ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE)
DU 6 MAI 1982 [1]

Wünsche Handelsgesellschaft contre république fédérale d'Allemagne (demande de décision préjudicielle, formée par le Bundesverwaltungsgericht)

«Mesures de sauvegarde — conserves de champignons»

Affaire 126/81

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Produits transformés à base de fruits et légumes — Mesures de sauvegarde à l'importation de conserves de champignons — Pouvoir d'appréciation de la Commission — Règlements n^os^ 1412/76 et 2284/76 — Validité

(Règlements de la Commission n^os^ 1412/76 et 2284/76))

Compte tenu de la situation du marché en cause, on ne saurait contester que la Commission s'est tenue dans les limites de son pouvoir d'appréciation en estimant, lors de l'adoption des règlements n^os^ 1412/76 et 2284/76 portant modalités d'application des mesures de sauvegarde applicables à l'importation de conserves de champignons, qu'il n'y avait pas lieu de supprimer les mesures de sauvegarde introduites en 1974.

Dans l'affaire 126/81,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Bundesverwaltungsgericht et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

WÜNSCHE HANDELSGESELLSCHAFT, à Hambourg,

et

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE représentée par le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, à Francfort-sur-le-Main,

1 — Langue de procédure: l'allemand.

une décision à titre préjudiciel sur la validité de certaines mesures de sauvegarde communautaires relatives à l'importation de conserves de champignons de pays tiers,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. O. Due, président de chambre, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: M^me^ S. Rozès
greffier: M. M. Petersen, référendaire

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. La demanderesse au principal, la société Wünsche Handelsgesellschaft, entreprise spécialisée dans le commerce d'importation, commercialise entre autres des conserves de champignons provenant de pays tiers. Par lettre du 9 juillet 1976, elle a sollicité, auprès de la défenderesse au principal, la délivrance d'un titre pour l'importation de 1 000 tonnes de conserves de champignons originaires de T'ai-wan. Par décision du 15 juillet 1976, la défenderesse au principal a rejeté cette demande en se fondant sur les dispositions du règlement n° 2107/74 de la Commission, du 8 août 1974, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons (JO L 218, p. 54).

La réclamation de Wünsche ayant été rejetée, celle-ci a formé un recours devant le Verwaltungsgericht de Francfort. Après la suppression des mesures de sauvegarde avec effet au 1^er^ janvier 1977, le titre d'importation demandé a été délivré. Wünsche a néanmoins poursuivi la procédure au principal, en demandant

à présent à la juridiction précitée de constater que la défenderesse au principal était tenue de faire droit à sa demande du 9 juillet 1976. Wünsche est d'avis que les conditions justifiant l'adoption des mesures de sauvegarde ont cessé d'exister après le 1er juillet 1976.

Par jugement du 25 juillet 1978, le Verwaltungsgericht a rejeté le recours comme non fondé, estimant que la Commission avait arrêté les mesures de sauvegarde en toute légalité.

Wünsche a alors introduit un recours devant le Bundesverwaltungsgericht, en faisant valoir que le Verwaltungsgericht de Francfort avait méconnu le droit communautaire applicable en la matière.

2. L'article 1 du règlement n° 2107/74 précité, tel que modifié par le règlement n° 1869/75 de la Commission, du 22 juillet 1975 (JO L 190, p. 23), dispose, pour l'année 1976, que:

«l'importation de conserves de champignons nécessite le production d'un titre d'importation dont la délivrance doit être demandée avant le début du trimestre auquel il se rapporte.»

D'après l'article 3 du même règlement, la Commission se réserve de limiter les importations à un pourcentage donné d'une quantité de référence, en fonction de l'évolution de la situation du marché:

«1. La Commission détermine les quantités de produits pour lesquelles des titres sont délivrés par la fixation d'un pourcentage à appliquer à la quantité de référence, définie pour chacune des périodes pour lesquelles le titre est établi, propre à chaque demandeur.

Cette quantité de référence est égale à la quantité de conserves de champignons introduite dans la Communauté par celui-ci en 1973 au cours de chacune des périodes correspondant à celles indiquées dans la demande . . .»

Le pourcentage en question a été fixé par les règlements n° 1412/76 et n° 2284/76 de la Commission, du 18 juin et du 21 septembre 1976, fixant, en vue de l'application du régime des titres d'importation pour les conserves de champignons, le pourcentage applicable à la quantité de référence (JO L 158, p. 37 et L 258, p. 5), à 70 % de celle-ci pour les importations au cours du troisième trimestre 1976 et à 100 % pour les importations au cours du quatrième trimestre de 1976. Au deuxième trimestre de 1976, le pourcentage précité avait été de 55 %, et au premier trimestre de la même année il avait été de 40 %.

Par son règlement n° 3096/76, du 17 décembre 1976 (JO L 348, p. 26), la Commission a ensuite abrogé définitivement le règlement n° 2107/74 avec effet au 1er janvier 1977.

Les deux derniers considérants du règlement n° 1412/76 sont libellés comme suit:

«considérant que l'application des mesures de sauvegarde dans les conditions définies par les règlements précités a conduit en ce qui concerne les champignons de couche à un certain redressement des prix des produits communautaires et des pays tiers, ainsi qu'à une diminution sensible des stocks dans la Communauté;

considérant que, dans cette situation, il convient d'augmenter le pourcentage applicable à la quantité de référence pour les importations de conserves de champignons de couche des pays tiers tout en assurant que le marché de la Communauté ne subisse pas de perturbations graves du fait de ces importations.»

Le fondement juridique direct du règlement n° 2107/74 contesté est le règlement n° 1427/71 du Conseil, du 2 juillet 1971, relatif à l'instauration de mesures de sauvegarde dans le secteur des

produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 151, p. 5). Celui-ci a été remplacé par le règlement n° 1927/75 du Conseil, du 22 juillet 1975, relatif au régime des échanges avec les pays tiers dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 198, p. 7). L'article 7, paragraphe 1, de ce règlement reprend textuellement les règles fondamentales du règlement n° 1427/71 relatives à l'introduction des mesures de sauvegarde:

«1. Si, dans la Communauté, le marché d'un ou de plusieurs produits visés à l'article 1, paragraphe 1, 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 selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, 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.»

3. L'article 1 du règlement n° 1928/75 du Conseil, du 22 juillet 1975, définissant les modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 198, p. 11), précise que:

«pour apprécier si, dans la Communauté, le marché d'un ou de plusieurs produits visés à l'article 1 du règlement (CEE) n° 865/68 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.»

Lorsque la situation visée à l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1927/75 du Conseil se présente, l'article 2, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1928/75 permet de refuser la délivrance de certificats d'importation relatifs à des produits provenant de pays tiers. Toutefois, selon l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, ces mesures «ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires».

4. Estimant que le litige pendant devant lui soulevait des questions de droit communautaire, le Bundesverwaltungsgericht a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer, et il a posé à la Cour la question suivante:

«Le règlement (CEE) n° 2107/74 de la Commission, du 8 août 1974, arrêtant les

mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons (JO L 218, p. 54) était-il contraire, en ce qu'il a continué d'être en vigueur au-delà du 30 juin 1976, aux dispositions combinées des articles 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1927/75 du Conseil, du 22 juillet 1975, relatif au régime des échanges avec les pays tiers dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 198, p. 7) et 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1928/75 du Conseil, du même jour, définissant les modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 198, p. 11)?»

5. L'ordonnance de renvoi du Bundesverwaltungsgericht a été enregistrée au greffe de la Cour le 25 mai 1981.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour, des observations écrites ont été déposées par la demanderesse au principal, représentée par Me D. Ehle, avocat au barreau de Cologne, et par la Commission, représentée par M. M. Hilf, membre de son service juridique.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable. Toutefois, la Cour a demandé aux parties à la procédure préjudicielle de répondre à certaines questions, par écrit et avant l'audience.

Par ordonnance du 9 décembre 1981, la Cour a décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

1. *Wünsche* fait observer que les perturbations graves du marché des conserves de champignons avaient cessé d'exister depuis le 1er juillet 1976 au plus tard. Au lieu d'une perturbation, le marché allemand aurait souffert d'une pénurie. Sur les différents critères d'appréciation énumérés à l'article 1 du règlement n° 1928/75, Wünsche présente les observations suivantes.

Volume des importations réalisées ou prévisibles

Les statistiques des importations en provenance de T'ai-wan auraient évolué comme suit: 15 808 tonnes en 1974; 18 174 tonnes en 1975; 7 830,8 tonnes en 1976.

En 1976, le total des livraisons serait donc tombé à environ 40 % du total de l'année précédente. Le dernier lot libéré aurait été vendu et mis en libre pratique pendant la campagne 1975-1976 à T'ai-wan le 1er avril 1976. A l'exception d'une fin de stock d'environ 350 tonnes, T'ai-wan n'aurait pas été en mesure de fournir d'autres conserves de champignons avant la nouvelle récolte qui se fait au mois de décembre, et dont les premières importations s'effectuent en février-mars au plus tôt.

En ce qui concerne la Corée, les statistiques des importations seraient les suivantes: 6 102,5 tonnes en 1974; 2 698,9 tonnes en 1975, et 1 898 tonnes en 1976.

Une forte diminution des livraisons aurait commencé à se profiler au cours de la première moitié de 1976. Dès le mois de juin 1976, on n'aurait plus eu connaissance d'aucune offre en provenance de Corée.

Les statistiques des importations en provenance de la république populaire de Chine se présenteraient comme suit: 21 568,4 tonnes en 1974; 16 291,4 tonnes en 1975, et 16 183,7 tonnes en 1976. La République populaire aurait livré en 1976 approximativement la même quantité qu'en 1975.

En raison de cette incapacité de livrer des pays tiers, certains importateurs auraient même eu des difficultés à épuiser les certificats d'importation qui leur avaient été délivrés pour le troisième et le quatrième trimestre de 1976.

Selon Wünsche, il est donc certain qu'il n'existait plus de menace de perturbation grave, causée par des importations, du moins à partir du 1er juillet 1976. En réalité, cette menace aurait même cessé d'exister dès le 1er mars 1976.

Disponibilité de produits sur le marché de la Communauté

Sur le marché de la Communauté, seule la France aurait, du moins à l'époque en cause, été exportatrice. Les Pays-Bas n'auraient produit, pour l'essentiel, que des champignons de troisième choix, conditionnés sous verre et vendus comme spécialité. Wünsche n'aurait obtenu aucune offre de la part de fournisseurs français avant février 1977. D'autres grossistes allemands n'auraient reçu des offres en provenance de France qu'au cours des deuxième et troisième trimestres de 1977. Par ailleurs, la continuité des livraisons en provenance de France aurait connu, dès février 1976, plusieurs difficultés.

Toutes ces circonstances prouvent, selon Wünsche, qu'à tout le moins au cours de la période allant du 1er juillet au 31 décembre 1976, les quantités offertes sur le marché intérieur de la Communauté ont été nulles ou, en tout cas, insuffisantes.

Prix pratiqués sur le marché de la Communauté pour les produits indigènes

De juillet-août 1974 à juillet-août 1976, les prix auraient connu une hausse de 90 et de 100 %. La clause de sauvegarde instaurée en 1974 aurait donc eu pour effet, sur le marché allemand, une augmentation démesurée des prix des conserves de champignons produits dans la Communauté, ce qui ne correspondait pas aux objectifs qu'elle aurait été censée poursuivre. Les prix auraient augmenté d'environ 30 % entre novembre-décembre 1975 et juin-juillet 1976. De l'avis de Wünsche, il aurait fallu faire pièce aux hausses de prix excessives en levant rapidement les mesures de sauvegarde.

Prix pratiqués sur le marché de la Communauté pour les produits en provenance de pays tiers

Les prix des produits en provenance de pays tiers auraient également connu une hausse en 1976, et cela tant par rapport à 1974 que par rapport à 1975. Par rapport à 1974, les prix pour les conserves de champignons importées de T'ai-wan auraient augmenté en partie jusqu'à 80 %. Par rapport à 1975, la hausse des prix devrait être évaluée à environ 40 %. En effet, T'ai-wan aurait, sur demande de la Commission, augmenté de 15 % les prix des quantités libérées pour le premier trimestre 1976. Par la suite, les prix auraient encore subi une hausse officielle de 25 %. Les producteurs coréens et chinois de conserves de champignons se seraient ralliés à ce niveau de prix.

En l'absence de perturbation grave ou de menace d'une pareille perturbation, les objectifs de l'article 39, paragraphe 1, lettres a) à c), du traité, lesquels visent les producteurs, ne pouvaient pas, selon Wünsche, être en péril. Par contre, la Commission aurait violé les objectifs de protection du consommateur, énoncés à l'article 39, paragraphe 1, lettres d) à e), du traité: la sécurité des approvisionnements du consommateur en conserves de champignons n'aurait pas été garantie et les consommateurs n'auraient pas non.

plus été en mesure d'acheter ces conserves à des prix raisonnables.

La Commission aurait dû se borner à poursuivre les objectifs de l'article 39 du traité. En maintenant les mesures de sauvegarde au-delà du 1er juillet 1976, elle aurait, au contraire, poursuivi une politique protectionniste unilatérale en faveur des producteurs français de champignons et de l'industrie française des conserves de champignons, politique qui ne serait plus couverte par l'article 39 du traité.

A supposer même que la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour l'application de l'article 7 du règlement n° 1927/75 dans le cadre des articles 39 et 40 du traité et du règlement n° 1928/75, elle aurait manifestement abusé de ce pouvoir en l'espèce: les conditions de fait, ne fût-ce que d'un seul des critères d'appréciation énumérés à l'article 1 du règlement n° 1928/75, n'auraient plus été remplies à la date du 1er juillet 1976 au plus tard.

Wünsche souligne que les mesures de sauvegarde auraient dû être supprimées à partir du moment où les perturbations du marché ont disparu. Elle renvoie à cet égard au quatrième considérant du règlement n° 1927/75, à l'article 7, paragraphe 1, de ce règlement, au premier considérant du règlement n° 1925/73, ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 2, de ce dernier.

La Commission ne pourrait agir conformément au principe précité en permettant l'épuisement à concurrence de 70 %, puis de 100 %, des quantités indiquées sur les demandes de certificats: la suppression rapide des mesures de sauvegarde aurait dû permettre d'éviter que celles-ci n'aient des effets autres que ceux souhaités. L'inconvénient le plus grave pour la requérante consisterait en ce que, faute de disposer de suffisamment de certificats d'importation délivrés à son nom, elle s'est vue contrainte de se faire transférer des certificats délivrés à d'autres entreprises pour pouvoir importer la marchandise.

2. La *Commission* fait observer que son comportement doit être apprécié par référence au moment où les mesures de sauvegarde ont été arrêtées (voir arrêt du 5. 5. 1981, Dürbeck/Hauptzollamt Francfort-sur-le-Main, 112/80, point 24). Elle estime qu'elle jouit d'une latitude d'appréciation importante en ce qui concerne l'évaluation d'événements économiques. Elle demeurerait libre de tenir compte d'éléments autres que ceux énumérés à l'article 1 du règlement n° 1928/75. Elle devrait spécialement prendre en compte ces derniers, mais elle pourrait également prendre des mesures dès qu'un seul des indicateurs traduit l'existence d'une menace grave. Elle devrait en outre restreindre ou abroger l'effet des mesures prises lorsqu'elles ne sont plus absolument nécessaires. Les constatations de Wünsche ne correspondraient pas à la situation du marché telle qu'elle est apparue à la Commission avant l'entrée en vigueur de la mesure litigieuse. Les évaluations que la Commission a faites à l'époque auraient été confirmées par l'évolution ultérieure effective du marché. La Commission examine ensuite si les circonstances énumérées à l'article 1 du règlement n° 1928/75 étaient présentes au moment où elle a adopté la réglementation litigieuse.

Volume des importations réalisées ou prévisibles

En se fondant sur les statistiques de l'Office fédéral des statistiques, la Commission remarque que les importations en

république fédérale d'Allemagne provenant de pays tiers s'élevaient à quelque 20 000 tonnes par an avant 1972, à 37 633 en 1973, et à 20 434 tonnes au premier semestre de 1974. Les mesures de sauvegarde prises le 30 août 1974 auraient été inaptes à empêcher l'importation de 44 140 tonnes en 1974 et de 37 340 tonnes en 1975. Ces mesures auraient commencé à être efficaces en 1976, année où 26 797 tonnes ont été importées. La Commission estime que, si elle avait supprimé lesdites mesures pour le troisième et le quatrième trimestre de 1976, les importations de cette année auraient été aussi élevées que celles de 1974. L'année suivante, la stabilisation atteinte se serait traduite par le chiffre de 29 905 tonnes, avant qu'une hausse soudaine des demandes d'importations en mai 1978, jusqu'à concurrence de 40 914 tonnes, ne nécessite de nouvelles mesures de sauvegarde.

Disponibilité de produits sur le marché de la Communauté

La Commission examine les stocks des principaux fournisseurs, à savoir de la France et des Pays-Bas, pour la France sur la base de statistiques élaborées par l'Association nationale interprofessionnelle des fruits et légumes transformés. En ce qui concerne la France, le niveau de stock le plus élevé en 1974 aurait été de 19 900 tonnes, ne dépassant pas sensiblement celui des années précédentes. En 1975, le niveau de 24 726 tonnes aurait été nettement supérieur au niveau de stock le plus élevé de ces années. Les mesures de sauvegarde auraient eu pour effet de ramener les stocks à 8 306 tonnes fin juin 1976. Fin 1976, les stocks disponibles, qui atteignaient encore 5 445 tonnes en octobre et 4 110 tonnes en décembre, auraient permis d'assouplir les mesures de sauvegarde et même de les supprimer au 1er janvier 1977. Au cours des deux années suivantes, les stocks se seraient maintenus en France entre 5 000 et 10 000 tonnes et ils n'auraient plus atteint, par la suite, le niveau d'avant 1974.

Les stocks aux Pays-Bas auraient atteint environ 4 500 tonnes au début de 1976 et 3 000 tonnes au milieu de 1976, et ils seraient tombés à quelque 2 000 tonnes vers la fin de 1976.

La Commission conclut que les chiffres connus des stocks en juin 1976 ne laissaient pas apparaître une situation de pénurie sur le marché. Même à la fin de 1976, les stocks communautaires auraient encore atteint plus de 6 000 tonnes.

Prix pratiqués sur le marché de la Communauté pour les produits indigènes

Les documents dont la Commission dispose montreraient qu'en France le prix de production d'une boîte d'un demi kilo de conserves de champignons de premier choix aurait oscillé entre 1,30 et 1,40 DM jusqu'au milieu de 1974. En raison de la pression des produits originaires de pays tiers qui ont été importés en 1974, le prix de marché serait descendu temporairement à 1,15 — 1,20 et 1,25 DM, pour remonter ensuite à 1,45 DM pendant l'application des mesures de sauvegarde, soit à la fin de 1975. Le prix de marché se serait situé entre 1,45 et 1,50 DM jusqu'en juin 1976. En raison de la pression persistante, sur le marché, des produits provenant de pays tiers, la Commission n'aurait toutefois pas encore estimé nécessaire, à l'époque, de supprimer totalement les mesures de sauvegarde, mais plutôt de les assouplir, compte tenu de la hausse visible des prix. Le recours, à concurrence de 70 ou 100 %, à la quantité de référence importée de 1973 jusque fin 1976, se serait traduit, jusque fin 1976, par une nouvelle hausse des prix. Les prix moyens sur le marché allemand, calculés par l'Office fédéral des statistiques,

confirmeraient rétrospectivement les prix considérés comme représentatifs par la Commission. Le relèvement du niveau des prix à l'intérieur de la Communauté correspondrait à la finalité des mesures de sauvegarde appliquées.

Alors que, sur le marché allemand, les prix moyens pour les importations en provenance de France auraient toujours été supérieurs à 1,70 DM par demi-kilo jusqu'en 1971, ces prix seraient descendus au-dessous de 1,50 DM de 1972 à 1975. Les produits des pays tiers faisant pression sur le marché communautaire, en particulier à partir de 1973, ils auraient tout d'abord entravé toute normalisation des prix. Les statistiques montreraient qu'après l'échéance des mesures de sauvegarde, il a été possible d'atteindre à nouveau, de 1977 à 1979, des prix moyens de 2,13 — 1,89 et 1,98 DM.

Les documents en possession de la Commission ne confirmeraient pas l'existence d'une «hausse de 90 et 100 %», telle que la demanderesse au principal prétend l'avoir constatée en ce qui concerne les prix de 1974. Une telle hausse ne correspondrait pas davantage aux informations en possession de l'Office statistique allemand, lesquelles mentionneraient, pour 1974, un prix moyen de 1,31 DM par demi-kilo et, pour 1976, un prix moyen de 1,81 DM par demi-kilo, ce qui correspondrait à un taux d'accroissement de 38 %.

Prix pratiqués pour les produits en provenance des pays tiers

Les prix des conserves de champignons provenant des principaux pays tiers, à savoir de T'ai-wan, de la république populaire de Chine et de Corée du Sud, qui ont été communiqués à la Commission au milieu de 1974, auraient baissé temporairement de 1,20 et plus jusqu'à environ 1,10 DM. De ce fait, les prix de l'offre auraient été inférieurs d'environ 20 à 30 % au prix de revient pratiqué par l'industrie communautaire et auraient provoqué un effondrement des prix des produits de la Communauté.

Au milieu de 1976, les prix demandés pour les produits des pays tiers auraient été encore inférieurs d'environ 10 % au prix de revient des produits communautaires. Il se serait donc avéré indispensable de maintenir les mesures de sauvegarde. Le prix moyen pour l'ensemble de l'année en question aurait été sensiblement plus bas que le prix moyen des produits communautaires, bien qu'on ait pu déceler un rapprochement vers la fin de l'année. Une suppression plus hâtive des mesures de sauvegarde aurait remis en question cette évolution. Le quasi-statu quo des prix atteints en 1977 découlerait, entre autres, de la discipline des prix respectée par les pays tiers.

Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission suggère de répondre de la manière suivante à la question posée par le Bundesverwaltungsgericht:

«L'examen de la question préjudicielle n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des règlements (CEE) n^{os} 2107/74, 1412/76 et n° 2284/76 de la Commission.»

III — Procédure orale

A l'audience du 4 février 1982, la société Wünsche Handelsgesellschaft, représentée par M^{e} D. Ehle, avocat au barreau de Cologne, et la Commission, représentée par M. M. Hilf, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. M. Van Tyghem, en qualité d'expert, ont été entendues en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 25 mars 1982.

En droit

1 Par ordonnance du 25 mars 1981, parvenue à la Cour le 25 mai suivant, le Bundesverwaltungsgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à la validité du règlement n° 2107/74 de la Commission, du 8 août 1974, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons (JO L 218, p. 54), ainsi que des règlements de la Commission n° 1412/76, du 18 juin 1976, et n° 2284/76, du 21 septembre 1976, fixant, en vue de l'application du régime des titres d'importation pour les conserves de champignons, le pourcentage applicable à la quantité de référence pour les importations, respectivement, au cours du troisième et du quatrième trimestre 1976 (JO L 158, p. 37 et JO L 258, p. 5).

2 Ces règlements se situent dans le cadre de la réglementation communautaire relative à l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes. Pour la période en cause, l'instauration des mesures de sauvegarde dans ce secteur a été réglée, d'abord par le règlement n° 1427/71 du Conseil, du 2 juillet 1971 (JO L 151, p. 5), ensuite par le règlement n° 1927/75 du Conseil, du 22 juillet 1975 (JO L 198, p. 7), dont l'article 7, paragraphe 1, reprenait textuellement l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 1427/71:

«Si, dans la Communauté, le marché d'un ou de plusieurs produits ... subit ou est menacé de subir, du fait des importations ..., 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 ...»

Les paragraphes 2 des mêmes articles chargeaient la Commission de prendre les mesures nécessaires.

3 Par des règlements adoptés simultanément (respectivement n° 1428/71 et n° 1928/75), le Conseil avait défini les modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur susvisé (JO 1971, L 151, p. 6, et JO 1975, L 198, p. 11). Les articles premier de ces règlements précisaient que, pour apprécier l'existence ou l'inexistence d'une situation telle que celle décrite ci-dessus, il fallait tenir 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 . . . 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.»

En outre, les articles 2, paragraphe 2, de ces règlements prévoyaient que des mesures de sauvegarde ne pouvaient être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires.

4 En application de cette réglementation du Conseil, la Commission a arrêté le règlement n° 2107/74 précité. Dans les considérants de ce dernier, la Commission indiquait que les importations de conserves de champignons dans la Communauté avaient, au cours de la campagne 1973 et des six premiers mois de 1974, dépassé largement celles effectuées au cours des années précédentes, que les prix des offres de pays tiers se situaient à un niveau de 20 à 30 % au-dessous du prix de revient de l'industrie communautaire et que les stocks de conserves de champignons fabriquées dans la Communauté étaient largement supérieurs à ceux constatés au cours des années précédentes.

5 A l'article 3 du règlement, la Commission se réservait de limiter les titres d'importation délivrés à chaque demandeur à un pourcentage donné d'une quantité de référence égale à la quantité de conserves de champignons introduite dans la Communauté par celui-ci au cours de la période correspondante de l'année 1973, ou à la quantité moyenne de ses importations durant la même période au cours des années 1971-1973. Par la suite, la Commission a, par des règlements successifs, fixé ce pourcentage d'abord à 50 %, ensuite à 25 %, puis à 40 % pour le premier trimestre de 1976 et à 55 % pour le deuxième trimestre de la même année. Par les deux règlements n° 1412/76 et n° 2284/76 précités, le pourcentage a été fixé à 70 % pour le troisième trimestre et à 100 % pour le quatrième trimestre 1976. Avec effet au 1er janvier 1977, les mesures de sauvegarde instituées par le règlement n° 2107/74 ont finalement été abrogées.

6 Le 9 juillet 1976, la demanderesse au principal, la société Wünsche Handelsgesellschaft, a sollicité des autorités allemandes la délivrance d'un titre pour l'importation de 1 000 tonnes de conserves de champignons originaires de T'ai-wan. Ces autorités ayant rejeté la demande en se fondant sur le régime de quotas décrit ci-dessus, la société a formé un recours devant le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, en faisant valoir qu'il n'était plus justifié de maintenir ce régime au-delà du 1er juillet 1976. Ce recours ayant été rejeté, la société s'est pourvue en révision par recours direct devant le Bundesverwaltungsgericht.

7 C'est dans ces circonstances que cette dernière juridiction a posé à la Cour la question suivante:

«Le règlement (CEE) n° 2107/74 de la Commission, du 8 août 1974, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation des conserves de champignons (JO L 218, p. 54) était-il contraire, en ce qu'il a continué d'être en vigueur au-delà du 30 juin 1976, aux dispositions combinées des articles 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1927/75 du Conseil, du 22 juillet 1975, relatif au régime des échanges avec les pays tiers dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 198, p. 7), et 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1928/75 du Conseil, du même jour, définissant les modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO L 198, p. 11)?»

8 Étant donné que les dispositions du règlement n° 2107/74 nécessitaient, pour leur application, la fixation ultérieure d'un pourcentage à appliquer à la quantité de référence et que ce pourcentage pour les deux derniers trimestres de 1976 a été fixé par les règlements n° 1412/76 et n° 2284/76, la question posée concerne en réalité la validité de ces deux règlements.

9 La demanderesse au principal ne conteste pas qu'en 1974, la situation sur le marché des conserves de champignons justifiait l'introduction de mesures de sauvegarde telles que celles visées par le règlement n° 2107/74. En revanche, elle fait valoir que, depuis le mois de juin 1976 au plus tard, toutes les conditions pour le maintien de ces mesures avaient disparu. A cette époque, le marché allemand des conserves de champignons, auquel les importations dans la Communauté sont destinées pour 95 %, aurait souffert d'une pénurie. Les offres de pays tiers faisant défaut, plusieurs titres d'importation

délivrés n'auraient pas pu être épuisés et la production communautaire, qui est concentrée surtout en France, n'aurait pas non plus été en mesure de satisfaire à la demande allemande. Les prix pratiqués sur le marché pour les produits communautaires auraient connu une hausse de 90 à 100 % de juillet-août 1974 jusqu'aux mêmes mois de 1976 et les prix des produits importés notamment de T'ai-wan auraient augmenté en partie jusqu'à 80 % pendant cette même période.

10 Dans ses observations présentées à la Cour, la Commission déclare que ces informations ne correspondent pas à celles résultant des données dont elle disposait lors de l'adoption des règlements n° 1412/76 et n° 2284/76 et qui ont été confirmées par les statistiques officielles parues ultérieurement. En réalité, ce ne serait qu'au cours des deux premiers trimestres de 1976 que les mesures de sauvegarde ont commencé à produire les effets visés. Au moment où les deux règlements ont été adoptés, la situation réelle du marché n'aurait pas encore permis la suppression des mesures de sauvegarde. Une ouverture progressive des frontières aux pays tiers se serait révélée absolument indispensable si l'on ne voulait pas compromettre la normalisation du marché qui se dessinait.

11 En présence de ces deux thèses opposées, il convient d'examiner si la Commission, à l'époque où les règlements litigieux ont été arrêtés et compte tenu de la situation du marché en cause et du pouvoir d'appréciation que lui reconnaissent ces dispositions, a fait une application régulière de l'article 7 du règlement du Conseil n° 1927/75 et des articles 1 et 2 du règlement du Conseil n° 1928/75. Comme les importations de conserves de champignons dans la Communauté sont destinées, pour plus de 95 %, à la république fédérale d'Allemagne, il importe surtout, à ces fins, d'examiner la situation sur le marché allemand.

12 A cet égard, il résulte des chiffres publiés par l'Office fédéral des statistiques (ci-après l'Office fédéral allemand) que le volume des importations en république fédérale d'Allemagne en provenance de pays tiers a connu une hausse considérable dans les années 1973 et 1974. En 1975, le volume de ces importations a été similaire à celui des importations au cours de 1973. Ce n'est qu'en 1976 que le volume des importations est tombé au-dessous de ce niveau, tout en restant supérieur à celui des années antérieures à 1973. Les chiffres mensuels pour l'année 1976, qui ont été fournis par la Commission à la demande de la Cour, montrent peu de variations d'un mois à l'autre et, partant, n'étayent guère la thèse selon laquelle les offres de pays tiers ont fait défaut dès le mois de juin.

13 Les informations sur les stocks de conserves de champignons en France, qui ont été fournies à la Commission par l'Association nationale interprofessionnelle des fruits et légumes transformés, montrent une augmentation considérable des stocks en 1974 et 1975 et une forte diminution de ces stocks en 1976. En revanche, selon les statistiques de l'Office fédéral allemand, les chiffres annuels des importations de conserves de champignons en république fédérale d'Allemagne en provenance d'États membres indiquent un niveau presque constant, non seulement pour la période en cause, mais pour toutes les années 1972 à 1978. Également pour ces importations, les chiffres mensuels de l'année 1976 montrent peu de variations.

14 En ce qui concerne les prix pratiqués sur le marché allemand, la demanderesse au principal a produit une lettre d'un courtier en marchandises de Hambourg comprenant une liste de prix des conserves de champignons en provenance de pays tiers, que celui-ci a dédouanées pendant la période allant du mois d'août 1974 jusqu'au mois de décembre 1976. Cette liste, qui n'indique pas le volume de ces importations, fait état d'une hausse des prix entre le début de la période et le mois de juillet 1976 de 60 à 70 %.

15 Une augmentation de cette importance, qui ne résulte d'ailleurs que d'éléments d'information fragmentaires, ne se reflète pas dans les statistiques de l'Office fédéral allemand, desquelles il ressort que la hausse des prix des conserves de champignons en provenance de pays tiers pendant ladite période n'a pas dépassé environ 30 %. A cet égard, il y a lieu de rappeler que, d'après les considérants du règlement n° 2107/74, les prix des offres de pays tiers en 1974 auraient été inférieurs de 20 à 30 % au prix de revient de l'industrie communautaire.

16 Enfin, en ce qui concerne les prix des produits en provenance des États membres, les chiffres de l'Office fédéral allemand montrent qu'ils ont subi une chute considérable pendant les années 1972 à 1974, qu'ils se sont redressés quelque peu en 1975 et qu'ils ont augmenté considérablement au cours de l'année 1976, sans pour autant atteindre, avant les derniers mois de cette année, dont les informations n'étaient d'ailleurs pas disponibles lors de l'adoption des règlements litigieux, le niveau en DM courants des années antérieures à 1972.

17 Dans ces conditions, on ne saurait contester que la Commission s'est tenue dans les limites de son pouvoir d'appréciation en estimant, lors de l'adoption des règlements attaqués, que la situation du marché ne permettait pas encore de supprimer les mesures de sauvegarde introduites en 1974.

18 Il y a donc lieu de répondre à la question préjudicielle que l'examen des règlements n° 1412/76 et n° 2284/76 de la Commission n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter leur validité.

Sur les dépens

19 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, 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 (deuxième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance du 25 mars 1981, dit pour droit:

L'examen des règlements de la Commission n° 1412/76, du 18 juin 1976, et n° 2284/76, du 21 septembre 1976, n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter leur validité.

Due Chloros Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 6 mai 1982.

Pour le greffier

J. A. Pompe

Greffier adjoint

Le président de la deuxième chambre

O. Due