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.

devant la juridiction de renvoi remonte à l'interdiction virtuelle des importations de conserves de champignons dans la Communauté à partir de ces deux pays en 1979 ainsi qu'à une limitation sévère de ces importations en provenance de T'ai-wan en 1980 à la suite de mesures prises par la Commission en vue d'éviter une perturbation sérieuse sur le marché communautaire des conserves de champignons.

Nous avons déjà donné une description des circonstances qui se trouvent à l'arrière-plan de ces mesures dans nos conclusions dans l'affaire 52/81, Faust/Commission, auxquelles nous nous référons ici sans les reproduire. Toutefois, comme les problèmes qui se posent dans les deux affaires ne sont pas identiques et comme en outre des arguments différents ont été développés dans chacune de ces deux affaires, il nous semble bon et également plus correct envers la juridiction a quo d'exposer dans le cadre des présentes conclusions les faits et éléments sur lesquels l'argumentation a été basée dans le cas précédent, même si cela nous impose certaines redites.

En bref, les faits de la présente affaire sont les suivants.

Le 3 avril 1978, un accord commercial est signé entre la Communauté et la Chine. L'article 3 de cet accord prévoit entre autres que les deux parties contractantes «déploieront tous leurs efforts pour favoriser l'expansion harmonieuse de leurs échanges commerciaux réciproques». L'accord est publié au Journal officiel du 11 mai (JO L 123, p. 2) et, quinze jours plus tard, la Commission adopte le règlement n° 1102/78 (JO L 139 du 26. 5. 1978, p. 26). Cet acte est basé sur l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 516/77, du 14 mars 1977 (JO L 73 du 21. 3. 1977, p. 1), lequel donne pouvoir à la Commission de prendre «les mesures nécessaires» si le marché d'un ou de plusieurs produits transformés à base de fruits et légumes couvert par l'organisation de marché subit ou est menacé de subir des perturbations graves. L'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 1102/78 suspend la délivrance des certificats d'importation pour les conserves de champignons. L'article 2, paragraphe 1, exempte 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 Chine «bénéficie de l'application de l'article 2».

Le règlement de la Commission n° 1213/78 du 5 juin 1978 (JO L 150 du 6. 6. 1978, p. 5), étend aux produits originaires de T'ai-wan le bénéfice de cette exemption, mais cet acte est abrogé trois semaines plus tard par le règlement de la Commission n° 1449/78 du 28 juin 1978 (JO L 173 du 29. 6. 1978, p. 25). Après cela, les importations en provenance de T'ai-wan restent interdites jusqu'à avril 1980. En ce qui concerne les champignons originaires de Corée du Sud, ce n'est qu'en novembre 1979 que la mesure portant suspension de la délivrance des certificats d'importation est levée (voir règlement de la Commission n° 2447/79 du 7. 11. 1979 (JO L 279 du 8. 11. 1979, p. 11). A cette époque, la Chine, T'ai-wan et la Corée du Sud sont les trois principaux exportateurs de conserves de champignons à destination de la Communauté si bien qu'avec l'exclusion des importations de T'ai-wan et de Corée du Sud durant la plus grande partie de l'année 1979, la Chine reste le seul fournisseur important. Le 25 septembre 1979, à une époque où les importations en provenance de ces pays étaient toujours interdites conformément au

règlement n° 1102/78, Edeka saisit les autorités allemandes compétentes d'une demande de certificats d'importation pour deux lots de conserves de champignons, le premier originaire de T'ai-wan et d'une contenance de 73 920 kg et l'autre de Corée du Sud, d'un poids de 18 480 kg. Les demandes sont rejetées le 4 octobre, motif pris de ce que leur délivrance a été suspendue en vertu de l'article 1 du règlement n° 1102/78. Edeka introduit une réclamation administrative contre cette décision, laquelle est à son tour rejetée et, le 15 novembre 1979, elle saisit le tribunal administratif de Francfort d'une action dirigée contre la république fédérale d'Allemagne en la personne du «Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft» (office fédéral pour l'alimentation et la sylviculture).

La légalité de la décision portant rejet de la demande de délivrance de certificats d'importation était fonction du règlement n° 1102/78 dont Edeka soutenait qu'il était lui-même illégal pour les raisons suivantes:

a) l'article 1 violait l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité en ce qu'il mettait fin à l'égalité d'accès des importateurs au marché des pays tiers;

b) il enfreignait le principe de la liberté du commerce extérieur inscrit aux articles 39 et 110 du traité CEE;

c) il violait le principe de proportionnalité;

d) il violait le principe d'égalité dans la concurrence en ce qui concerne les restrictions imposées aux pays fournisseurs.

Le tribunal administratif rejette l'action formée par Edeka et cette dernière interjette appel devant la cour d'appel administrative, laquelle décide de saisir la Cour à titre préjudiciel. Il vous est aussi demandé de préciser si le règlement était entièrement adéquat et nécessaire en vue de protéger le marché communautaire contre des perturbations graves pouvant être provoquées par l'importation de conserves de champignons en provenance de T'ai-wan et de Corée du Sud ou si cet acte enfreignait l'interdiction de discrimination inscrite à l'article 40, paragraphe 3, du traité en ce qu'il introduisait une interdiction générale d'importer des conserves de champignons en provenance de ces pays au mépris des relations commerciales traditionnelles entretenues par certains importateurs déterminés. La juridiction nationale estime qu'interdire aux importateurs, par une mesure de caractère général, l'accès à leurs sources d'approvisionnement traditionnelles pourrait être constitutif d'une violation de l'article 40, paragraphe 3, laquelle aurait pu être évitée si les mesures de sauvegarde adoptées par la Commission avaient simplement consisté en la fixation de quotas d'importation minima pour les importateurs concernés.

La question déférée à la Cour est libellée dans les termes suivants: «Le règlement (CEE) n° 1102/78 de la Commission du 25 mai 1978 ... 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?»

Edeka ne conteste pas la justification en fait de l'application de certaines mesures de sauvegarde à l'époque pertinente en l'espèce. Elle admet qu'elle ne possède pas un droit inaliénable à importer des marchandises en provenance de T'ai-wan et de Corée du Sud et reconnaît qu'elle n'a jamais eu un tel droit; et que, en outre, la Commission pouvait tenir compte d'une réorientation de la politique commerciale extérieure de la Communauté en appliquant des mesures de sauvegarde. Elle estime toutefois qu'au stade de l'application de mesures de sauvegarde, elle a été illégalement empêchée de s'approvisionner en conserves de champignons en provenance de T'ai-wan et de Corée du Sud. Cela

constituerait une «discrimination démesurée» à son égard. Elle fonde cette assertion sur les motifs suivants:

1) Edeka et les autres importateurs allemands de conserves de champignons se trouvent dans une situation identique ou comparable;

2) les mesures de sauvegarde ont eu pour effet d'empêcher Edeka d'importer quoi que ce soit en 1979, alors que trois de ses concurrents qui entretenaient des relations commerciales avec la Chine étaient, pour leur part, en mesure d'importer près de 29 000 tonnes;

3) les mesures adoptées par la Commission ont provoqué un déséquilibre dans les conditions de concurrence entre Edeka, d'une part, et ceux de ses concurrents qui entretenaient des relations commerciales avec la Chine, de l'autre, étant donné qu'elles leur ont donné un monopole virtuel dans le domaine du commerce des conserves de champignons;

4) il n'existait aucune justification objective à une telle situation.

La seule question soulevée dans l'ordonnance de renvoi est celle de la validité du règlement n° 1102/78. Edeka ne conteste toutefois pas le schéma de base du règlement c'est-à-dire les articles 1, 2 et 4. Ses griefs portent semble-t-il sur le refus de la Commission d'exercer son pouvoir de consentir des exemptions au titre de l'article 2, paragraphe 1, à l'époque de l'adoption du règlement et plus tard ou, autrement dit, d'inclure T'ai-wan et la Corée du Sud dans la disposition de l'article 3.

Les parties sont constantes sur le fait que la Commission a traité l'exemption au titre de l'article 2, paragraphe 1, sur une base annuelle. C'est-à-dire que l'inclusion de la Chine dans la disposition de l'article 3 se fondait sur un accord relatif au niveau des importations en provenance de Chine en 1978 uniquement. Un second accord a été conclu pour l'année 1979 et un troisième pour 1980. Le même procédé a été suivi pour T'ai-wan et la Corée du Sud. L'exemption consentie pour T'ai-wan par le règlement n° 1213/78 est basée sur un accord couvrant le montant des exportations à réaliser au cours de cette année uniquement. Elle a été abrogée par le règlement n° 1449/79, parce que la Commission estimait que l'accord n'avait pas été respecté. Aucun accord n'a été conclu avec la Corée du Sud en 1978, parce que ce pays refusait de limiter ses exportations à destination de la Communauté au cours de cet exercice à la quantité proposée par la Commission. Il semble que de nouvelles négociations aient eu lieu en 1979, mais aucun accord n'a été réalisé dans un premier temps ni avec T'ai-wan ni avec la Corée du Sud. Avec la Chine, en revanche, un accord a été conclu le 23 janvier 1979, semble-t-il, ce qui explique pourquoi l'article 3 du règlement n° 1102/78 est resté en vigueur. Par voie de conséquence, il semble que les griefs d'Edeka portent en réalité non pas tellement sur le règlement proprement dit, mais plutôt sur l'attitude de la Commission dans les négociations que celle-ci a eues avec les pays tiers fournisseurs et sur la politique qu'elle a suivie au niveau de l'exercice des pouvoirs qui lui étaient conférés par l'article 2, paragraphe 1, en 1979.

Certaines questions ont été posées à la Commission en ce qui concerne l'application qu'elle a faite du règlement n° 1102/78 au cours des années 1978 à 1980 et nos conclusions sont basées sur les renseignements qu'elle a fournis en réponse à ces questions. Si l'instruction de l'affaire au niveau de la juridiction nationale aboutit en fin de compte à la constatation de faits différents, il faudra que celle-ci examine si les conclusions auxquelles nous parviendrons s'en trouvent affectées.

Pour la Commission, le marché communautaire pouvait, dans des circonstances normales, absorber annuellement quelque 32 000 tonnes de conserves de champi-

gnons provenant de pays tiers sans risquer des perturbations graves dues aux seules importations (ce qui équivaut à près d'un tiers du total des importations réalisées en république fédérale d'Allemagne). Cette assertion n'a pas été contestée par Edeka. Les négociations portant sur la limitation des quantités à exporter à destination de la Communauté ont eu lieu au début de l'année 1978 avec la Corée du Sud, en avril de la même année avec T'ai-wan et en mai avec la Chine. Les montants offerts initialement par la Commission étaient respectivement de 5 500, 11 500 et 15 500 tonnes, ce qui donne un total de 32 500 tonnes. La Corée du Sud fit une contre-offre à concurrence de 7 000 tonnes, mais des certificats avaient été délivrés pour un montant supérieur à ce tonnage dès le 24 mai 1978. La Corée du Sud n'était apparemment pas disposée à limiter ses exportations au tonnage atteint à cette époque si bien qu'aucun accord ne fut conclu cette année là. En fait elle exporta quelque 9 831,4 tonnes dans la Communauté en 1978, soit plus de trois fois le tonnage importé l'année précédente et la moyenne des importations de chacune des trois années antérieures.

En ce qui concerne la Chine, il semble que l'offre de 15 500 tonnes qui lui fut faite, était basée sur la quantité importée en 1977 (laquelle était en fait de 15 318,8 tonnes). La Chine fit une contre-offre à concurrence de 20 000 tonnes et un accord fut finalement conclu le 17 mai 1978, tout juste une semaine avant l'adoption du règlement n° 1102/78, portant sur un tonnage de 17 100 tonnes. Selon l'agent de la Commission, il a été tenu compte des éléments suivants lors de la conclusion de l'accord sur ce chiffre:

i) au cours de chacune des trois années antérieures, la Chine avait exporté 18 000 tonnes en moyenne (en fait, selon les chiffres fournis à la Cour, la moyenne annuelle avait été seulement de 15 931,3 tonnes de 1975 à 1977)

ii) la Chine était le seul pays à avoir accepté une limitation de ses exportations

iii) l'accord commercial conclu avec ce pays envisageait une augmentation des échanges commerciaux entre ce pays et la Communauté

iv) la somme des exportations de la Communauté à destination de la Chine était supérieure au montant des importations en provenance de ce pays.

Finalement, la Chine exporta quelque 18 218,9 tonnes dans la Communauté en 1978, ce qui équivaut à une augmentation de quelque 18,9 % par rapport au tonnage exporté en 1977 et de 14,4 % par rapport à la moyenne annuelle au cours de la période 1975-1977.

En ce qui concerne T'ai-wan, les négociations débutèrent en avril 1978 avec une offre faite par la Commission à concurrence de 11 500 tonnes, ce qui correspondait au tonnage pour lequel des certificats d'exportation avaient déjà été délivrés. Autrement dit, la Commission souhaitait que T'ai-wan cesse ses exportations à destination de la Communauté. T'ai-wan refusa, à moins que tous les autres pays fournisseurs n'acceptent une restriction analogue. A la date du 24 mai 1978, le tonnage total pour lequel la délivrance de certificats d'importation avait été demandée s'élevait à 17 528 tonnes. T'ai-wan n'accepta de limiter ses exportations aux quantités qui avaient déjà été exportées qu'après l'adoption du règlement n° 1102/78. A l'audience, l'agent de la Commission a toutefois admis qu'avant l'adoption dudit règlement n° 1102/78, la Commission avait connaissance d'un télex, ou du moins de la teneur de celui-ci, expédié le 23 mai par l'organisation des producteurs de T'ai-wan, la TMPUEC (ci-après «TM») à son représentant en Europe. Ce télex disait entre autres ce qui suit: «en vue de montrer que nous sommes disposés à coopérer avec la CE (la Commission), nous assurons qu'il n'y aura pas de ventes actives à la RFA (Allemagne de l'Ouest) actuellement et nous nous enga-

geons à consulter la CE avant toute nouvelle action». Dans ce télex, TM admettait qu'elle avait vendu 11 711 tonnes à la Communauté. Le télex répondait à un message de son représentant, disant que la Commission souhaitait obtenir l'assurance qu'il n'y aurait pas de nouvelles exportations à partir d'août, faute de quoi de nouvelles mesures de sauvegarde seraient adoptées.

L'agent de la Commission a déclaré que le télex du 23 mai est arrivé «trop tard» et que si la Commission s'était abstenue d'appliquer des mesures de sauvegarde, elle aurait dû admettre dans la Communauté la totalité des 17 528 tonnes de conserves de champignons originaires de T'ai-wan pour laquelle des certificats d'importation avaient été demandés jusqu'au 25 mai. Il se peut que ce «trop tard» signifiait qu'il était impossible sur le plan administratif d'inclure T'ai-wan aux côtés de la Chine dans le libellé de l'article 3 du règlement. Si tel était le cas, la suspension de la délivrance des certificats d'importation pour les marchandises originaires de T'ai-wan — mesure qui était applicable à partir du 26 mai jusqu'à ce que remède ait été porté à la situation grâce à l'adoption du règlement n° 1213/78, le 5 juin — n'était pas selon nous, non valide. La validité de mesures législatives, en particulier dans le domaine du droit économique, ne saurait être considérée dans l'abstrait. Ce serait faire preuve à la fois d'irréalisme et d'un formalisme abusif que d'ignorer les aspects administratifs concrets qui interviennent dans le processus législatif.

Même si l'explication réelle du phénomène doit être recherchée dans la crainte de la Commission que si elle admettait la garantie de T'ai-wan, elle ne pourrait empêcher l'importation de 17 528 tonnes de conserves de champignons, en contradiction avec les 11 711 tonnes mentionnées dans le télex du 23 mai, le règlement doit néanmoins, selon nous, être considéré comme valide. Il est vrai que dans le cadre du régime des certificats d'importation en vigueur è l'époque il n'y avait aucun rapport nécessaire entre les quantités pour lesquelles la délivrance de certificats avait été demandée et les quantités réellement vendues et exportées par un pays tiers fournisseur déterminé, comme l'a souligné instamment l'avocat d'Edeka. La Commission n'a résolu ce problème que dans le règlement n° 547/80 du 4 mars 1980 (JO L 60 du 5. 3. 1980, p. 16) en prévoyant que les demandes de certificats d'importation doivent être accompagnées d'un document délivré par le gouvernement du pays exportateur ou sous la responsabilité de celui-ci, autorisant l'exportation d'une quantité déterminée de conserves de champignons. En 1978, toutefois, le seul indice du niveau possible des importations dont disposait la Commission était le nombre de demandes de certificats d'importation. Lorsque la Commission eut comparé les assurances données par T'ai-wan, lesquelles faisaient état de la vente de 11 711 tonnes seulement, avec les quantités pour lesquelles des certificats d'importation avaient été demandés, elle était en droit selon nous de tenir compte de ces dernières quantités, à tout le moins jusqu'à ce qu'elle serait en mesure de vérifier ce chiffre en prenant contact avec les producteurs de T'ai-wan. Cela devait prendre du temps et, vu l'urgence, il était permis à la Commission d'agir, pourvu qu'elle ait fait des démarches en vue de s'assurer de la garantie fournie. Il semble qu'elle ait agi de la sorte dans un délai raisonnable, étant donné que le règlement n° 1213/78 a été adopté moins de quinze jours après le règlement n° 1102/78.

Venons-en maintenant au problème de la discrimination. Rien n'indique que dans la conduite des négociations avec les pays tiers en 1978, visant à obtenir de ceux-ci qu'ils limitent leurs exportations à destination de la Communauté, la Commission ait opéré une discrimination è l'endroit de T'ai-wan et de la Corée du

Sud. Si nous considérons l'offre que la Commission a faite en avril à T'ai-wan pour un montant de 11 500 tonnes, celle-ci était supérieure de 11,1 % au tonnage exporté par ce pays dans la Communauté en 1977 et inférieur de 5,1 % è la moyenne annuelle au cours de la période 1975-1977. L'offre faite par la Commission à la Chine était supérieure de 1,2 % au niveau des exportations de ce dernier pays dans la Communauté en 1977 et inférieur de 2,7 % à la moyenne annuelle pour la période 1975-1977. En revanche, l'offre faite à la Corée du Sud, qui n'a pas été acceptée par ce pays, représentait un accroissement de 85,7 % et de 118,3 % respectivement. Le chiffre sur lequel un accord fut finalement conclu avec la Chine (17 100 tonnes) était supérieur de 11,6 % au niveau atteint par les exportations en 1977 et de 7,3 % à la moyenne annuelle pour la période 1975-1977. Si l'on retient le chiffre de 12 600 tonnes comme étant le montant convenu avec T'ai-wan, tonnage qui a été admis dans le cadre de l'affaire Faust, celui-ci représentait une augmentation de 21,7 % et, respectivement, de 4 %.

Finalement, les fournisseurs d'un pays tiers se sont évidemment vu réserver un traitement différent parce que l'un de ceux-ci, la Chine, a été exempté de la suspension de la délivrance des certificats d'importation, tandis que deux autres, T'ai-wan et la Corée du Sud n'ont pas bénéficié de ce traitement. Il se déduit de l'affaire 55/75, Balkan Import Export/ Hauptzollamt Berlin-Packhof (Recueil 1976, p. 19) que la Commission n'avait toutefois pas l'obligation de consentir un traitement identique à chacun d'eux. La Cour a déclaré dans cette affaire, au 14e attendu de l'arrêt, qu'«il n'existe pas, dans le traité, de principe général obligeant la Communauté, dans ses relations externes, à consentir, à tous égards, un traitement égal aux pays tiers et ... les opérateurs économiques ne sont en tout cas pas fondés à invoquer l'existence d'un tel principe général». Tout traitement différencié pourrait seulement, en tout état de cause, constituer une discrimintion illégale si la situation des pays en cause était identique ou comparable. Dans le cadre du régime adopté dans le règlement, l'élément déterminant le traitement différent appliqué aux pays en cause tenait dans l'existence ou non d'un accord d'autolimitation des exportations. L'exemption de la suspension de la délivrance de certificats d'importation qui est justifiée sur cette base n'est pas discriminatoire en soi, parce que la position respective des pays ayant accepté une limitation du niveau de leurs exportations vers la Communauté et de ceux qui n'ont pas accepté une telle limitation est dissemblable. Il est objectivement justifiable d'imposer des restrictions aux importations en provenance de ces derniers pays et de ne pas agir de même pour ce qui est des exportations provenant des premiers, parce que seules les importations des pays qui ont refusé de limiter leurs exportations continuent à constituer une menace pour le marché.

Edeka tente d'éluder cette conclusion en prenant appui sur le second alinéa du paragraphe 3 de l'article 40 du traité, lequel prévoit que les organisations communes des marchés agricoles doivent «exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté». Elle soutient que la discrimination est ressentie par les importateurs et les autres opérateurs économiques établis dans la Communauté dont certains ont des relations commerciales avec la Chine et certains autres avec T'ai-wan et la Corée du Sud. La discrimination revêtirait la forme d'une modification dans les conditions de concurrence à l'intérieur de la Communauté, avec cette conséquence que les importateurs de conserves de champignons en provenance de Chine seraient favorisés par le fait qu'il leur est consenti un monopole virtuel dans le commerce de ces marchandises.

La possibilité pour un importateur d'invoquer le second alinéa de l'article 40,

paragraphe 3, se déduit clairement, par exemple, de l'affaire 112/80, Dürbeck/ Hauptzollamt de Francfort-sur-le-Main (Recueil 1981, p. 1095), mais en tout cas, comme la Cour l'a souligné dans l'affaire 117/76 et 16/77, Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen (Recueil 1977, p. 1753, au 7e attendu de l'arrêt), le texte de l'article 40, paragraphe 3 n'est que «l'expression spécifique du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux du droit communautaire».

Dans les circonstances de la présente affaire, l'élément capital est toutefois le fait que certains importateurs traitent avec des pays acceptant de limiter leurs exportations, tandis que d'autres le font avec des pays qui n'y consentent point. Cela montre que leurs situations respectives ne sont en réalité ni identiques ni comparables; qui plus est, nous croyons que cette situation peut être vue comme justifiant objectivement tout traitement différencié appliqué à ces importateurs et comme un indice de ce que ce traitement ne revêt pas un caractère d'arbitraire. Par voie de conséquence, nous ne croyons pas que le traitement dont Edeka se plaint d'avoir été la victime puisse correctement être qualifié de discrimination entre consommateurs à l'intérieur de la Communauté, interdite par le traité.

Il est soutenu ensuite que T'ai-wan et la Corée du Sud ne devaient pas se voir totalement interdire d'importer dans la Communauté, parce que cela était contraire au droit international (en l'espèce l'article 4, paragraphe 5, alinéa c) de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT) ainsi qu'aux intérêts des entreprises de la Communauté qui s'étaient approvisionnées dans ces deux pays depuis 1961. En ce qui concerne celles-ci, leur exclusion totale aurait été contraire i) à la liberté du commerce extérieur (voir article 12 de la constitution allemande et articles 110 et 220 du traité); ii) au principe de proportionnalité (voir article 14 du règlement n° 516/77); et iii) au principe général selon lequel les liens commerciaux traditionnels doivent être maintenus (article 12, paragraphe 2, du règlement du Conseil n° 926/79 du 8. 5. 1979, JO 131 du 29. 5. 1979, p. 15, et article XIII, paragraphe 2, du GATT).

L'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT a été conclu le 12 avril 1979 et n'était donc pas en vigueur à l'époque pertinente en l'espèce. Quoi qu'il en soit, il ne contient rien qui soit susceptible, selon nous, de faire croire à l'existence d'un principe de droit international qui serait pertinent aux fins de la présente affaire. Et, qui plus est, il est bien établi que l'esprit, l'économie générale et les termes du GATT indiquent que celui-ci ne confère pas aux citoyens de la Communauté des droits dont ils peuvent se prévaloir aux fins de contester la validité d'une mesure arrêtée par une institution communautaire (voir par exemple affaires 21-24/72 International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit (Recueil 1972, p. 1219) et affaire 9/73 Schlüter/Hauptzollamt Lörrach (Recueil 1973, p. 1135), si bien que ce dernier argument doit également être rejeté dans cette mesure. L'adoption du règlement n° 1102/78 a été notifiée aux parties contractantes au GATT conformément à l'article XIX mais, selon l'agent de la Commission, aucune objection n'a jamais été soulevée à son endroit. Aucun droit au commerce avec des pays tiers ne saurait, selon nous, être déduit de l'article 110 du traité (voir l'affaire Dürbeck, 44e attendu de l'arrêt) ni de l'article 222. A supposer même

qu'un tel principe puisse se déduire de l'article 12 de la constitution allemande, ce qui n'est nullement concédé, il est bien établi que la validité d'une mesure adoptée par une institution communautaire doit être déterminée à la lumière du droit communautaire, et non pas au regard du Droit d'un État membre déterminé (voir par exemple les affaires 41, 121 et 796/79, Testa/Bundesanstalt für Arbeit, Recueil 1980, p. 1979). En l'absence de toute jurisprudence concluante au niveau du droit communautaire, l'existence d'un tel droit ne saurait être admise. De même, l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 926/79 ne saurait suffire à lui seul à fonder l'existence d'un principe général imposant le maintien des liens commerciaux traditionnels.

Il reste le principe de proportionnalité.

Il est dit, en bref, que si tant est que la Commission était disposée à admettre les importations, elle eût dû le faire en recourant à un système élaboré sur la base de quantités de référence, c'est-à-dire en donnant à chaque importateur une chance juste. En excluant de façon générale toutes les importations en provenance de Corée du Sud et de T'ai-wan, elle aurait imposé une charge excessive et non nécessaire aux opérateurs important à partir de ces pays. Comme la Chine est un pays à commerce d'État, il leur aurait été impossible en pratique d'importer, et les mesures adoptées par la Commission auraient eu pour résultat de créer un monopole commercial en matière de conserves de champignons, avec des conséquences défavorables sur la structure concurrentielle de la Communauté.

Dans l'affaire Dürbeck, la Cour a admis qu'il était compatible avec le principe de proportionnalité de tenter d'obtenir l'accord de pays exportateurs sur une autolimitation de leurs exportations à destination de la Communauté avant de recourir à des mesures coercitives (voir attendus 39 et 40 de l'arrêt). Évidemment, si un pays exportateur a accepté de limiter ses exportations, l'adoption de mesures de sauvegarde n'est pas strictement nécessaire pour éviter une perturbation grave du marché. Aussi se pourrait-il qu'il soit contraire au principe de proportionnalité d'adopter une quantité de référence ou un système de quotas dans la mesure où les marchandises provenant de ce pays sont en cause. En outre, il ne saurait être dit, sur la base des éléments d'information relatifs aux négociations menées par la Commission en 1978, que celle-ci cherchait à imposer une charge disproportionnée aux importateurs, clients de T'ai-wan ou de Corée du Sud.

Il est soutenu ensuite que le règlement serait contraire au principe de protection de la confiance légitime parce que les opérateurs étaient en droit d'attendre que les courants d'échange existants soient respectés lors de l'adoption de mesures de sauvegarde. Cet argument doit être rejeté lui aussi. L'accord commercial conclu avec la Chine, qui a été publié au Journal officiel, a informé les opérateurs commerciaux que les courants d'échange entre ce pays et la Communauté se situaient sur un plan différent de celui dans le cadre duquel se déroulaient les échanges commerciaux entre la Communauté et d'autres pays tiers, tels que T'ai-wan et la Corée du Sud, avec lesquels aucun accord de ce genre n'avait été conclu. Cela, combiné avec l'absence d'obligation d'accorder l'égalité de traitement dans les relations avec les pays tiers (voir l'affaire Balkan-Import-Export), dément l'existence de toute espérance légitime du genre de celle que nous venons de décrire.

Ensuite, il est dit que les raisons de consentir à la Chine un traitement différent de celui accordé à d'autres pays exportateurs eussent dû être exposées dans le préambule du règlement n° 1102/78, conformément à l'article 190

du traité. La Commission aurait dû indiquer les quantités qu'elle était disposée à accepter des pays fournisseurs pour lever la suspension de la délivrance de certificats d'importation et elle aurait dû fournir des détails sur l'accord conclu avec la Chine ainsi que sur l'échec des négociations avec T'ai-wan et la Corée du Sud. Nous croyons qu'il n'était pas nécessaire de mentionner ces facteurs dans le préambule du règlement, de façon à fournir des indications suffisantes sur les raisons qui ont déterminé la Commission à adopter ledit règlement. Les quantités qu'elle pouvait admettre aux fins de lever les restrictions aux importations peuvent ne pas être considérées comme un élément du raisonnement qui a conduit à l'adoption du règlement et elles pouvaient, en tout état de cause, être considérées comme sujettes à modification en fonction de l'évolution du marché, si bien qu'il est compréhensible que la Commission ait refusé de se lier en fonction d'un chiffre spécifique. Il suffisait, aux fins d'expliquer la «ratio» de l'article 3 du règlement, de dire, ainsi qu'il a été fait, que la Chine avait consenti à limiter ses exportations à destination de la Communauté.

Dans ses observations écrites, Edeka a fait valoir que la Commission ne pouvait pas tenir compte de considérations de politique commerciale extérieure en exerçant son pouvoir d'arrêter des mesures de sauvegarde. A l'audience, l'avocat d'Edeka n'a pas insisté sur cet argument, préférant soutenir qu'une réorientation de la politique de la Communauté en matière d'échanges extérieurs ne saurait complètement exclure les partenaires commerciaux traditionnels. Comme nous l'avons déjà indiqué, aucune source de droit n'a été invoquée qui établirait, à nos yeux, l'existence d'un principe de droit communautaire aux termes duquel les courants d'échange traditionnels doivent être maintenus. La question de savoir si la Commission est en droit de tenir compte de considérations de politique commerciale extérieure lors de l'adoption de mesures de sauvegarde est examinée dans le cadre de l'affaire Faust et nous n'estimons pas nécessaire de reproduire ce que nous avons dit à cette occasion.

En conclusion, aucun des arguments développés devant la Cour n'a fait apparaître, selon nous, des éléments indiquant que le règlement n° 1102/78 était non valide à l'époque où il a été adopté. Il n'a été ni soutenu ni prouvé que l'adoption de mesures de sauvegarde ne se justifiait pas en 1979, si bien qu'on ne saurait prétendre que le règlement n° 1102/78 ne pouvait plus être appliqué au cours de cette année ou qu'il avait cessé de produire effet.

Peut-il être dit que le règlement est devenu invalide parce que certains importateurs pouvaient, en pratique, être empêchés de réaliser des importations à partir de pays tiers ou parce qu'en fait, lorsqu'Edeka a présenté ses demandes, en septembre 1979, celles-ci ont été rejetées parce que ni T'ai-wan ni la Corée du Sud n'avaient été exemptés de la suspension de la délivrance de certificats d'importation? Nous croyons que si la Commission a légalement adopté le critère qu'elle a retenu (c'est-à-dire celui de l'autolimitation effective), il est difficile de voir comment la manière selon laquelle le règlement a été mis en œuvre peut entraîner la non-validité de celui-ci. Quant à savoir si le règlement a été appliqué de manière illégale, c'est là un problème différent de celui dont nous sommes saisis dans la présente affaire. La

situation serait différente si le règlement avait rendu une discrimination illégale inévitable, ce qui n'a pas été le cas selon nous, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut.

A supposer toutefois que la manière suivant laquelle la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire soit susceptible d'invalider le règlement, quels sont les faits en ce qui concerne 1979 et 1980?

Un accord a été conclu avec la Chine le 23 janvier 1979, aux termes duquel ce pays s'engageait à limiter ses exportations à destination de la Communauté à 20 000 tonnes. Cet accord tenait compte de l'accord commercial de 1978 ainsi que de la balance commerciale entre la Communauté et la Chine. Toutefois, les deux parties était convenues que le contingent pouvait être augmenté ou réduit au cas où le marché le permettrait ou l'exigerait. Des négociations ont été ouvertes avec la Corée du Sud le 11 avril. Initialement, ce pays avait proposé de limiter lui-même ses exportations à 6 500 tonnes, mais la Commission était seulement disposée à accepter une limitation annuelle de 4 000 tonnes au cas où la situation du marché redeviendrait normale. Aussi aucun accord n'a-t-il été réalisé à cette époque. De nouvelles négociations ont eu lieu en juillet avec la Chine à la suite desquelles il fut convenu de majorer de 2 500 tonnes le contingent initialement arrêté. La Commission estimait en effet que le marché pouvait absorber 4 000 tonnes supplémentaires sans être perturbé davantage. La chose n'est pas claire, mais il est possible que ce montant correspondait à celui qui avait été offert à l'origine à la Corée du Sud, mais rejeté par ce pays. En août, la Commission autorisa l'importation de 6 000 tonnes supplémentaires en provenance de Chine. Il s'agissait de conserves de champignons dont l'embarquement était en cours à destination de la Communauté. Fin septembre, un accord fut conclu avec la Corée du Sud aux termes duquel ce pays s'engageait à limiter ses exportations à 1 500 tonnes, ce qui correspond apparemment au montant restant après l'accord conclu en juillet avec la Chine. Il semble que la Corée du Sud n'ait pas profité de cette possibilité et, à la fin de l'année la Commission entama des négociations avec T'ai-wan en vue d'obtenir que ce pays limite ses exportations à 1 000 tonnes. Les producteurs t'ai-wanais avaient apparemment fait valoir qu'ils exportaient 11 000 tonnes à destination de la Communauté, mais il semble qu'ils aient été disposés à négocier sur ce chiffre. Néanmoins, selon les renseignements fournis à la Cour, la Commission n'a pas fait d'offre avant la fin de l'année, parce qu'en raison des exportations réalisées au cours de l'année précédente, du contingent arrêté avec la Chine et du tonnage réellement livré par ce pays, la situation du marché ne permettait pas d'importations supplémentaires. Selon la Commission, aucun accord n'a été conclu en fait avec T'ai-wan avant le 4 février 1980, mais il se peut qu'un accord ait été réalisé plus tard, puisque les mesures de sauvegarde ont seulement été levées en avril, après qu'il eut été convenu que 1 000 tonnes seraient importées au cours de cette année.

Selon les chiffres qui ont été fournis à la Cour, la Chine a exporté en fait quelque 29 604,9 tonnes à destination de la Communauté en 1979; la Corée du Sud a exporté 37,3 tonnes au cours de la même année et T'ai-wan 55,3 tonnes.

Le contingent de 20 000 tonnes initialement convenu avec la Chine représentait une augmentation de 30,6 % par rapport à la quantité exportée par ce pays à destination de la Communauté en 1977. Le tonnage réellement exporté en 1979 était supérieur de 93,3 %. L'offre de la Commission (4 000 tonnes à la Corée du Sud, ce qui n'a pas été accepté) était supérieure de 35 % au tonnage exporté par la Corée du Sud à destination de la Communauté en 1977, année au cours de laquelle les exportations sud-coréennes avaient atteint leur niveau le plus élevé depuis 1974, mis à part l'année 1978, au cours de laquelle elles attinrent leur chiffre maximum. En revanche, l'offre faite à T'ai'wan soit 1 000 tonnes, représentait une diminution des exporta-

tions de ce pays de 90,3 % par rapport au niveau des exportations réalisées par ce pays en 1977 (en fait, la seule année depuis le début des années 60 au cours de laquelle T'ai-wan avait exporté moins de 10 000 tonnes à destination de la Communauté était l'année 1976).

Tels étant les faits, nous ne croyons pas qu'il puisse être soutenu que la décision prise en ce qui concerne la Corée du Sud prêtait le flanc à la critique, encore que les limitations arrêtées relativement à T'ai-wan n'aient pas reçu, selon nous, d'explication satisfaisante.

Nous ne croyons pas que le principe de proportionnalité joue réellement ici, étant donné qu'il est admis qu'il était possible de fixer une limite générale et que cela relève essentiellement de la compétence de la Commission. Nous ne pensons pas qu'il soit sérieusement soutenu que la limite globale imposée était sans rapport avec les besoins du marché communautaire à cette époque. La véritable question qui se posait, selon nous, était celle de savoir s'il y avait discrimination illégale à l'endroit de T'ai-wan et, partant, à l'endroit des opérateurs important des marchandises en provenance de ce pays, discrimination invalidant le règlement dont s'agit. A la lumière de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 55/75, Balkan Import/Export (dont référence ci-dessus), il ne nous semble pas que la décision d'opérer une discrimination entre pays tiers au niveau des quotas offerts soit illégale ou susceptible d'entacher le règlement d'invalidité.

Lorsque des opérateurs commerciaux communautaires importent principalement ou exclusivement des produits à partir de pays déterminés qui sont exclus des échanges ou qui se voient consentir des contingents très réduits, il est certain que leur activité commerciale s'en trouvera affectée. Si une discrimination pratiquée directement à l'endroit d'un pays tiers n'est pas illégale, nous ne croyons pas que les conséquences de cette discrimination qui affectent certains opérateurs commerciaux sans porter atteinte aux intérêts d'autres, rendent le règlement illégal, en tout état de cause jusqu'à ce qu'il ait été démontré que la discrimination est dirigée contre ces opérateurs commerciaux eux-mêmes. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Par conséquent, il ne nous semble pas que le fait que certains opérateurs commerciaux, mais non d'autres, voient se réduire le volume de leurs affaires par suite de l'application du règlement rende ce dernier invalide.

En conclusion, pour les raisons indiquées ci-dessus, nous estimons qu'il conviendrait de répondre à la demande préjudicielle en ce sens que le renvoi n'a pas fait apparaître d'éléments susceptibles d'entraîner l'invalidation du règlement n° 1102/78 et qu'il n'a pas été démontré qu'il ait été ou qu'il soit devenu invalide (parce que contraire à un principe de non-discrimination), encore qu'il ait eu pour résultat d'empêcher totalement certains importateurs d'effectuer des importations en provenance d'un ou de plusieurs pays tiers.