En l'espèce, il ne s'agit pas de savoir si la Commission a dépassé les limites de son pouvoir discrétionnaire mais si elle a commis une erreur manifeste. Pour répondre à cette question, il est important de relever, à la lumière des extraits précédents de la juridiction de la Cour, que la Commission devait agir sur la base de l'information dont elle disposait à l'époque et devait apprécier l'existence, ou l'absence, d'une perturbation grave du marché, ainsi que la question plus difficile de savoir si le marché communautaire serait exposé à l'avenir à une perturbation grave. Au moment où elle a pris les règlements de sauvegarde, la Commission ne disposait, et ne pouvait pas disposer, des renseignements détaillés contenus dans le rapport des experts de 1994.

17 — Arrêt du 21 février 1990 (C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 14).

18 — Arrêts du 29 février 1996 (C-296/93 et C-307/93, France et Irlande/Commission, Rec. p. I-795, point 31).

35. En outre, la Commission devait se demander si les importations de fraises congelées polonaises perturberaient gravement non seulement le marché des fraises congelées, mais l'ensemble du marché des fraises dans la Communauté dans la mesure où il y a concurrence entre ces produits [19]. La Commission devait donc examiner les perturbations, réelles et en perspective, du marché dans le domaine des fraises congelées, des fraises destinées à la transformation et des fraises en général.

36. A la mi-1990, la Commission était confrontée à l'effondrement de l'accord passé par la Communauté avec la Pologne, et à une augmentation substantielle des importations de fraises congelées polonaises, accompagné d'une chute des prix des fraises congelées tant communautaires qu'importées de Pologne. La thèse de Binder sur la demande communautaire insatisfaite n'est pas convaincante et n'explique pas la déflation des prix. En situation de demande non satisfaite, on s'attendrait plutôt à une augmentation.

37. Les chiffres Eurostat produits par la Commission montrent une dégradation marquée, au cours du premier semestre 1990, de la situation au regard de trois des quatre éléments dont elle avait à tenir compte. Seules les quantités produites dans la Communauté sont restées stables. Il fallait s'y attendre en raison du délai important entre la plantation et la première récolte. Selon nous, la Commission était fondée à conclure que le marché communautaire des fraises congelées était ou allait être exposé à de graves perturbations. L'objectif de protection du secteur communautaire de la fraise était en principe compatible avec l'article 39 du traité. La Commission était donc en droit de prendre des mesures de sauvegarde appropriées. La fixation d'un prix minimal à l'importation était en principe un moyen approprié d'atteindre cet objectif, étant donné qu'il aurait pour effet d'annuler l'avantage de prix des fraises polonaises importées, s'attaquant ainsi à la cause de la perturbation.

38. De plus, certaines des affirmations du rapport d'experts se révèlent inexactes au regard des informations dont la Cour dispose. Par exemple, les données Eurostat fournies par la Commission contredisent l'argument selon lequel l'augmentation des importations résultait d'une réduction de la disponibilité de fraises congelées communautaires. Ces données montrent une légère augmentation des échanges de fraises congelées à l'intérieur de la Communauté au premier semestre 1990 par rapport au premier semestre 1989, même si elle s'accompagne d'une diminution des prix (afin de contrer les importations à moindre prix). Le rapport reconnaît lui-même que les fraises communautaires fraîches peuvent être vendues aux fins de transformation à un niveau de prix adapté. Donc, si l'on considère le marché des fraises comme un ensemble, les importations de fraises congelées bon marché de Pologne pourraient affecter les marchés communautaires des fraises tant fraîches que congelées et pourraient même aboutir à une réduction de la culture de ce fruit (ce qui explique

19 — Arrêt du 3 février 1981, Dervieu-Delahais e.a. (95/80, Rec. p. 317, point 11).

peut-être la chute de la production de fraises congelées dans la Communauté en 1991, et cela alors que les mesures de sauvegarde étaient encore en vigueur).

39. De même, il convient d'apprécier, à la lumière des mesures de sauvegarde prises par la Commission, la stabilité du prix des fraises communautaires de 1989 à 1993. Cela donne à penser que ces mesures ont atteint leur objectif de protection du marché communautaire contre les perturbations.

40. L'affirmation que le prix moyen des fraises importées de Pologne en 1990 et 1991 était supérieur au prix de 1989 apparaît aussi inexacte. Selon les chiffres Eurostat, le prix moyen des fraises polonaises congelées était inférieur en 1990 et 1991 à celui de 1989, en dépit des mesures de sauvegarde.

41. Certains des arguments du rapport d'experts figuraient déjà dans une lettre du 3 août 1990 du Waren-Verein der Hamburger Börse e. V. (association des matières premières de la bourse de Hambourg) au Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ministère fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt), qui sollicite l'intervention du gouvernement allemand aux fins d'obtenir la suspension du premier règlement de sauvegarde. La lettre ne contient pas de faits qui ne se retrouvent, avec plus de détails, dans le rapport d'experts. En revanche, elle indique en outre que l'industrie agroalimentaire communautaire avait déjà des contrats d'importation à des prix que le prix minimal d'importation a rendu caducs. Même si cet argument n'est pas cité dans l'ordonnance de renvoi, il est utile de relever que la Cour a déjà traité la question de la confiance légitime des opérateurs économiques de produits agricoles. Dans l'arrêt France et Irlande/Commission, la Cour a rappelé que [20]:

« Si le respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires, et ce spécialement dans un domaine comme celui des organisations communes des marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique (...). Ainsi, les opérateurs économiques ne sauraient invoquer un droit acquis au maintien d'un avantage, résultant pour eux de la mise en place de l'organisation commune des marchés, et dont ils ont bénéficié à un moment donné (...). »

42. Nous concluons donc qu'il n'a pas été démontré que la Commission ait commis des erreurs manifestes d'appréciation. Il nous

20 — Précité, note 18.

ıble bien au contraire qu'il existait une ·lle menace de perturbation du marché mmunautaire et que l'on ne saurait consi·rer l'adoption des règlements de sauveırde, à la lumière des informations disponi·les à l'époque, comme une mesure déraisonnable pour combattre cette perturbation.

Insuffisance de motivation

43. Binder soutient que les règlements de sauvegarde sont invalides en ce qu'ils ne citent pas les motifs pour lesquels ils ont été adoptés, ainsi que l'exige l'article 190 du traité. Il allègue que la Commission n'a pas envisagé la situation du marché des fraises dans son ensemble et n'a pas indiqué clairement qu'elle avait tenu compte de chacun des critères de l'article 1er du règlement d'application.

44. La Cour considère, selon une jurisprudence constante, que l'exposé des motifs requis par l'article 190 du traité doit faire apparaître le raisonnement suivi de façon à permettre aux intéressés de défendre leurs droits et à la Cour d'exercer son contrôle. Toutefois, il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de faits et de droit pertinents et il convient de tenir compte des possibilités matérielles et du délai dans lequel la décision doit intervenir. En outre, l'exigence de motivation doit s'apprécier au regard non seulement du libellé de la mesure en cause, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée [21].

45. En l'espèce, les considérants du premier règlement de sauvegarde mentionnent l'échec de l'accord sur un niveau de prix, l'accroissement du volume et la chute du prix des importations de fraises congelées polonaises. Selon le préambule, les fraises congelées étaient importées à des prix sensiblement inférieurs aux prix de commercialisation des produits communautaires, et dans ces conditions, le marché communautaire était exposé à des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité. Le second règlement de sauvegarde comporte une motivation similaire.

46. Nous estimons que la décision de prendre des mesures de sauvegarde est suffisamment motivée dans les deux règlements. Ainsi que nous l'avons démontré ci-dessus, la motivation cite correctement les éléments justifiant la décision. En outre, ainsi que la présente affaire en apporte la démonstration, la motivation permet tout à fait aux intéressés de défendre leurs droits et à la Cour d'exercer son contrôle.

21 — Arrêt du 14 février 1990, Delacre e.a./Commission (C-350/88, Rec. p. I-395, points 15 et 16).

Proportionnalité

47. Les règlements de sauvegarde sont soumis non seulement au principe général de proportionnalité, mais aussi au critère particulièrement sévère de proportionnalité de l'article 2, paragraphe 2, du règlement d'application. Selon cette disposition, les mesures ne peuvent être prises que « dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires » [22]. Binder affirme que les mesures de la Commission ne respectent pas ces exigences.

48. Avant d'examiner l'argumentation détaillée de Binder, nous souhaitons souligner que, d'une manière générale, l'effet des mesures de sauvegarde sur les importations de Pologne ne donne pas l'impression qu'elles étaient disproportionnées. Les chiffres Eurostat produits par la Commission montrent que les importations de fraises congelées ont continué à croître sensiblement en 1990 et 1991, malgré le régime du prix minimal à l'importation [23]. De plus, ce régime n'a pas entraîné en moyenne d'augmentation du prix de ces importations par rapport aux prix facturés en 1989.

22 — Voir le point 36 de nos conclusions dans les arrêts du 16 octobre 1991, Werner Faust (C-24/90, Rec. p. I-4905), et Wünsche (C-26/90, Rec. p. I-4961).

23 — Les importations se sont élevées respectivement en 1989, 1990 et 1991 à 21 985, 41 540 et 62 934 tonnes.

49. Nous allons maintenant examiner les trois arguments particuliers développés par Binder au titre de son moyen tiré de la proportionnalité.

i) *Différence de qualité*

50. Binder soutient que la Commission aurait dû fixer dans le premier règlement de sauvegarde des prix minimaux à l'importation différents pour les différentes catégories de qualité de fraises congelées. De fait, la Commission a fait pareille distinction dans le second règlement. Selon le rapport des experts, la majorité des importations polonaises portait sur des fraises de la catégorie II, dont le prix est inférieur de 20 à 30 % à celui des fraises de la catégorie I.

51. Or, la Commission affirme que l'accord avec la Pologne avait fixé un prix moyen et que, partant, on n'avait pas exigé de certification quant à la qualité (les importations de qualité supérieure équilibrant celles de qualité inférieure pour parvenir au prix moyen), et qu'il n'existait pas en juillet 1990 de système fiable de certification de la qualité des fraises polonaises. Au 1er janvier 1991, un système de certificats officiels de qualité a été introduit et la Commission a remplacé le premier règlement de sauvegarde par le second, lequel fixait des prix minimaux à l'importation pour deux catégories de qualités. A l'audience, Binder a contesté qu'il

n'existât pas de système de qualification de la qualité en juillet 1990. La Commission a répondu que, à cette date, elle ne pouvait pas se fier à un éventuel système de certification de la qualité.

52. Nous estimons que la Commission a raison lorsqu'elle affirme qu'elle n'est pas tenue de fixer des prix minimaux à l'importation différents pour les différentes qualités de fraises congelées si cela s'avère difficile à mettre en pratique. L'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 521/77 habilitait la Commission à faire pareille différence, sans l'y obliger [24]. La Commission pouvait fixer un prix minimal à l'importation unique dans le premier règlement de sauvegarde, et cela à un niveau suffisamment élevé pour empêcher des importations abondantes de fraises de basse qualité.

ii) *L'utilisation du taux de conversion « vert »*

53. Le premier règlement de sauvegarde était muet sur le taux auquel le prix minimal à l'importation devait être converti dans la devise de l'État membre d'importation afin de permettre la comparaison avec le prix réel à l'importation. Le règlement n° 1676/85 [25] a rendu les taux de change agricoles automatiquement applicables.

54. La Commission a fixé le prix minimal à l'importation au même niveau que celui précédemment convenu comme prix moyen dans l'accord avec la Pologne. Ce prix était de 88 écus/100 kg, soit 181,90 DM/100 kg au taux du marché au 1er août 1990. Or, le prix minimal à l'importation était fixé à 88 écus « verts »/100 kg, soit 206,02 DM/100 kg. Donc, appliqué à l'Allemagne, le premier règlement de sauvegarde fixait un prix minimal à l'importation supérieur de 13,3 % au précédent prix moyen (même si l'augmentation semble avoir été beaucoup moindre dans d'autres États membres), alors que, au cours des quatre années précédentes, le prix moyen s'était accru en moyenne de seulement 1,4 % par an. L'objet déclaré du premier règlement de sauvegarde était « d'exclure la commercialisation de produits importés à des prix anormalement bas » [26].

55. Binder, s'appuyant sur le rapport des experts, soutient que l'on s'attendrait à ce que les « produits importés à des prix anormalement bas » soient moins chers que les prix moyens précédemment convenus, ce qui

24 — Voir nos conclusions, prononcées le 14 mars 1996, dans les affaires Hüpeden (C-295/94, Rec. p. I-3377) et Pietsch (C-296/94, Rec. p. I-3411 point 56).

25 — Précité, note 5.

26 — Voir le troisième considérant du premier règlement de sauvegarde.

permettait des importations à des prix tant inférieurs que supérieurs.

56. La Commission souligne que l'augmentation des prix était intentionnelle: il n'y avait pas eu d'augmentation au titre des accords précédents avec la Pologne depuis 1988, il s'agissait d'encourager des importations de meilleure qualité et les prix réels précédents étaient supérieurs aux prix moyens convenus avec la Pologne.

57. Le fait que les importations en provenance de Pologne ont continué de croître de 1990 à 1993, ainsi que le montrent les chiffres Eurostat joints aux observations de la Commission, confirme selon nous que le prix minimal à l'importation n'a pas été fixé à un niveau trop élevé. La Commission n'était nullement tenue de maintenir le niveau de prix moyen des accords précédents. Elle pouvait fixer le prix minimal à un niveau approprié pour protéger le marché communautaire, et, de fait, l'évolution ultérieure des importations en provenance de Pologne montre que le niveau choisi était approprié.

iii) *La durée*

58. Enfin, Binder soutient que les règlements de sauvegarde ont duré trop longtemps étant donné que la valeur des produits importés de Pologne a dépassé 100 écus/100 kg dès le quatrième trimestre 1990.

59. Selon la Commission, l'augmentation du prix ne fait que démontrer que les mesures de sauvegarde produisaient l'effet recherché. La Commission soutient que, à défaut d'accord avec la Pologne sur les prix à l'importation, la suspension de la mesure aurait entraîné une grave perturbation du marché communautaire. A son expiration, le second règlement a été remplacé par un accord avec la Pologne, encore en vigueur aujourd'hui, relatif aux prix minimaux à l'importation des fraises destinées à la transformation.

60. Nous estimons que la durée d'application des règlements de sauvegarde n'était pas disproportionnée compte tenu de ce que le prix à l'importation des fraises congelées polonaises n'a pas augmenté en moyenne au cours de leur période de mise en œuvre, par rapport à la période précédant l'imposition des mesures [27], et eu égard au défaut d'accord avec la Pologne.

27 — Voir l'annexe 1 aux observations de la Commission.
1989 — moyenne mensuelle 86,1 écus, moyenne pondérée (par volume) 86,1 écus
1990 — moyenne mensuelle 80,0 écus, moyenne pondérée (par volume) 76,4 écus
1991 — moyenne mensuelle 76,5 écus, moyenne pondérée (par volume) 76,3 écus

Conclusion

61. En conséquence, nous estimons que les questions déférées par le Finanzgericht appellent les réponses suivantes:

« 1) L'examen des questions déférées n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité du règlement (CEE) n° 2198/90 de la Commission, du 27 juillet 1990, relatif aux mesures de sauvegarde applicables aux importations de fraises congelées, de framboises congelées, de fraises conservées provisoirement et de framboises conservées provisoirement, originaires de la Pologne, et cela jusqu'au 31 décembre 1990, pendant toute sa période d'application.

2) L'examen des questions déférées n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité du règlement (CEE) n° 3797/90 de la Commission, du 21 décembre 1990, relatif aux mesures de sauvegarde applicables aux importations de certains fruits rouges semi-transformés originaires de Pologne et de Yougoslavie, ni du règlement (CEE) n° 810/91 de la Commission, du 27 mars 1991, ou du règlement (CEE) n° 2152/91 de la Commission, du 22 juillet 1991, qui ont prorogé l'application du règlement n° 3797/90 respectivement jusqu'au 31 juillet 1991 et au 25 septembre 1991. »