Dans l'affaire 112/80,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Hessisches Finanzgericht (VII[e] chambre) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

FIRMA ANTON DÜRBECK, Francfort-sur-le-Main,

et

HAUPTZOLLAMT FRANKFURT AM MAIN-FLUGHAFEN (bureau principal des douanes de Francfort-sur-le-Main/Aéroport),

une décision à titre préjudiciel sur la validité des dispositions combinées du règlement (CEE) n° 687/79 de la Commission, du 5 avril 1979 (JO n° L 86, p. 18), et des règlements modificatifs n° 797/79 du 23 avril 1979 (JO n° L 101, p. 7) et n° 1152/79 du 12 juin 1979 (JO n° L 144, p. 13),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, Mackenzie Stuart et T. Koopmans, présidents de chambre, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling et A. Chloros, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure écrite

Par règlement n° 687/79 du 5 avril 1979, la Commission a adopté des mesures de sauvegarde en application de l'article 29 du règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO n° L 118, p. 1).

Les mesures adoptées ont consisté notamment à suspendre, pendant la période du 25 avril au 15 août 1979, la mise en libre pratique des pommes fraîches, non à cidre, importées du Chili.

En considération de certaines circonstances, la Commission a ensuite reporté par deux fois le début de la période susdite.

Par règlement n° 797/79 du 23 avril 1979, cette date a été reportée au 5 mai 1979 pour les pommes visées au règlement n° 687/79, transportées par bateaux ayant quitté le Chili au plus tard le 12 avril 1979 à destination d'un port communautaire.

Par règlement n° 1152/79 du 12 juin 1979, la mise en libre pratique n'a été suspendue qu'à partir du 17 juin 1979, pour autant que les bateaux transportant les pommes en provenance du Chili eussent atteint un port communautaire avant le 19 mai 1979.

A la date du 13 juillet 1979, le Chili a demandé, conformément à l'article XXIII-2 du GATT, que les mesures de sauvegarde précitées fassent l'objet de consultations dans le cadre dudit traité. Il estime, en effet, que ces mesures contreviennent aux dispositions du GATT.

La «Firma Anton Dürbeck» (ci-après dénommée Dürbeck), demanderesse au principal, opérant en république fédérale d'Allemagne dans le secteur du commerce de gros et de l'importation de fruits et légumes, a demandé aux autorités allemandes, le 25 juillet 1979, la mise en libre pratique de deux cartons de pommes de table originaires du Chili, d'un poids de 45 kg, transportés en république fédérale d'Allemagne par avion. Les autorités douanières allemandes ont rejeté la demande de dédouanement en s'appuyant sur l'article 1 du règlement n° 687/79, ainsi que sur les règlements successifs n^{os} 797/79 et 1152/79, car elles ont estimé que l'importation en cause était couverte par ces textes, malgré le fait que ceux-ci réglaient de manière expresse les importations effectuées par bateau et non par avion. Cette décision a été attaquée par l'intéressée devant le Hessisches Finanzgericht, au motif que sa base légale, à savoir le règlement n° 687/79 de la Commission, comporterait une violation du règlement n° 1035/72 et du règlement n° 2707/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO n° L 291, p. 3).

Afin de trancher le problème, le Hessisches Finanzgericht, par ordonnance du 24 mars 1980, a posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions combinées du règlement (CEE) n° 687/79 de la Commission, du 5 avril 1979 (JO n° L 86, p. 18) et des règlements modificatifs n° 797/79 du 23 avril 1979 (JO n° L 101, p. 7) et n° 1152/79 du 12 juin 1979 (JO n° L 144, p. 13) sont-elles valides?»

L'ordonnance de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 18 avril 1980.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées par Dürbeck, représentée par M^{es} Ehle, Feldmann, Schiller et Eyl, du barreau de Cologne, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jörn Sack, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures

d'instruction préalables. Elle a toutefois invité la Commission à produire, avant le 31 octobre 1980, un relevé de l'évolution des prix des pommes de table et des quantités produites dans la Communauté au cours des années 1976-1977, 1977-1978 et 1978-1979, et à fournir des précisions ultérieures, au cours de l'audience, sur l'état de la procédure engagée par le Chili contre la Communauté devant les autorités compétentes du GATT et éventuellement sur son issue. La Commission a transmis à la Cour, par lettre du 30 octobre 1980, un tableau relatif à la production, à l'évolution des prix ainsi qu'aux stocks de pommes de table pour les années susmentionnées. Le 3 décembre 1980, la Cour a posé à la Commission de nombreuses autres questions, auxquelles la Commission a répondu par lettre du 7 janvier 1981.

II — Observations présentées conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

Dürbeck analyse, tout d'abord, la situation qui constitue la toile de fond sur laquelle se détachent les faits de l'espèce.

D'une part, elle précise qu'elle avait déjà conclu, au mois de novembre 1978, avec une entreprise exportatrice chilienne, un contrat portant sur une quantité globale d'environ 300 000 caisses de pommes originaires du Chili pour la période d'importation commençant fin mars 1979.

D'autre part, elle fait l'historique des mesures de sauvegarde décidées par la Commission en avril 1979.

Fin 1978-début 1979, la Commission aurait déjà connu tant les quantités de pommes de table que les cinq pays traditionnellement fournisseurs, parmi lesquels le Chili, entendaient exporter vers la Communauté que les chiffres approximatifs concernant la récolte de 1978 dans les États membres. Tout en étant en possession de ces données, la Commission n'aurait nullement mentionné, à cette époque, d'éventuelles mesures de sauvegarde contre le Chili ou d'autres pays exportateurs.

Sous la pression des organisations de producteurs communautaires qui voulaient obtenir une limitation des importations provenant de l'hémisphère sud, la Commission aurait été amenée, par la suite, à négocier des accords d'autolimitation avec les pays traditionnellement fournisseurs.

Le Chili, pour lequel la Commission avait déterminé un quota de 42 000 tonnes, n'aurait pas accepté cette quantité dans le cadre de l'autolimitation, puisque des contrats fermes avaient déjà été conclus avec les importateurs communautaires à concurrence de 55 000 tonnes (5 000 tonnes étant toutefois de la marchandise en transit, à destination de l'Autriche).

La conjoncture existant au moment de l'adoption de la mesure de sauvegarde sur le marché des pommes de table de la Communauté aurait été, pour la Commission, largement connue et transparente.

Il aurait été prévisible que l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande n'épuiseraient pas totalement les quantités qui leur avaient été attribuées dans le cadre des accords d'autolimitation, tout en tenant à garder leurs quotas de référence en vue d'éventuels accords d'autolimitation ultérieurs.

Quant à la récolte communautaire de pommes de table, elle aurait été en 1978 d'environ 6,5 millions de tonnes, mais il faudrait remarquer que ce chiffre absolu, pris isolément, ne veut pas dire grand-chose. Pour évaluer la situation du marché des pommes en avril 1979, il faudrait en effet savoir:

a) dans quelle mesure il s'agissait de marchandise susceptible de faire l'objet d'une intervention,

b) quelle quantité de marchandise pouvant faire l'objet d'une intervention était encore en stock le 1er avril 1979 dans les entrepôts frigorifiques,

c) si, à supposer que cela eût été nécessaire, la quantité stockée aurait pu être écoulée plus rapidement en cas de tenue normale du marché.

Or, selon des avis d'experts, 25 à 30 % tout au plus des stocks de la récolte de pommes de 1978 étaient susceptibles de faire l'objet d'une intervention, environ 70 % des marchandises en stock ne répondant pas aux normes de qualité fixées par l'organisation commune des marchés et ne pouvant donc pas être achetés au prix de retrait ou retirés du marché pour d'autres raisons.

En outre, au moment de l'adoption des mesures de sauvegarde, il n'y aurait plus eu dans les entrepôts qu'une partie de la marchandise susceptible de faire l'objet d'une intervention. En effet, les pommes stockées dans des entrepôts normaux ne pourraient y rester, sur le plan purement technique, au-delà du milieu ou de la fin du mois de février.

Enfin, il serait à supposer que, si le marché s'était comporté normalement jusqu'au début de 1979, une quantité bien plus importante de pommes aurait été vendue. Tel n'aurait pas été le cas, en raison du fait que les offres de pommes auraient été consciemment contenues depuis le mois d'octobre 1978, afin d'obtenir des prix plus élevés, de cacher la mauvaise qualité de la marchandise qui aurait été mise en évidence par le recours à une intervention prématurée, et de soutenir l'exigence d'une extension de la période d'intervention.

Les prix de vente du commerce de gros sur les marchés représentatifs de la Communauté auraient montré une tendance constante à la hausse.

Toutes les affirmations figurant ci-dessus pourraient, de l'avis de Dürbeck, être confirmées par la Commission sur la base des données en sa possession si la Cour demandait une telle confirmation.

Dans ces conditions, les mesures de sauvegarde adoptées par la Commission n'auraient pu viser, en réalité, qu'une importation supplémentaire d'environ 8 000 tonnes. Le règlement par lequel ces mesures ont été adoptées ne ferait aucune référence au règlement n° 2707/72 «définissant les conditions des mesures de sauvegarde dans le secteur des fruits et légumes» et ne donnerait pas non plus d'indication sur «les stocks encore disponibles». En outre, d'après certaines estimations existantes, seulement 35 000 tonnes de pommes auraient été importées du Chili au moment de l'adoption des mesures de sauvegarde.

Dürbeck aurait protesté sans délai, les 10 et 12 avril 1979, contre l'introduction de la mesure de sauvegarde et demandé une dérogation pour environ 2 000 tonnes de pommes de table, mais la Commission aurait refusé d'accorder un régime transitoire pour la quantité en question.

Plus tard toutefois, par règlement n° 797/79 du 23 avril 1979 et par règlement n° 1152/79 du 12 juin 1979, la Commission aurait encore adopté des dispositions transitoires, en faisant valoir, dans un cas, que les possibilités d'absorption du marché communautaire ne seraient pas épuisées par les importations réalisées avant le 25 avril 1979, et dans l'autre cas, qu'elles ne l'auraient pas été non plus par les importations réalisées avant le 5 mai 1979.

Dürbeck n'aurait pas bénéficié de cette réglementation transitoire puisque, après que la Commission ne lui eut, malgré des demandes réitérées, laissé aucun espoir quant à l'adoption d'une réglementation

transitoire, elle avait résilié le contrat d'achat passé avec l'exportateur chilien ainsi que le contrat d'affrètement du bateau qui aurait dû transporter la marchandise.

En 1980, la Commission n'aurait plus conclu d'accords d'autolimitation avec les pays fournisseurs, ni adopté des mesures de sauvegarde, bien que la récolte de pommes de la CEE ait dépassé les 7 millions de tonnes.

Dans ce contexte, il est possible, selon Dürbeck, d'individualiser plusieurs vices des règlements n^{os} 687/79, 797/79 et 1152/79 de nature à entraîner la nullité desdits règlements. Il s'agirait notamment:

1) de la violation des dispositions combinées de l'article 29 du règlement (CEE) n° 1035/72 et des articles 1, 2 et 3 du règlement CEE n° 2707/72;

2) de la violation du principe de la confiance légitime;

3) de la violation de l'article 37 du règlement (CEE) n° 1035/72, ainsi que de l'article 39 et de l'article 110 du traité CEE;

4) de la violation de l'interdiction de discrimination édictée à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE.

1) Violation des dispositions combinées de l'article 29 du règlement (CEE) n° 1035/72 et des articles 1, 2 et 3 du règlement (CEE) n° 2707/72

La violation susmentionnée découlerait de ce que les conditions requises pour l'adoption d'une mesure de sauvegarde, en ce qui concerne les pommes de table, n'étaient à l'évidence remplies ni sur le plan des faits, ni sur le plan du droit.

Il faudrait, tout d'abord, considérer que le règlement n° 687/79 est fondé uniquement sur le règlement n° 1035/72 et qu'il ne fait aucune référence au règlement n° 2707/72 qui fixe précisément les conditions pour l'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des fruits et légumes. Il ne serait donc pas garanti que la Commission ait, d'une façon générale, tenu compte de ce dernier règlement, et ce vice de forme pourrait déjà, à lui seul, mener à la nullité du règlement n° 687/79.

D'après l'article 29, paragraphe 1, du règlement n° 1035/72, les mesures de sauvegarde ne pourraient être adoptées que sous trois conditions:

— perturbations graves ou menace de perturbations graves;

— perturbations provoquées par l'importation du produit visé;

— mise en péril des objectifs de l'article 39 du traité CEE.

Pour apprécier l'existence de la première condition, il faudrait tenir compte, en particulier, de trois facteurs, à savoir:

— le volume des importations réalisées ou prévisibles;

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

— les prix constatés pour les produits indigènes sur le marché de la Communauté ou l'évolution prévisible de ces prix.

Quant au volume des importations réalisées ou prévisibles, la différence entre le quota d'importations proposé par la Commission et celui que le Chili était prêt à accepter aurait été de seules 13 000 tonnes, dont 5 000 devaient tout simplement transiter dans la Communauté pour être livrées à l'Autriche. Il s'agirait donc, en réalité, d'une diffé-

rence de 8 000 tonnes qui, par rapport à une production communautaire de 6 661 000 tonnes, serait une quantité si négligeable que, d'après le volume prévisible des importations, on ne saurait craindre de perturbations et encore moins de «perturbations graves». D'ailleurs, à la date du 25 avril 1979, environ 36 000 tonnes seulement auraient été importées du Chili.

La Commission n'aurait pas non plus été en mesure de prouver dans le règlement n° 687/79 que les disponibilités «de produits sur le marché de la Communauté» allaient provoquer de graves perturbations, en particulier parce que les pommes de table importées du Chili rendraient nécessaires des opérations de retrait supplémentaires.

La comparaison que la Commission effectue entre la production communautaire de pommes de la campagne 1978-1979 et celle de la campagne 1977-1978 serait, en réalité, sans importance pour l'estimation des disponibilités existant sur le marché communautaire au moment de l'application de la clause de sauvegarde. La seule quantité déterminante serait en effet la quantité, susceptible de façon générale de faire l'objet d'une intervention, qui se trouvait dans des entrepôts AC (atmosphère contrôlée), où le stockage pourrait techniquement être prolongé au-delà du mois de février, et qui n'avait pas été mise à l'écart du marché à des fins de spéculation.

Or, d'après Dürbeck, 25 à 30 % tout au plus des pommes produites en 1978 et se trouvant en entrepôts étaient susceptibles d'intervention.

De plus, en ce qui concerne les stocks existant au moment de l'adoption des mesures de sauvegarde, la Commission aurait affirmé qu'ils étaient «sensiblement supérieurs à ceux qui existaient à la même période au cours des deux campagnes précédentes», mais elle aurait omis de mentionner qu'en 1976-1977 la récolte de pommes a été normale et qu'en 1977-1978 elle a été extraordinairement peu abondante, de sorte que des interventions étatiques n'auraient pas eu lieu au cours de ces campagnes.

La Commission aurait estimé que les pommes en stock ne pourraient être écoulées dans des conditions normales avant la fin de la campagne. Or, pour ce qui est des pommes stockées en entrepôts normaux, l'intervention aurait déjà dû avoir lieu pour des raisons techniques à la fin du mois de février 1979. Pour ce qui est des pommes stockées dans des entrepôts AC, leur vente serait d'habitude facilitée par les importations de pommes fraîches de l'hémisphère sud, qui auraient à cet égard un effet de «marketing».

Indépendamment de cela, l'existence de stocks relativement importants est due, selon Dürbeck, à des manœuvres spéculatives des producteurs de pommes de la Communauté.

Le troisième facteur à prendre en considération serait la tendance des prix des produits indigènes à une baisse excessive ou à une hausse excessive par rapport aux prix de base.

Afin de montrer qu'on se trouvait en présence d'un niveau de prix particulièrement bas, la Commission aurait fait une comparaison avec les prix de la campagne 1977-1978. Cette comparaison serait incomplète et de nature à induire en erreur: en 1977-1978, les prix auraient été anormalement élevés en raison de la production peu abondante. Dans le cas où les prix de la campagne 1978-1979 seraient inférieurs aussi à ceux de la campagne 1976-1977, ce serait là un indice de la mauvaise qualité de la production de l'année 1978-1979, déjà mentionnée par Dürbeck.

La Commission aurait en outre passé sous silence l'évolution prévisible des prix et l'effet de marketing, déjà cité, que les importations de pommes fraîches ont sur la marchandise stockée.

La première condition énoncée à l'article 29 du règlement n° 1035/72 pour l'adoption de mesures de sauvegarde ne serait donc pas remplie.

L'article 29 précité exigerait, en outre, comme deuxième condition, que les perturbations graves du marché naissent «du fait des importations». Cela signifierait que les importations doivent constituer la cause la plus importante de la perturbation grave ou de la menace de perturbation.

La Commission n'aurait pas explicité ce lien de causalité. D'ailleurs, sur la base des considérations développées dans les passages précédents, on pourrait soutenir que les importations de pommes originaires du Chili qui ont fait l'objet de mesures de sauvegarde n'étaient, même de loin, pas en mesure de provoquer une perturbation grave sur le marché commun des pommes.

Enfin, l'article 29 prévoirait que les mesures de sauvegarde ne peuvent être prises qu'en cas de menace de perturbations graves «susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité». Parmi ces objectifs, trois seulement importeraient dans la présente affaire, à savoir:

— assurer un niveau de vie équitable aux personnes qui travaillent dans l'agriculture;

— stabiliser les marchés;

— garantir la sécurité des approvisionnements, en particulier des consommateurs.

La réalisation de ces objectifs n'aurait pas été menacée, mais au contraire favorisée par l'importation des pommes chiliennes.

Les mesures de sauvegarde adoptées par la Commission seraient donc illégitimes à la lumière de l'article 29 précité. Elles le seraient également eu égard au principe de proportionnalité, parce qu'elles ne seraient ni appropriées, ni nécessaires.

2) Violation du principe de la confiance légitime

Le principe du respect de la confiance légitime, généralement reconnu par le droit communautaire, marquerait en particulier l'article 3, paragraphe 3, du règlement CEE n° 2707/72, d'après lequel les mesures de sauvegarde «tiennent compte de la situation particulière des produits en cours d'acheminement vers la Communauté».

La Commission connaîtrait parfaitement la situation du marché des pommes de table. Déjà à la fin de l'année qui précède les importations, elle connaîtrait, du moins approximativement, les chiffres relatifs à la récolte de la Communauté ainsi qu'aux exportations prévisibles des pays tiers fournisseurs. En outre, elle n'ignorerait pas que, à cette époque, les importateurs ont déjà passé leurs contrats de livraison et, en ce qui concerne le Chili, aussi leurs contrats d'affrètement. On pourrait donc s'attendre d'elle qu'elle fasse connaître, au plus tard à la fin de l'année, si des mesures sont prévues ou non. Or, pour ce qui est des mesures faisant l'objet de la présente affaire, encore pendant les mois de janvier et février 1979, la Commission n'aurait nullement laissé entendre qu'elle envisageait de telles mesures.

A supposer que la clause de sauvegarde ait été légale, la Commission aurait été tenue, vu la persistance de son comportement, d'accorder également à Dürbeck

un délai transitoire. Par la suite, la Commission aurait en effet accordé deux délais transitoires (dont Dürbeck n'aurait plus été en mesure de bénéficier) et aurait donc admis, en théorie, le principe de la confiance légitime dans un cas concret.

3) Violation de l'article 37 du règlement (CEE) n° 1035/72, de l'article 39 et de l'article 110 du traité CEE

Dürbeck rappelle qu'en vertu de l'article 37 du règlement n° 1035/72 dans l'établissement de l'organisation commune des marchés des fruits et légumes il faut tenir compte de manière appropriée et conjointement des objectifs prévus par les articles 39 et 110 du traité CEE.

Or, la Commission n'aurait pas seulement violé l'article 39, mais elle aurait également violé, de manière encore plus flagrante, l'alinéa 1 de l'article 110, par lequel les États membres et les organes de la Communauté se sont engagés, entre autres, à contribuer à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux, et l'alinéa 2 de ce même article, qui impliquerait substantiellement un engagement à ouvrir le marché commun aux pays tiers à des conditions conformes aux lois de la concurrence.

Elle aurait, en effet, rendu impossible l'importation de 13 000 (8 000) tonnes de pommes en provenance du Chili par l'application de mesures de sauvegarde non fondées ni en fait, ni en droit. Il se pourrait qu'en faisant cela, la Commission ait eu pour premier objectif de montrer aux pays qui, dans l'intérêt des contrats conclus, n'ont pu se résoudre à des accords d'autolimitation quelles sont leurs «limites». Ce serait là une violation manifeste de l'article 110 précité.

4) Violation de l'interdiction de discrimination

L'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40 du traité CEE viserait aussi les importateurs, qui seraient en effet à considérer comme des «consommateurs» de la Communauté au sens de ladite disposition.

Or, les règlements n° 797/79 du 23 avril 1979 et n° 1152/79 du 12 juin 1979 auraient institué, pour certaines importations, des réglementations transitoires dont Dürbeck, qui est, elle aussi, un importateur, a été exclue, ayant résilié ses contrats de livraison et d'affrètement après que la Commission lui eut communiqué, en réponse à deux télex du 10 et du 12 avril, son intention de ne pas adopter des dispositions transitoires.

A supposer que la mesure de sauvegarde ait été valide, la Commission aurait au moins dû veiller à ce que les pommes de table du Chili, importées après le 25 avril 1979, soient réparties de façon équitable entre les importateurs concernés selon une procédure type (Referenzverfahren).

La *Commission des Communautés européennes* estime, elle aussi, utile de décrire les conditions du marché à l'époque de l'adoption des mesures de sauvegarde. Elle souligne, en particulier, les éléments suivants:

— la production très élevée de pommes dans la Communauté pour la campagne 1978-1979 (environ 6 500 000 tonnes);

— le niveau anormalement élevé atteint par les stocks au 1er mars 1979 (environ 1 500 000 tonnes);

— l'importance des retraits du marché (90 000 tonnes) et, par conséquent, des mesures d'intervention dans de nombreux États membres à la même date;

— la chute des prix des pommes sur le marché bien au-dessous des prix de base;

— la quantité considérable de pommes (380 000 tonnes), originaires de pays tiers dont on prévoyait l'importation dans la Communauté pour la période allant de mars à août 1979.

Afin de freiner l'évolution dangereuse du marché de la pomme et d'éviter, dans la mesure du possible, de coûteux retraits du marché, la Commission aurait invité les pays fournisseurs traditionnels à signer des accords d'autolimitation de leurs exportations vers la Communauté.

Le Chili n'ayant pas accepté le quota de 42 000 tonnes proposé par la Commission, celle-ci aurait été obligée d'adopter des mesures de sauvegarde à l'encontre des exportations chiliennes.

Ayant ensuite constaté que le total des pommes importées du Chili était resté en dessous du quota de 42 000 tonnes, la Commission aurait autorisé, par les règlements n° 797/79 et n° 1152/79, des importations supplémentaires (concernant des cargaisons déjà en cours d'acheminement vers la Communauté) jusqu'à concurrence de ce quota.

Après avoir ainsi décrit le contexte dans lequel se situe la présente affaire, la Commission examine les arguments avancés par Dürbeck en faveur de la non-validité des mesures de sauvegarde, tels qu'ils ressortent de l'ordonnance de renvoi (et qu'ils ont été repris par Dürbeck dans ses observations présentées postérieurement à celles de la Commission).

Selon la Commission, les conditions décrites à l'article 29, paragraphe 1, premier tiret du premier alinéa, du règlement n° 1035/72, étaient satisfaites en avril et en mai 1979.

Étant donné, d'une part, les importations anormalement élevées que l'on attendait en provenance des pays de l'hémisphère sud au cours de la campagne 1978-1979, et, d'autre part, les stocks importants résultant de la production communautaire, le marché communautaire des pommes de table aurait été menacé, en avril et en mai 1979, de sérieuses perturbations pouvant compromettre la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité CEE, en particulier la stabilisation du marché et la garantie d'un revenu équitable pour les producteurs. Il aurait été en effet à craindre, en cas d'importations très importantes, que les prix, déjà bas au départ, ne s'effondrent entièrement et qu'il soit tout à fait impossible de résorber, ne fût-ce que partiellement, les énormes stocks. Ces considérations ainsi que la description des conditions du marché au début des observations montreraient que la Commission, dans l'application de l'article 29, paragraphe 1, premier tiret du premier alinéa, a suffisamment tenu compte des critères d'appréciation (en particulier le volume des importations prévisibles, les disponibilités sur le marché, les prix constatés), figurant à l'article 1 du règlement n° 2707/72. Elle aurait donc usé correctement du pouvoir d'appréciation dont elle jouissait.

Aux termes de l'article 29, paragraphe 1, deuxième alinéa, les mesures de sauvegarde prises en vertu du premier tiret ne peuvent être appliquées «que jusqu'à ce que ... la perturbation ou la menace de perturbation ait disparu».

Or, la Commission estime que les chiffres qu'elle a donnés au début de son mémoire montrent très clairement que la menace de perturbation a existé jusqu'à la fin de la campagne 1978-1979. Les retraits du marché eux aussi seraient demeurés importants: au cours de ladite campagne, plus de 365 000 tonnes de

pommes auraient dû être retirées du marché.

La Commission soutient qu'elle n'a pas non plus violé le principe de proportionnalité. Elle n'aurait en effet adopté de mesures de sauvegarde que là où elles étaient nécessaires, c'est-à-dire à l'encontre des importations provenant du Chili, et elle aurait modifié par deux fois le règlement n° 687/79, lorsqu'il s'avéra qu'il était encore possible d'adopter des mesures transitoires pour tenir compte des produits déjà en cours de transport vers la Communauté ou qui l'avaient déjà atteinte, sans toutefois avoir été mis en libre pratique dans la Communauté.

Avant d'arrêter les mesures de sauvegarde, la Commission aurait d'ailleurs étudié les faits en détail et les aurait appréciés correctement, en évaluant tous les intérêts économiques et politiques en présence.

Quant à la prétendue violation du principe de la protection de la confiance légitime, la Commission ne conteste pas que les mesures de sauvegarde ont surtout affecté des contrats de vente déjà conclus. Mais toute mesure de sauvegarde serait nécessairement prise en tenant compte des données disponibles sur les exportations probables vers la Communauté, données qui résulteraient également, entre autres, des quantités faisant l'objet de contrats déjà conclus. Si ces contrats devaient être exclus du champ d'application d'une telle mesure, cela reviendrait à vider totalement de leur substance les clauses de sauvegarde prévues dans les organisations communes des marchés ou dans les accords internationaux. Il ne pourrait donc exister de principe de la protection de la confiance légitime interdisant de manière générale que soient affectés des contrats déjà conclus lorsque sont décrétées des mesures de sauvegarde.

Les négociants concernés n'auraient pas non plus besoin d'une protection aussi étendue. En effet, tout opérateur commercial devrait normalement savoir que des mesures de sauvegarde peuvent être prises, et il pourrait donc se prémunir en insérant, dans son contrat, une clause de résiliation si une telle situation devait survenir. Dans de nombreux cas, il pourrait, de toute façon, invoquer le principe de la force majeure pour se retirer d'un contrat.

Il ne resterait donc qu'à examiner si les circonstances de la présente affaire font apparaître une situation de Dürbeck particulièrement digne de protection et dont la Commission aurait dû particulièrement tenir compte en adoptant ses mesures. Tel ne serait toutefois pas le cas.

L'importation projetée de deux cartons de pommes par voie aérienne, en juillet 1979, constituerait en effet une opération particulièrement peu digne de protection: elle aurait porté sur des quantités minimes, aurait eu lieu à une époque où les mesures de sauvegarde étaient déjà en vigueur depuis longtemps et aurait été réalisée par une voie tout à fait inusitée.

La Commission estime que, dans le cadre de la procédure préjudicielle au sens de l'article 177 du traité, la Cour devrait apprécier seulement les circonstances du litige concret, même si une des parties essayait, comme Dürbeck pourrait le tenter à cette occasion, de saisir la Cour des effets des mesures de sauvegarde dans des affaires complètement différentes.

A titre purement préventif, la Commission présente cependant quelques considérations générales quant à la protection de la confiance légitime des importateurs concernés de pommes chiliennes. De l'avis de la Commission, un importateur

de produits agricoles devrait, en principe, très bien connaître la clause de sauvegarde d'une organisation commune des marchés et devrait donc être très prudent au moment de la conclusion d'un contrat, si à ce moment il ne dispose pas encore de renseignements suffisants sur l'application éventuelle de ladite clause. A défaut de se prémunir contre une telle possibilité, il courrait un risque commercial et ne pourrait pas invoquer la protection de la confiance légitime.

La seule chose dont il puisse être sûr serait que les restrictions d'importations ne sont décrétées que lorsque toutes les conditions de droit et de fait justifiant leur adoption sont remplies. Dans le cas d'espèce, les conditions susdites auraient été pleinement satisfaites.

Quant à la violation de l'interdiction de discrimination, la Commission soutient, en premier lieu, que la conclusion d'accords d'autolimitation avec d'autres pays n'a pas entraîné, pour les produits chiliens, un traitement plus défavorable que celui des produits provenant de ces pays, car les réductions appliquées ont été les mêmes que celles pour les autres pays exportateurs. En deuxième lieu, il n'y aurait pas non plus de discrimination dans le fait que certaines importations ont encore été autorisées, tandis que d'autres, qui auraient dû avoir lieu après qu'a été atteint le volume d'importations acceptable, ont été refusées. Cette conséquence découlerait, en effet, nécessairement du respect du principe de proportionnalité.

En outre, la Commission se serait, à cet égard, strictement tenue à l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2707/72 qui prévoit qu'il faut tenir compte de la situation particulière des produits déjà en cours d'acheminement vers la Communauté. La non-considération des importations par voie aérienne n'impliquerait, en dernier lieu, aucune discrimination, ce type de transport étant, pour les pommes, totalement inusité.

La Commission estime, enfin, que l'article 110 du traité CEE n'est qu'une déclaration d'intention ne fondant aucun droit ou obligation concrets que les individus pourraient invoquer devant un tribunal. De même, d'après la jurisprudence de la Cour, un opérateur économique ne saurait tirer des dispositions du GATT aucun droit qu'il puisse faire valoir devant une juridiction nationale.

En outre, il serait inexact que les mesures de sauvegarde arrêtées violent la disposition précitée. Il s'agirait, en fait, de mesures pratiquées couramment au niveau international, limitées dans le temps et ne s'appliquant qu'à certains produits agricoles. Dans l'adoption de ces mesures, la Commission aurait pleinement respecté les obligations qui lui incombent en vertu du GATT.

Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission propose donc qu'il soit répondu comme suit à la question posée à la Cour par la juridiction de renvoi:

«L'examen de la question posée n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements (CEE) n^{os} 687/79, 797/79 et 1152/79 de la Commission.»

III — Procédure orale

Dürbeck, représentée par M^{e} Dietrich Ehle, du barreau de Cologne, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jörn Sack, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 22 janvier 1981. A cette occasion, la Commission a informé la Cour de ce que le groupe spécial du GATT qui, sur la

demande chilienne et après décision du Conseil du GATT, a examiné la conformité des actes de la Communauté avec les dispositions du GATT, a constaté une seule violation, d'importance marginale, dans le choix des années de référence dont il fallait tenir compte pour fixer les quotas d'autolimitation.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 24 février 1981.

En droit

1 Par ordonnance du 24 mars 1980, parvenue à la Cour le 18 avril 1980, le Hessisches Finanzgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à la validité du règlement n° 687/79 de la Commission du 5 avril 1979 (JO n° L 86, p. 18) ainsi que des règlements modificatifs n° 797/79 du 23 avril 1979 (JO n° L 101, p. 7) et n° 1152/79 du 12 juin 1979 (JO n° L 144, p. 13), prévoyant la suspension provisoire de la mise en libre pratique dans la Communauté de pommes de table originaires du Chili.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant un importateur allemand de fruits frais provenant de pays tiers aux autorités douanières allemandes et portant sur le refus de celles-ci d'admettre en libre pratique en république fédérale d'Allemagne certaines quantités de pommes de table originaires du Chili, au motif que la mise en libre pratique de ces quantités serait interdite par les règlements ci-dessus mentionnés.

I — Considérations préliminaires

3 Il ressort des indications contenues dans l'ordonnance de renvoi que l'interdiction litigieuse se situe dans le cadre de la réglementation communautaire relative à l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, prévue par le règlement n° 1035/72 du Conseil du 18 mai 1972 (JO n° L 118, p. 1).

4 L'article 29, paragraphe 1, premier alinéa, de ce règlement, modifié par le règlement n° 2454/72 du Conseil du 21 novembre 1972 (JO n° L 266, p. 1), est ainsi libellé:

«1. Des mesures appropriées peuvent être appliquées dans les échanges avec les pays tiers:

— si, dans la Communauté, le marché d'un ou plusieurs des produits visés à l'article 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,

— ou si, pour les produits énumérés à l'annexe III bis, les opérations de retrait ou d'achat effectuées dans le cadre des dispositions des articles 18 et 19 portent sur des quantités importantes.»

Le paragraphe 2 de ce même article dispose en outre que 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».

5 Pour la mise en œuvre de ces dispositions, le Conseil a arrêté, le 19 décembre 1972, le règlement n° 2707/72 «définissant les conditions d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des fruits et légumes» (JO n° L 291, p. 3). L'article 1 de ce règlement prévoit que:

«Pour apprécier si la situation visée à l'article 29, paragraphe 1, premier tiret, du règlement (CEE) n° 1035/72 se présente, 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 constatés pour les produits indigènes sur le marché de la Communauté, ou de l'évolution prévisible de ces prix, et notamment de leur tendance à une baisse ou à une hausse excessives par rapport aux prix de base ou, pour les produits qui ne font pas l'objet de prix de base, par rapport aux cours des dernières années;

d) si la situation visée in limine se présente du fait des importations:

— des cours constatés sur le marché de la Communauté pour les produits en provenance des pays tiers, et notamment de leur tendance à une baisse excessive,

— des quantités pour lesquelles des opérations de retrait ont lieu ou pourraient avoir lieu.»

L'article 3 de ce même règlement dispose, entre autres, ce qui suit:

«1. Les mesures qui peuvent être prises en application de l'article 29, paragraphes 2 et 3, du règlement (CEE) n° 1035/72 sont:

— lorsque la situation visée au paragraphe 1, premier tiret, de cet article se présente, la suspension des importations ou des exportations ou la perception de taxes à l'exportation,

...

2. Ces mesures ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires.

3. Les mesures prévues au paragraphe 1 tiennent compte de la situation particulière des produits en cours d'acheminement vers la Communauté ... Elles peuvent être limitées à certaines provenances, origines, ... qualités et certains calibres ou groupes de variétés.

...»

6 La Commission a constaté au printemps 1979 que la situation du marché des pommes de table dans la Communauté, telle qu'elle se présentait à cette époque, était particulièrement critique et pouvait être aggravée par les importations prévisibles de pommes de table originaires des pays tiers, notamment des pays de l'hémisphère sud, évaluées à 380 000 tonnes. Considérant que cette situation réunissait les conditions de l'article 29, paragraphe 1, premier tiret, du règlement n° 1035/72 du Conseil et de l'article 1 du règlement n° 2707/72 du Conseil, elle a estimé pouvoir recourir aux dispositions précitées et arrêter, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, du règlement n° 1035/72 et de l'article 3 du règlement n° 2707/72, les mesures de sauvegarde prévues par ces règlements.

7 Avant d'adopter ces mesures comportant la suspension temporaire des importations en provenance des pays tiers, la Commission a cependant essayé, début mars 1979, d'obtenir l'accord des principaux pays exportateurs de l'hémisphère sud, pour une limitation volontaire de leurs propres exportations vers la Communauté, en vue d'aboutir à une réduction globale des exporta-

tions prévisibles de 380 000 tonnes à 310 000 tonnes. Ce chiffre représentait une diminution d'environ 18 % par rapport aux importations envisagées pour l'exercice en cours et une diminution d'environ 5 % par rapport à la moyenne des importations des trois dernières années. Pour le Chili, dont les exportations projetées vers la Communauté étaient estimées à 75 000 tonnes, la réduction au prorata des trois dernières années aurait abouti à une limitation de ces exportations à 42 000 tonnes.

8 Un accord a pu être conclu avec l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Par contre, le Chili, faisant valoir que des contrats d'exportation auraient déjà été conclus pour des quantités beaucoup plus importantes de pommes, a insisté pour pouvoir exporter 55 000 tonnes au lieu des 42 000 tonnes proposées.

9 Constatant qu'un accord avec le Chili n'était pas possible et compte tenu des informations dont elle disposait à propos des marchandises en cours d'acheminement en provenance de ce pays, la Commission a arrêté, par règlement n° 687/79 du 5 avril 1979, des «mesures de sauvegarde applicables à l'importation de pommes de table originaires du Chili» (JO n° L 86, p. 18), de manière à limiter à 42 000 tonnes ces importations.

10 L'article 1 de ce règlement prévoit que:

«La mise en libre pratique dans la Communauté des pommes relevant de la sous-position 08.06 A II du tarif douanier commun et originaires du Chili est suspendue pendant la période allant du 25 avril au 15 août 1979.»

Le 6 avril 1979, la Commission a fait savoir au gouvernement chilien qu'elle était disposée à reconsidérer les mesures en question, au cas où il devait s'avérer que le quota de 42 000 tonnes attribué au Chili ne serait pas atteint à la date du 25 avril.

11 Ensuite, la mission du Chili a informé la Commission, le 17 avril 1979, que trois bateaux ayant à leur bord, à cette même date, un chargement de 6 400 tonnes qui avait été pris en considération lors d'estimations précédentes n'auraient pu atteindre un port communautaire avant le 25 avril 1979. Compte tenu de ces informations, la Commission a arrêté, le 23 avril 1979, le règlement (CEE) n° 797/79 modifiant les mesures de sauvegarde prévues par le règlement n° 687/79 et complétant l'article 1 de celui-ci par un deuxième

alinéa aux termes duquel, pour les pommes transportées par des bateaux qui avaient quitté le Chili au plus tard le 12 avril 1979 à destination d'un port communautaire, la mise en libre pratique dans la Communauté n'était suspendue qu'à partir du 5 mai 1979.

12 Le 5 mai 1979, la Commission a constaté que certaines cargaisons figurant sur la liste établie par les autorités chiliennes n'étaient pas destinées au marché communautaire et que, sur les quantités allouées au Chili, seules 38 600 tonnes avaient été importées. Sachant, en outre, que deux navires chargés d'environ 3 800 tonnes avaient atteint des ports communautaires entre le 5 et le 19 mai 1979 et que la marchandise avait été placée sous le régime de l'entrepôt douanier, la Commission a arrêté, le 12 juin 1979, le règlement n° 1152/79 «portant deuxième modification du règlement n° 687/79 relatif aux mesures de sauvegarde à l'importation de pommes de table originaires du Chili», qui a remplacé le deuxième alinéa de l'article 1 du règlement n° 687/79 par une nouvelle disposition qui, pour les pommes transportées par des bateaux qui avaient atteint un port communautaire avant le 19 mai 1979, reportait au 17 juin 1979 la date à partir de laquelle la mise en libre pratique dans la Communauté était suspendue.

13 La demanderesse au principal, «Firma Anton Dürbeck», importatrice et négociant en gros de fruits et légumes, avait conclu des contrats portant sur l'importation d'environ 300 000 caisses de pommes de table du Chili. Sur cette quantité, 180 000 caisses avaient été importées au moment de l'adoption du règlement n° 687/79 de la Commission, c'est-à-dire le 5 avril 1979. Le bateau transportant les quantités restantes aurait dû quitter le Chili entre le 18 et le 20 avril 1979, mais, eu égard aux mesures prises par la Commission et au refus opposé par celle-ci à une demande qui lui a été adressée par télex des 10 et 12 avril 1979 portant sur 2 000 tonnes, la demanderesse au principal a résilié le contrat d'achat et d'affrètement relatif auxdites quantités.

14 Le 25 juillet 1979, elle a importé par avion en république fédérale d'Allemagne deux cartons de pommes de table originaires du Chili, d'un poids de 45 kg, et a demandé aux autorités allemandes la mise en libre pratique de cette marchandise. Le bureau des douanes compétent a rejeté cette demande en invoquant les mesures de sauvegarde prises par la Communauté à l'égard des importations de pommes de table originaires du Chili par les règlements n^{os} 687/79, 797/79 et 1152/79 de la Commission.

15 La demanderesse au principal a attaqué cette décision devant le Hessisches Finanzgericht, en faisant notamment valoir que sa base légale, à savoir les règlements précités, serait invalide, ces règlements ayant été pris en violation des règlements n[os] 1035/72 et 2707/72 du Conseil, de l'article 110 du traité et des dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ci-après accord général), ainsi que des principes de la confiance légitime et de non-discrimination. C'est précisément en vue de trancher le problème ainsi soulevé que le Finanzgericht a posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions combinées du règlement (CEE) n° 687/79 de la Commission du 5 avril 1979 (JO n° L 86, p. 18) et des règlements modificatifs n° 797/79 du 23 avril 1979 (JO n° L 101, p. 7) et n° 1152/79 du 12 juin 1979 (JO n° L 144, p. 13) sont-elles valides?»

16 Le 13 juillet 1979, le gouvernement chilien a demandé, dans le cadre de l'accord général, l'ouverture de consultations avec la CEE, en application de l'article XXIII dudit accord, au sujet desquelles la demanderesse au principal et la Commission ont pris position au cours de la procédure orale devant la Cour.

II — L'examen de la question posée

17 Il ressort des motifs de l'ordonnance de renvoi ainsi que des éléments d'appréciation fournis au cours de la procédure devant la Cour que celle-ci est en l'espèce appelée à se prononcer sur la validité, au regard du droit communautaire, des règlements n[os] 687/79, 797/79 et 1152/79, et à examiner notamment s'ils comportent:

— une violation de l'article du traité, en ce qu'ils ne seraient pas suffisamment motivés au sens de cette disposition,

— une violation de l'article 29, paragraphe 1, du règlement n° 1035/72 du Conseil ainsi que des articles 1 à 3 du règlement n° 2707/72 du Conseil,

— une violation de l'article 110 du traité et des dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce,

— une méconnaissance du principe général de la protection de la confiance légitime et de celui interdisant les discriminations.

a) Sur la motivation des règlements n^os 687/79, 797/79 et 1152/79

18 Quant à la motivation de la réglementation en cause, la question a été soulevée de savoir si la circonstance que le préambule du règlement n° 687/79 ne mentionne que le règlement n° 1035/72 et ne porte aucune référence au règlement n° 2707/72 constitue un vice de forme affectant, en vertu de l'article 190 du traité, la validité de ce règlement et, par conséquent, également des règlements modificatifs n^os 797/79 et 1152/79.

19 Il ressort du préambule du règlement n° 687/79, et notamment du premier de ses considérants, que ce règlement définit sa base légale en se référant à l'article 29 du règlement n° 1035/72, dont le paragraphe 1 décrit, au premier alinéa, la situation de nature à appeler une intervention de la Commission pouvant comporter l'adoption de mesures de sauvegarde et précise, au deuxième alinéa, que le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, «arrête les modalités d'application du présent paragraphe».

20 Le règlement n° 2707/72 ayant précisément pour objet de définir les conditions d'application du règlement n° 1035/72, il s'ensuit qu'en l'espèce la référence à l'article 29 du règlement n° 1035/72, contenue dans le règlement n° 687/79 de la Commission, constitue une motivation suffisante de ce dernier règlement, puisqu'elle permet aux intéressés de connaître les éléments dont la Commission a tenu compte en adoptant les mesures de sauvegarde litigieuses.

b) Sur la violation de l'article 29, paragraphe 1, du règlement n° 1035/72, ainsi que des articles 1 à 3 du règlement n° 2707/72

21 Il est constant qu'en l'espèce les mesures de sauvegarde arrêtées par la Commission rentrent parmi celles qui, aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2707/72, peuvent être prises en application de l'article 29 du règlement n° 1035/72, lorsque la situation visée au paragraphe 1, premier tiret, de cet article se présente, c'est-à-dire lorsque, «dans la Communauté, le marché d'un ou de plusieurs des produits visés à l'article 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».

22 L'article 1 du règlement n° 2707/72 définit expressément les éléments dont la Commission doit tenir compte pour apprécier si une telle situation se présente. L'article 2 de ce même règlement, qui concerne une situation autre que celle de l'espèce, n'entre pas en ligne de compte en l'occurrence. Conformément à l'article 1 susdit, la Commission devait, lors de l'adoption des mesures de sauvegarde litigieuses, apprécier la situation du marché en cause, en tenant compte

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

b) des quantités disponibles de produits sur les marchés de la Communauté,

c) des prix des produits indigènes et de leur évolution prévisible, notamment de leur tendance à une baisse ou à une hausse excessives par rapport aux prix de base, ainsi que

d) des cours constatés sur le marché de la Communauté pour les produits en provenance des pays tiers, notamment de leur tendance à une baisse excessive, et des quantités pour lesquelles des opérations de retrait avaient eu lieu ou auraient pu avoir lieu.

23 C'est donc à la lumière de ces éléments qu'il y a lieu d'examiner si les règlements n^{os} 687/79, 797/79 et 1152/79 sont conformes aux prescriptions de l'article 29, paragraphe 1, premier tiret, du règlement n° 1035/72 et aux articles 1 et 3 du règlement n° 2707/72.

24 A ces fins, il y a lieu tout d'abord d'examiner si la Commission a correctement exercé son pouvoir d'appréciation, à l'époque où les mesures précitées ont été décidées, à l'égard de la situation du marché en cause en ce qui concerne les quantités disponibles des produits dont il s'agit.

25 Il est constant que les quantités disponibles étaient, au printemps 1979, considérables. L'importance de ces disponibilités était fonction à la fois des quantités provenant de la récolte 1978-1979, comparées à celles provenant des récoltes des campagnes précédentes, et des quantités de produits ayant fait

l'objet de mesures d'intervention et se trouvant, à l'époque considérée, détenus en stock. Les données concernant la récolte de la campagne 1978-1979 montrent tout d'abord qu'au lieu de diminuer, le volume de cette récolte, évalué à 6 661 000 tonnes, présentait une augmentation de l'ordre d'environ 30 % par rapport à celui de la récolte relative à la campagne 1977-1978.

26 Il est certes incontestable qu'aux fins de l'appréciation de la situation du marché, seuls peuvent entrer en ligne de compte les produits qui satisfont aux normes de qualité de l'organisation commune des marchés, puisque ces produits sont les seuls susceptibles d'être commercialisés et de faire l'objet de mesures d'intervention, mais il n'a pas été établi que les quantités de pommes ne répondant pas aux normes de qualité auraient été, au cours de la campagne 1978-1979, sensiblement différentes de celles afférentes aux campagnes précédentes, ou que des producteurs ou négociants aient utilisé la plus grande partie de leur capacité de stockage pour conserver des produits qui ne pouvaient ni être commercialisés ni faire l'objet de mesures d'intervention, ou, enfin, qu'il y aurait eu des abus ou des erreurs substantielles dans l'application des mesures de stockage communautaires.

27 Pour évaluer l'importance des quantités disponibles de pommes de table sur le marché de la Communauté au printemps 1979, la Commission devait en outre considérer, en plus des quantités récoltées au cours de la campagne dont il s'agit, les quantités se trouvant dans des entrepôts frigorifiques, tant celles ayant fait l'objet de mesures d'intervention que celles détenues dans des stocks privés. Les chiffres fournis à ce sujet au cours de la procédure révèlent que les quantités de pommes de table stockées avaient atteint, au 1er mars 1979, environ 1 500 000 tonnes, présentant ainsi une augmentation de l'ordre de 18 % et de 40 % par rapport à la même époque en 1977 et, respectivement, en 1978. Indépendamment de la question de savoir si de tels chiffres tiennent compte uniquement des produits figurant dans les entrepôts frigorifiques et des produits répondant aux normes de qualité, on ne saurait contester que les chiffres relatifs aux stocks existant au printemps 1979, considérés également par rapport à l'évolution de la production indigène, faisaient apparaître l'existence de difficultés de plus en plus sérieuses pour l'écoulement des pommes de table indigènes dans le marché de la Communauté.

28 Ces difficultés pouvaient d'ailleurs être sensiblement aggravées en premier lieu par la tendance vers laquelle s'orientaient, à l'époque considérée, les prix

internes, et en second lieu par l'importance des opérations de retrait effectuées au printemps 1979 et prévisibles par la suite.

29 Quant au premier point, il ressort des indications fournies au cours de la procédure orale que, pour la plupart des marchés nationaux de la Communauté, les prix de marché se situaient, en février-avril 1979, en dessous du prix de base, fixé à 21,26 Écus, conformément à l'article 16 du règlement n° 1035/72, sur la base de l'évolution de la moyenne des cours constatés sur les marchés représentatifs de la Communauté durant les trois dernières années. En outre, il ressort de la comparaison entre les prix de chacune de ces trois campagnes qu'en mars 1979 les prix pratiqués dans la plupart des marchés nationaux de la Communauté n'avaient pas atteint le niveau des prix des campagnes précédentes, mais révélaient nettement une tendance à la baisse, de nature à aggraver les conditions d'écoulement des produits en cause et à peser lourdement sur la situation déjà extrêmement onéreuse du régime de stockage.

30 Quant au deuxième point, les indications précitées laissent en outre apparaître que les quantités pour lesquelles des opérations de retrait étaient intervenues avaient atteint, au 1er mars 1979, 90 000 tonnes et étaient passées, au 1er avril suivant, à 143 512 tonnes, révélant ainsi un taux de croissance rapide, alors que les opérations de retrait n'avaient pas dépassé les 2 450 tonnes en 1978 et les 115 000 tonnes en 1977. Selon les prévisions basées sur les campagnes précédentes, on pouvait donc raisonnablement s'attendre à des opérations de retrait portant sur des quantités encore plus élevées et, par conséquent, à une aggravation préoccupante de la situation critique du marché en cause.

31 On ne saurait, dans ces conditions, contester que la Commission pouvait raisonnablement estimer que la situation de ce marché risquait de subir une détérioration grave du fait du volume des importations réalisées ou prévisibles des produits en cause en provenance des pays tiers et qu'une telle détérioration pouvait se traduire par une perturbation susceptible de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité.

32 En ce qui concerne le volume des importations prévisibles, il résulte du dossier qu'on pouvait s'attendre à des importations en provenance des principaux pays de l'hémisphère sud de l'ordre de 380 000 tonnes, pour la période allant de mars à août 1979, ce qui aurait comporté une augmentation des importations même par rapport à l'année précédente, où la récolte des pommes indigènes avait été particulièrement faible.

33 Même en admettant que la qualité des pommes importées était supérieure, pendant cette période, à celle des pommes indigènes, il n'en reste pas moins que la qualité de celles-ci n'étaient pas à tel point inférieure que les deux catégories de pommes n'auraient pu se substituer l'une à l'autre dans une large mesure.

34 On ne saurait non plus retenir l'argument de la demanderesse au principal selon lequel l'offre des pommes d'importation aurait pu avoir un effet promotionnel sur la vente des pommes indigènes. Un tel effet, même s'il existe, ne serait que provisoire, les importations en provenance des pays tiers attirant à la longue une demande qui, en leur absence, se porterait sur les produits indigènes.

35 Ainsi, compte tenu des quantités de pommes de table indigènes disponibles sur le marché de la Communauté, tant de celles provenant de la récolte 1978-1979 que de celles stockées dans des entrepôts frigorifiques de la Communauté et privés, vu l'état des interventions prévisibles et eu égard à l'évolution des prix, notamment à l'intérieur de la Communauté, il n'apparaît pas que la Commission ait méconnu la réalité de la situation du marché en cause, en estimant qu'un volume d'importations provenant des pays de l'hémisphère sud, évalué à 380 000 tonnes, pouvait aggraver de manière substantielle des difficultés de ce marché et risquait d'y créer une perturbation grave, au sens de l'article 29 du règlement n° 1035/72, susceptible de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité, notamment ceux définis aux lettres a), b) et c) de cette disposition.

36 Le fait que les mesures de sauvegarde litigieuses, arrêtées par le règlement n° 687/79, aient été modifiées à deux reprises, par les règlements n^{os} 797/79 et 1152/79, ne saurait être considéré comme révélateur de ce que l'appréciation faite par la Commission de la situation du marché existant au printemps

1979 était incomplète ou erronée. Ainsi qu'il ressort du préambule desdits règlements, ces modifications s'expliquent uniquement par une connaissance plus précise des quantités réelles en cours d'acheminement et effectivement destinées à être mises en libre pratique dans la Communauté, qui rentraient dans le contingent d'importation fixé pour le Chili.

37 La circonstance que la Commission n'ait arrêté, pour la campagne 1979-1980, en dépit d'une récolte encore plus importante qu'en 1978-1979, aucune mesure de sauvegarde ne saurait non plus être considérée comme déterminante pour mettre en cause le bien-fondé de l'appréciation effectuée par la Commission, cette appréciation étant uniquement liée à la situation et aux nécessités du marché, telles qu'elles se présentaient au printemps 1979, et ne pouvant pas être jugée en raison d'éléments tirés d'une situation du marché relative à une campagne ultérieure.

38 En présence d'une situation telle que celle ci-dessus examinée, l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2707/72 prévoit expressément, parmi les mesures qui peuvent être prises en application de l'article 29, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1035/72, la suspension des importations ou des exportations ou la perception de taxes à l'exportation.

39 La tentative de la Commission d'obtenir, avant d'arrêter la suspension provisoire des importations provenant du Chili, l'accord des pays exportateurs sur une autolimitation de leurs exportations vers la Communauté ne saurait, au vu de l'article susdit, être considérée comme inacceptable au regard du droit communautaire, dès lors que cette tentative traduit l'effort de la Communauté de ne recourir qu'en dernier ressort à l'adoption de mesures contraignantes, telles que celles litigieuses, qu'elle avait pourtant le pouvoir d'arrêter en vertu de l'article 3 du règlement n° 2707/72.

40 Cette tentative est d'autant plus admissible que le règlement n° 2707/72, prévoyant à son article 3, paragraphe 2, que les mesures de sauvegarde éventuellement décidées par la Commission «ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires», indique implicitement que la Commission doit, lorsqu'elle estime que les conditions requises pour l'application de telles mesures sont réunies, s'inspirer du respect du principe de proportionnalité sous-jacent à l'ordre communautaire.

41 La circonstance que, lors de l'adoption des règlements n^{os} 797/79 et 1152/79, modificatifs du règlement n° 687/79, la Commission n'ait pris en considération que les seules marchandises ayant quitté le Chili, à l'exclusion de celles encore en cours de chargement, ne comporte pas une méconnaissance du principe de proportionnalité à l'égard de ces dernières marchandises. Le paragraphe 3, alinéa 1, de l'article 3 du règlement n° 2707/72 précise en effet que les mesures de sauvegarde éventuellement appliquées tiennent compte de la situation particulière des produits «en cours d'acheminement». Le fait que, dans les règlements n^{os} 797/79 et 1152/79, la Commission a uniquement tenu compte des marchandises se trouvant déjà en cours de transport maritime au moment où les mesures de sauvegarde litigieuses ont été décidées résulte d'une application correcte du règlement n° 2707/72 que la Commission ne pouvait interpréter de manière large sans risquer de porter atteinte à l'efficacité des mesures de sauvegarde décidées.

c) Sur la violation de l'article 110 du traité et des dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

42 Il est d'autre part reproché aux mesures de sauvegarde litigieuses de contrevenir, en ce qu'elles comportent une suspension des importations en provenance des pays tiers, au principe directeur de la politique commerciale commune, inscrit à l'article 110 du traité, auquel se réfère expressément l'article 37 du règlement n° 1035/72.

43 Il y a lieu de rappeler à ce sujet qu'aux termes de cette dernière disposition, «le présent règlement doit être appliqué de telle sorte qu'il soit tenu compte, parallèlement et de manière appropriée, des objectifs prévus aux articles 39 et 110 du traité». Cette double référence montre que le règlement vise au maintien d'un équilibre raisonnable entre les objectifs de la politique agricole commune et les intérêts du commerce mondial auquel il est fait référence à l'article 110.

44 L'article 110 du traité, prévoyant que les États membres «entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières», ne saurait être interprété comme interdisant à la Communauté d'arrêter, sous peine d'une violation du traité, toute mesure susceptible d'affecter les échanges avec les

pays tiers, même lorsque, comme en l'espèce, l'adoption d'une telle mesure est requise par l'existence, dans le marché de la Communauté, d'un risque de perturbation grave susceptible de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité, et qu'elle trouve sa justification juridique dans des dispositions de droit communautaire.

45 De même, l'argument avancé par la demanderesse au principal, selon lequel les mesures de sauvegarde litigieuses seraient contraires aux engagements assumés par la Communauté dans le cadre de l'accord général, ne saurait en l'occurrence être retenu pour mettre en cause la validité de ces mesures.

46 Ainsi qu'il ressort des précisions non contestées fournies à ce sujet par la Commission au cours de la procédure orale, le groupe spécial au sein de l'accord général, chargé d'examiner la conformité des actes de la Communauté avec cet accord, a constaté qu'en prenant les mesures de sauvegarde litigieuses, celle-ci n'a violé ni l'article I ni l'article II de l'accord précité. Le groupe en question a uniquement reproché à la Communauté d'avoir, dans le cadre des mesures susdites, retenu l'année 1976, au lieu de l'année 1975, comme troisième année de référence. Un tel reproche ne peut être considéré comme un élément susceptible d'entraîner l'invalidité des mesures en question. Il ressort d'ailleurs des explications fournies par la Commission que la prise en considération de l'année 1975 n'aurait pas modifié de manière substantielle les limites des contingents à l'importation admis pour le Chili, qui seraient passés de 42 000 tonnes, calculées sur la base de l'année 1976, à 42 600 tonnes.

d) Sur la violation du principe de la confiance légitime

47 L'attention de la Cour a été en outre attirée sur la question de savoir si la Commission a en l'espèce violé le principe du respect de la confiance légitime, du fait notamment qu'elle aurait adopté la mesure de sauvegarde litigieuse à une époque tardive, après la conclusion par les importateurs intéressés des contracts de livraison et d'affrètement, et sans prévoir des mesures transitoires en faveur de ces importateurs.

48 Si, ainsi que la Cour l'a récemment confirmé dans son arrêt du 16 mai 1979 (Tomadini, 84/78, Recueil p. 1801), le principe du respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, il

n'en reste pas moins que «son champ d'application ne saurait être étendu jusqu'à empêcher, de façon générale, une réglementation nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure en l'absence d'obligations assumées à l'égard de l'autorité publique». Dans ce même arrêt, la Cour a en outre relevé «qu'il en est spécialement ainsi dans un domaine comme celui des organisations communes de marchés dont l'objet comporte précisément une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique dans les différents secteurs agricoles».

49 Les conditions mêmes qui justifient l'adoption de mesures de sauvegarde, au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2707/72, font ressortir la nécessité d'une telle adaptation, permettant à l'organisation commune de prévenir la menace d'une perturbation grave susceptible de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité.

50 En outre, compte tenu des besoins auxquels répondait la suspension provisoire des importations, des mesures transitoires excluant de cette suspension les contrats conclus auraient enlevé tout effet pratique à la mesure de sauvegarde, en ouvrant le marché des pommes de table de la Communauté à un volume d'importations susceptible de mettre en péril ce marché.

e) Sur la violation du principe de non-discrimination

51 Au cours de la procédure, le problème a été soulevé de savoir si les règlements n^{os} 797/79 et 1152/79 ne se heurtaient pas au principe de non-discrimination énoncé, dans le domaine de la politique agricole commune, par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, en ce que ces règlements excluraient de leur bénéfice les importations pour lesquelles la partie requérante au principal avait demandé une dérogation à l'application des mesures susdites.

52 Ainsi qu'il a été précédemment relevé, les règlements n^{os} 797/79 et 1152/79 n'ont pas pour objet de permettre une dérogation aux mesures de sauvegarde litigieuses en ce qui concerne les quantités de pommes de table provenant du

Chili admises à l'importation dans la Communauté, mais visent uniquement à adapter leur application aux marchandises qui, au moment où ces mesures sont entrées en vigueur, étaient «en cours d'acheminement», au sens de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2707/72.

53 Dans ces conditions, la circonstance que la Commission n'ait pris en considération que les marchandises qui, au 12 avril 1979, étaient déjà en cours de transport maritime et ait exclu celles qui, à cette date, n'avaient pas encore quitté un port chilien, répond aux prescriptions de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2707/72.

54 La situation de ces dernières marchandises au regard de l'article 3, paragraphe 2, dudit règlement n'étant pas comparable à celle des marchandises «en cours d'acheminement», au sens de cette disposition, le fait que le régime des règlements n^{os} 797/79 et 1152/79 litigieux n'ait pas été étendu à une telle situation ne saurait donc être considéré comme comportant une discrimination contraire au traité.

55 Au contraire, l'extension dudit régime à des importations, même limitées, en provenance d'un pays qui n'avait pas accepté la clause d'autolimitation des exportations proposée par la Commission aurait été discriminatoire à l'égard des autres pays de l'hémisphère sud qui avaient accepté une telle clause et aurait mis en danger le respect des engagements assumés par ces pays.

56 Pour toutes ces raisons, il y a lieu de répondre à la juridiction nationale que l'examen de la question posée n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements n^{os} 687/79, 797/79 et 1152/79 de la Commission.

Sur les dépens

Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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,

statuant sur la question à elle soumise par le Hessisches Finanzgericht par ordonnance du 24 mars 1980, dit pour droit:

L'examen de la question posée n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements n^os 687/79, 797/79 et 1152/79 de la Commission.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe Bosco

Touffait Due Everling Chloros

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 mai 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 24 FÉVRIER 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'article 29, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO n° L 118 du 20 mai 1972, p. 1 et suiv.), modifié par le règlement (CEE) n° 2454/72 du Conseil (JO n° L 26 du 25 novembre 1972, p. 1 et suiv.) dispose comme suit:

«1. Des mesures appropriées peuvent être appliquées dans les échanges avec les pays tiers:

— si, dans la Communauté, le marché d'un ou plusieurs des produits visés à l'article 1 subit, ou est menacé de subir, du fait des importations ou des exporta-

1 — Traduit de l'allemand.