le prix minimal et le prix le plus bas sur le marché mondial, la Commission a excédé ses compétences, car une telle modalité, qui n'était pas nécessaire pour éviter des perturbations sur le marché communautaire, aboutit à pénaliser économiquement l'opérateur qui a procédé à une importation à un prix certes inférieur au prix minimal, mais peut-être très proche de celui-ci, alors que l'objectif de la taxe compensatoire n'est que de faire respecter le prix minimal, afin d'assurer la préférence communautaire.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 291/86 *

I — Faits et procédure

1. La demanderesse au principal importe des raisins secs des pays tiers, et notamment de la Turquie, des États-Unis et de l'Australie. Les 20 février et 9 avril 1984, elle a importé de Turquie un total de 3 000 caisses de 14 kg chacune de sultanines. Le prix d'achat de 880 et de 950 USD par tonne respectivement qu'elle a déclaré était inexact. Le prix d'achat déterminé ultérieurement par la défenderesse, qui n'est pas contesté en l'espèce, s'élevait à 650 USD par tonne pour 2 650 caisses et à 620 USD par tonne pour 350 caisses. Suite à cette découverte, la défenderesse a fixé les nouveaux prix à l'importation et a perçu des taxes compensatoires d'un montant de 20 164,70 DM. Après avoir introduit sans succès une réclamation à ce sujet, la demanderesse a formé un recours devant la juridiction de renvoi, dans lequel elle a soutenu que les dispositions sur la base desquelles les taxes ont été perçues sont illégales au motif qu'elles ne sont pas suffisamment déterminées ou qu'elles sont sorties du cadre de l'habilitation considérée. Le calcul du prix minimal qui a servi de base à la perception de la taxe n'est, selon elle, pas suffisamment motivé et il est erroné. A cela s'ajoute que, en accordant aux producteurs de raisins secs des aides nationales non autorisées par le droit communautaire, la Grèce aurait ôté toute justification aux mesures de sauvegarde communautaire; celles-ci seraient, par ailleurs, contraires aux dispositions du GATT. Par contre, la défenderesse estime que les taxes compensatoires ont été perçues à bon droit, sur la base du règlement n° 2742/82, précité, juridiquement valide et obligatoire pour les douanes allemandes.

2. La juridiction nationale, ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, a des doutes sur la validité de la base juridique de la perception de la taxe compensatoire. En particulier, elle s'interroge sur l'existence d'une disposition d'habilitation et sur l'usage légal du pouvoir d'appréciation de la Commission. Des doutes existeraient également sur la suffisance de la motivation des mesures adoptées par la Commission et sur la justification de taxes compensatoires du fait que la Grèce aurait octroyé des aides nationales non autorisées.

* Langue de procédure: l'allemand.

3. Estimant donc qu'une décision de la Cour de justice était nécessaire, par ordonnance du 13 octobre 1986, enregistrée au greffe de la Cour le 24 novembre 1986, le Finanzgericht de Düsseldorf a sursis à statuer, jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

« 1) Les dispositions combinées de l'article 14 du règlement (CEE) n° 516/77 et des articles 1er et 2 du règlement (CEE) n° 521/77 contiennent-elles une habilitation suffisamment déterminée pour autoriser la Commission à prendre des mesures de sauvegarde au sens du règlement (CEE) n° 2742/82 et définissent-elles les critères essentiels pour l'adoption de telles mesures?

2) A titre subsidiaire, la notion 'du fait des importations', qui figure à l'article 14 du règlement (CEE) n° 516/77 et à l'article 1er du règlement (CEE) n° 521/77, doit-elle être interprétée en ce sens que des importations en provenance de pays tiers effectuées au moment de la publication du règlement (CEE) n° 2186/83 ainsi qu'au moment des importations effectuées par la demanderesse doivent avoir été la cause essentielle de la perturbation?

3) A titre subsidiaire, les dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 521/77, des articles 13 et 14 du règlement (CEE) n° 516/77 et de l'article 155 du traité CEE doivent-elles être interprétées en ce sens que la Commission n'avait pas le droit, lorsque l'importation a été effectuée au-dessous des prix minimaux qui avaient été fixés, d'instaurer le prélèvement d'une taxe compensatoire?

4) A titre subsidiaire, les dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 521/77 et des articles 13 et 14 du règlement (CEE) n° 516/77 doivent-elles être interprétées en ce sens que la Commission n'a pas le droit de déterminer le montant des taxes compensatoires forfaitairement, de sorte qu'il excède la différence entre le prix minimal fixé et le prix à l'importation?

5) A titre subsidiaire, le prix minimal fixé à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2742/82 est-il illégal pour n'avoir pas été calculé sur la base de critères objectifs et pour n'avoir pas été motivé? »

A — *La réglementation communautaire concernée*

4. Le règlement n° 516/77 du Conseil, du 14 mars 1977 (JO L 73, p. 1), régit l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes. Ainsi qu'il a été modifié par l'annexe I de l'acte d'adhésion de la République hellénique, ce règlement s'applique, entre autres, aux « raisins secs » de la position 08.04 B du tarif douanier commun (TDC).

5. L'article 14 de ce règlement prévoit la possibilité d'appliquer des mesures appropriées dans les échanges avec les pays tiers si le marché d'un ou de plusieurs produits faisant l'objet du règlement est menacé, du fait des importations, de subir des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité. En règle générale, le Conseil, sur proposition de la Commission, arrête les modalités d'application de cette disposition.

6. En application de cette disposition, le Conseil a arrêté le règlement n° 521/77 (JO L 73, p. 28) définissant les modalités d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur concerné. Afin d'apprécier si le marché d'un ou de plusieurs produits subit ou est menacé de subir des perturbations graves, l'article 1er de ce règlement indique qu'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 ».

7. L'article 2 du même règlement prévoit que:

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

...

c) pour tous les produits:

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

— la suspension totale ou partielle des exportations.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires... »

8. Sur la base de l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 516/77, la Commission a adopté, le 13 octobre 1982, le règlement n° 2742/82, précité, relatif à des mesures de sauvegarde applicables aux importations de raisins secs. L'article 2 de ce règlement prévoit:

« 1. Lors de l'importation dans la Communauté de raisins secs, autres que les raisins dits 'de Corinthe' relevant des sous-positions 08.04 B I et II du tarif douanier commun, un prix minimal de 106,7 écus par 100 kg net est à respecter.

2. Si le prix minimal n'est pas respecté, une taxe compensatoire de 16,0 écus par 100 kg net est applicable.

3. Après avoir converti le prix minimal et la taxe compensatoire en monnaie nationale en appliquant le taux représentatif, le montant obtenu est multiplié par le coefficient suivant:

— pour les marks allemands: 0,906;

— pour les florins néerlandais: 0,936;

— pour les livres sterling: 0,883;

— pour les francs belges/luxembourgeois: 1,046;

— pour les francs français: 1,068;

— pour les lires italiennes: 1,025;

— pour les couronnes danoises, les livres irlandaises et les drachmes grecques: 1,000. »

Ce règlement est resté en vigueur, par des modifications successives, jusqu'au 31 août 1985.

9. Le 31 mars 1984, le Conseil a introduit, par le règlement n° 988/84 (JO L 103, p. 11), un nouveau système, en modifiant le règlement n° 516/77 et en insérant dans ce règlement un nouvel article 4 bis. Cet article 4 bis du règlement n° 516/77 est rédigé comme suit:

« 1. Pour les produits repris à l'annexe I bis, sous a), il est instauré un prix minimal à l'importation pour chaque campagne de commercialisation.

2. Le prix minimal à l'importation est établi compte tenu notamment:

— du prix franco frontière à l'importation dans la Communauté,

— des prix pratiqués sur les marchés mondiaux,

— de la situation sur le marché intérieur de la Communauté,

— de l'évolution des échanges avec les pays tiers.

3. Si le prix minimal à l'importation n'est pas respecté, une taxe compensatoire calculée sur la base des prix pratiqués par les principaux pays tiers fournisseurs est applicable en sus du droit de douane.

4. ...

5. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission:

— peut décider de modifier la liste des produits pour lesquels est instauré un prix minimal,

— arrête les règles générales d'application du présent article qui peuvent, notamment, prévoir un système de préfixation du prix minimal à l'importation.

6. Le prix minimal à l'importation et le montant de la taxe compensatoire sont fixés selon la procédure prévue à l'article 20.

7. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 20. »

L'annexe I bis, sous a), mentionnée à l'article 4 bis, paragraphe 1, couvre les raisins secs de la sous-position 08.04 B du tarif douanier commun.

10. Les règles générales relatives au système de prix minimaux à l'importation pour les raisins secs ont été fixées par le Conseil dans le règlement n° 2089/85 du Conseil, du 23 juillet 1985, fixant les règles générales relatives au système de prix minimal à l'importation pour les raisins secs (JO L 197, p. 10). L'article 1er prévoit la fixation d'un prix minimal tant pour les raisins secs de Corinthe que pour les autres raisins secs. L'article 2 détermine les taxes compensatoires par rapport à une échelle de prix à l'importation et prévoit, dans son paragraphe 2, que

« la taxe compensatoire maximale à fixer ne dépasse pas la différence entre le prix minimal et un montant déterminé sur la base des prix les plus favorables, pratiqués sur le marché mondial pour des quantités significatives par les pays tiers les plus représentatifs ».

11. Le 23 juillet 1985, la Commission a établi des modalités particulières d'application du système, inscrites dans le règlement n° 2237/85, et, enfin, le prix minimal à l'importation et la taxe compensatoire ont été fixés pour la campagne de commercialisation 1985/1986 par le règlement n° 2238/85.

B — *La procédure*

12. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées, le 17 février 1987, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Arthur Brautigam, administrateur principal au service juridique du secrétariat général du Conseil, en qualité d'agent, le 19 février 1987, par la demanderesse au principal, représentée par Mes Ehle, Feldmann et Schiller, le 20 février 1987, par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Dierk Booss, en qualité d'agent, et, le 10 mars 1987, par le gouvernement de la République hellénique, représenté par MM. K. Stavropoulos, F. Spathopoulos et M. Tsotsanis, conseillers juridiques respectivement des ministères des Affaires étrangères, de l'Économie nationale et de l'Agriculture, en qualité d'agents.

13. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

14. Par décision du 8 juillet 1987, la Cour a décidé de renvoyer l'affaire devant la sixième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Sur la première question

15. La demanderesse au principal expose, au préalable, quelques réflexions préliminaires sur la protection juridique contre les mesures de sauvegarde dans le secteur agricole, et notamment celui des produits transformés à base de fruits et légumes. Ainsi, l'instauration de telles mesures ne devrait se faire que sur habilitation claire du Conseil, ayant une forme juridique concrète et fixant des critères objectivement vérifiables et exhaustifs. Ces mesures seraient soumises à des exigences particulièrement sévères quant à la motivation, d'autant plus que les règlements nos 516/77 et 521/77 ne prévoient pas la coopération des opérateurs économiques avant leur introduction. L'absence d'une telle coopération devrait être compensée par un contrôle juridique étendu pour satisfaire au principe du droit constitutionnel allemand et reconnu par la Cour de justice d'être entendu par une juridiction.

16. En ce qui concerne le problème de savoir si les règlements n^{os} 516/77 et 521/77 constituent une base légale suffisante pour les mesures instaurées par le règlement n° 2742/82 de la Commission, la demanderesse au principal fait valoir que l'article 14, paragraphe 1, du règlement n° 516/77 contient une habilitation générale habituelle à prendre des mesures de sauvegarde en tenant compte des objectifs de l'article 39 et de l'article 110 du traité CEE. En revanche, le règlement n° 521/77, se référant au seul article 39, a fixé les modalités d'application d'une manière très générale en violant ainsi les dispositions et des principes de rang supérieur, à savoir l'obligation pour le Conseil d'arrêter une réglementation conformément au règlement n° 516/77 conjointement avec les articles 4, 43, 145 et 155 du traité et en violant aussi le principe de l'État de droit dans le sens que les dispositions d'habilitation doivent être précises et essentielles.

17. En particulier, les dispositions du traité susmentionnées et la répartitition des compétences découlant du traité imposeraient l'obligation au Conseil d'arrêter lui-même les mesures de sauvegarde. Aucune possibilité de délégation de cette obligation à la Commission ne serait prévue dans le traité ou le droit dérivé. Par ailleurs, le Conseil, en donnant l'habilitation à la Commission en vue d'introduire des mesures de sauvegarde, devrait réglementer lui-même toutes les conditions fondamentales d'application, afin que l'agent économique sache quand et à quelles interventions il doit s'attendre lorsqu'il importe des produits transformés à base de fruits et de légumes. Le Conseil ne pourrait pas laisser à la Commission le soin d'arrêter cette réglementation, comme il l'a fait en l'espèce.

18. La défenderesse au principal conclut ainsi que le règlement n° 521/77 a violé ces principes, de sorte qu'il devrait être considéré comme nul.

19. Il en serait de même pour le règlement n° 2742/82 de la Commission qui serait fondé sur l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 516/77, et non pas sur l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, conjointement avec le règlement n° 521/77. Même si le règlement n° 2742/82 avait indirectement comme base d'habilitation le règlement n° 521/77, une habilitation effective ferait néanmoins défaut, vu la nullité de ce dernier règlement.

20. La demanderesse au principal soutient, enfin, que l'article 3, du règlement n° 521/77 exige que son application soit faite dans le respect des obligations découlant d'accords internationaux, comme celui du GATT. Les dispositions de cet accord traceraient pour les mesures de sauvegarde un cadre étroit qui serait également valable pour les raisins secs.

21. Le Conseil estime que le cas litigieux est un cas typique de l'application de l'article 155, paragraphe 4, du traité, au titre duquel le Conseil peut conférer à la Commission la compétence pour l'exécution des règles établies par le Conseil. Le Conseil estime, en outre, que l'attribution de la compétence litigieuse respecte entièrement l'équilibre institutionnel de la Communauté. Il estime, enfin, que la compétence conférée en la matière à la Commission est, en tout état de cause, encadrée par des critères et limites suffisamment précis pour permettre son application au cas concret et, partant, le contrôle juridictionnel de son exercice. En se fondant, par ailleurs, sur les critères établis par la jurisprudence de la Cour, le Conseil fait valoir que, en matière de politique agricole, l'habilitation prévue à l'article 155 du traité n'est pas limitée aux

seules compétences non réglementaires, mais qu'elle peut comprendre de larges pouvoirs d'appréciation et d'action, et la Commission jouit, en la matière, d'une marge discrétionnaire considérable sous le contrôle, bien sûr, juridictionnel pour erreur manifeste ou détournement de pouvoir.

22. Dans le cas d'espèce, plus particulièrement, le Conseil estime que l'habilitation litigieuse visant à la mise en œuvre concrète de la clause de sauvegarde en cas de perturbation grave du marché des produits transformés à base de fruits et légumes satisfait entièrement aux critères développés par la jurisprudence précitée. En effet, les éléments essentiels de la clause de sauvegarde qui figurent à l'article 14 du règlement n° 516/77 auraient été arrêtés sur la base de l'article 43 du traité. Ces éléments seraient complétés par les modalités d'application fixées par le règlement n° 521/77, conforme à la jurisprudence Köster, précitée, en explicitant, notamment, les critères et les limites dans l'exercice du pouvoir d'exécution de la Commission. Sur la base juridique ainsi déterminée, la Commission serait compétente pour adopter des mesures normatives comportant la fixation, avec portée générale, des prix minimaux à respecter à l'importation des produits concernés. Le fait que la Commission disposerait en la matière d'un pouvoir d'appréciation, notamment, pour ce qui est de la constatation d'une perturbation grave ainsi que pour ce qui est de l'ampleur des mesures à prendre en conséquence ne voudrait pas dire qu'elle disposerait, pour autant, d'un pouvoir d'appréciation arbitraire ou illimité. Au contraire, ce pouvoir serait, en premier lieu, limité par les règles édictées par le Conseil, et notamment celle d'être strictement proportionnée à la menace de perturbation constatée et limitée aussi longtemps que la perturbation grave persisterait. Ensuite, l'exercice du pouvoir d'appréciation serait soumis au contrôle a posteriori du Conseil, qui pourrait, à la demande d'un État membre, modifier ou annuler une mesure de sauvegarde prise par la Commission, et, enfin, la Commission serait tenue de respecter les principes généraux du droit communautaire, tels que ceux de non-discrimination et de proportionnalité.

23. Le Conseil propose ainsi une réponse positive à la première question, estimant, en définitive, que l'habilitation litigieuse respecte entièrement les exigences formulées dans la jurisprudence de la Cour.

24. La Commission fonde son argumentation sur l'arrêt de la Cour du 17 décembre 1970 (Köster, 25/70, Rec. p. 1161), selon lequel il est satisfait au système législatif du traité dès lors que les éléments essentiels de la matière à régler ont été arrêtés conformément à la procédure de l'article 43. Cela aurait été fait, en l'espèce, par l'article 14 du règlement n° 516/77. En complément aux éléments essentiels y contenus, le règlement n° 521/77 aurait déterminé les critères pour établir l'existence d'une perturbation du marché et énuméré une série de mesures à prendre « dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires ». Le règlement n° 2742/82 de la Commission aurait respecté ces critères et les limites de l'habilitation qui lui a ainsi été attribuée. Enfin, l'invocation des dispositions du GATT ne serait pas pertinente en l'espèce.

25. Le gouvernement hellénique, lui aussi, estime que le règlement n° 521/77 contient une habilitation suffisamment déterminée en fixant les critères essentiels permettant à la Commission de prendre des mesures de sauvegarde. Ces critères, chiffres à l'appui, seraient, dans l'espèce, les suivants:

a) le volume des importations ou des exportations réalisées ou prévisibles entraînerait ou menacerait d'entraîner des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité CEE;

b) les stocks de sultanines dans la Communauté auraient été importants;

c) les prix dans les pays tiers continueraient de baisser, alors que

d) la production mondiale augmenterait et que

e) le risque de perturbation serait en fonction directe de l'augmentation du volume de raisins secs offert par les pays tiers.

26. Sur le plan juridique, enfin, le gouvernement hellénique estime que la Commission est compétente pour prendre des mesures de sauvegarde non prévues expressément par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77 à condition qu'elles ne soient pas plus contraignantes que les mesures prévues par cet article, conformément à la jurisprudence de la Cour.

Sur la deuxième question

27. La thèse principale de la demanderesse au principal consiste à dire que la notion « du fait d'importations », qui figure à l'article 14, paragraphe 1, du règlement n° 516/77, ainsi qu'à l'article 1er du règlement n° 521/77, doit être interprétée en ce sens que les mesures de sauvegarde ne peuvent être prises que si les importations sont la cause essentielle d'une perturbation du marché communautaire des raisins secs, à l'exclusion d'autres causes. Cette interprétation découlerait de l'objectif des mesures de sauvegarde, du lien juridique avec d'autres règles de sauvegarde, ainsi que de la pratique — au moins antérieure — de la Commission. Cependant, toute importation à des prix inférieurs ne constituerait pas elle-même une cause essentielle de perturbation nécessitant l'adoption des mesures de sauvegarde. Par ailleurs, le principe de la libre circulation des marchandises s'appliquerait également aux échanges avec les pays tiers, de sorte que les mesures de sauvegarde étant destinées à déroger à ce principe devraient recevoir une interprétation stricte.

28. Selon la demanderesse au principal, l'appréciation du fait de savoir si la perturbation du marché était essentiellement due aux importations ou pas appartient en tout cas à la juridiction nationale. A titre subsidiaire toutefois, elle fait une analyse détaillée pour démontrer que les importations en provenance des pays tiers ne sont pas les causes de la perturbation du marché, mais qu'elles sont autres.

29. En particulier, les causes seraient internes à la Communauté, à savoir: l'absence de qualités similaires et susceptibles d'être commercialisées, les aides communautaires considérables, ainsi que les aides nationales constituant une incitation à augmenter la production, un niveau de prix artificiellement élevé, une absence de compétitivité de la production communautaire, ainsi que la publication trop tardive des prix de vente à chaque campagne.

30. Plus particulièrement, les importations ne concerneraient pas une marchandise similaire: les sultanines importées seraient

non sulfitées, de couleur et de qualité supérieures à celles produites dans la Communauté et n'entreraient pas en concurrence directe avec ces dernières. Le produit communautaire et la marchandise importée ne seraient, en outre, pas interchangeables. Même si, dans certains domaines restreints, une concurrence de substitution serait admise, la mauvaise qualité de la production communautaire n'aurait pas été susceptible de commercialisation. Cela serait démontré par les difficultés d'écouler le produit communautaire et l'existence des stocks.

31. En outre, les affirmations du premier considérant du règlement n° 2742/82, selon lesquelles les prix des raisins secs en provenance des pays tiers « étaient sensiblement inférieurs à ceux pratiqués dans la Communauté », ainsi que celles du troisième considérant, selon lesquelles « les mesures de sauvegarde doivent être de nature à empêcher que les raisins secs importés ne soient écoulés à des prix anormalement bas », seraient inexactes. A cet égard, la demanderesse au principal fournit des chiffres pour les différentes campagnes de commercialisation concernant les prix du produit grec et ceux des produits turc et australien qui démontreraient que ces derniers seraient supérieurs aux prix de vente du produit grec à cause de sa qualité inférieure; ce serait pour cette raison, d'ailleurs, que la Commission aurait prolongé en 1982 la période de vente.

32. Par ailleurs et indépendamment de cela, l'introduction des mesures de sauvegarde constituerait un abus de droit: le système communautaire d'aides aurait procuré à la production communautaire un avantage en matière de prix, impossible à rattraper. Ces aides seraient donc la cause proprement dite des baisses de prix parce que, de leur fait, les livreurs des pays tiers seraient contraints de pratiquer des baisses de prix! De plus, les raisins secs en Grèce bénéficieraient des aides nationales supplémentaires non autorisées. Les aides à la production auraient provoqué une incitation inhabituelle et artificielle à la production, et les aides au stockage ont empêché la commercialisation.

33. Une autre cause, également aussi non imputable aux importations, serait la communication trop tardive des prix en 1981 et 1982, qui aurait des conséquences aussi sur les années suivantes. La conséquence en serait que les importations de pays tiers auraient déjà atteint d'importantes quantités sur le marché, tandis que le produit communautaire ne serait parvenu sur le marché qu'à un moment où l'opération aurait déjà été terminée.

34. Aussi, le niveau des prix communautaires aurait été artificiellement élevé, dépassant largement les coûts réels de production. Une « pluie d'or » ayant le caractère d'un transfert d'argent se serait abattue sur les producteurs grecs. Cela, tout en dépassant largement l'objectif de garantir un « niveau de vie équitable » aux producteurs, méconnaîtrait, en outre, les autres objectifs des articles 39, paragraphe 1, et 110 du traité, à savoir la stabilisation des marchés, la garantie de la sécurité des approvisionnements, l'assurance de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs, ainsi que la mise en œuvre d'une politique économique fondamentalement libérale.

35. La conclusion de la demanderesse au principal est donc que les mesures de sauvegarde instaurées par la Commission pour les raisins secs constituent une application abusive et, par conséquent, illégale de l'article 14 du règlement n° 516/77 et des articles 1er et 2 du règlement n° 521/77.

36. La Commission fait valoir qu'il est rare qu'une perturbation durable du marché ait une cause unique et puisse être éliminée par une mesure unique. Par conséquent, les importations en provenance des pays tiers ou des exportations à destination des pays tiers ne devraient pas, au sens de l'article 14 du règlement n° 516/77, avoir été la cause unique ou même essentielle de la perturbation. En revanche, il suffirait que ces importations ou exportations aient été l'une des causes, éventuellement multiples, de la perturbation. Les mesures nécessaires à prendre à l'égard des importations ou des exportations pourraient alors être prises en vertu des articles 14 du règlement n° 516/77 et 1er du règlement n° 521/77, étant entendu que ces dispositions, et c'est la raison pour laquelle l'expression « du fait des importations ou des exportations » y a été introduite, ne seraient manifestement pas conçues et appropriées pour des mesures internes à la Communauté en vue d'atteindre les objectifs de l'article 39.

37. En ce qui concerne l'existence effective d'une perturbation sérieuse du marché des raisins secs à l'époque des faits litigieux, la Commission l'estime réelle en se fondant sur les faits suivants: importants stocks du produit en 1981, qui ne pourraient pas s'écouler sur le marché et qui risquaient de subsister pour les années suivantes; augmentation du volume des importations en provenance des pays tiers à des prix inférieurs aux prix intracommunautaires avec tendance à baisser davantage. Cette perturbation aurait été éliminée par les mesures prises en vertu du règlement n° 2742/82, ce qui serait prouvé par l'élimination de stocks. Il serait toutefois nécessaire de maintenir le système des prix minimaux parce que le marché aurait, autrement, continué à être menacé de graves perturbations.

38. Par ailleurs, la Commission considère que l'existence d'une perturbation du marché n'est pas influencée par l'octroi d'aides nationales, et, en tout cas, l'octroi d'aides n'était pas la cause de la différence entre les prix de l'offre sur le marché turc et les prix communautaires.

39. Le gouvernement hellénique estime que, en l'espèce, les importations doivent être considérées comme l'une des causes essentielles des perturbations du marché communautaire. A cet égard, il cite l'évolution des chiffres du volume des importations en provenance des pays tiers.

Sur la troisième question

40. La demanderesse au principal soutient que les dispositions combinées des articles 2, paragraphe 1, du règlement n° 521/77 et 13 et 14 du règlement n° 516/77 n'autorisent pas la Commission, ni directement ni indirectement, à instaurer une taxe compensatoire en cas de dépassement des prix minimaux. L'article 2 du règlement n° 521/77 fixerait de manière exhaustive les mesures que la Commission pouvait prendre. Même la Commission connaissait vraisemblablement l'illégalité de son acte parce qu'elle aurait évité toute indication quant à la base juridique spécifique de la taxe, ce qui constituerait, par ailleurs, un manque de motivation contraire à l'article 190 du traité. La demanderesse ne considère pas applicable en l'espèce l'arrêt de la Cour dans l'affaire 345/82, Wünsche (Rec. 1984, p. 1995). En tout cas, la taxe compensatoire ne serait pas un « moyen moins restrictif » que le système de prix minimal; au contraire, dans ses effets, elle dépasserait les conséquences du système de prix minimal, puisque son organisation ne contiendrait aucune disposition relative au respect de certains prix, mais imposerait une taxe. Il

s'agirait d'une mesure de sauvegarde complémentaire et supplémentaire à celle des prix minimaux.

41. Au reste, la demanderesse au principal observe que la perception d'une taxe compensatoire constitue non seulement l'exercice d'une souveraineté fiscale, mais — comme en l'espèce — comporte un caractère de sanction sans base légale. La taxe violerait également l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 516/77 s'agissant d'une taxe d'effet équivalent interdite par cette disposition.

42. La Commission fait valoir que la perception d'une taxe compensatoire au cas où le prix minimal n'est pas respecté ne va pas au-delà de l'exécution des principes de l'article 14 du règlement n° 516/77. Elle serait également conforme au principe de proportionnalité qui est souligné à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 521/77. Le fait que l'article 2 de ce règlement ne prévoirait pas la perception d'une taxe compensatoire ne signifierait pas que la Commission aurait dépassé le cadre de l'habilitation qui lui a été attribuée par le Conseil. Au contraire, la Commission aurait pu, ainsi que la Cour de justice l'a déjà constaté dans l'affaire Wünsche à propos du règlement n° 521/77, juger que la taxe compensatoire représentait une mesure moins radicale que la cessation de la délivrance des certificats ou la suspension des importations, prévues par l'article 2.

43. En se fondant sur la même jurisprudence et sur la considération que la taxe compensatoire était une mesure moins contraignante que la suspension des importations, le gouvernement hellénique estime légale, proportionnelle et dans le cadre des pouvoirs de la Commission l'instauration de cette taxe.

Sur la quatrième question

44. Selon la demanderesse au principal, la fixation du prélèvement d'une taxe compensatoire forfaitairement dans l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 2742/82 viole le principe de proportionnalité, puisque la taxe compensatoire ne repose pas sur des critères objectifs, est prélevée sans tenir compte de la différence effective entre le prix minimal et le prix d'importation et qu'elle grève également les raisins secs importés qui ne sont ni similaires aux raisins secs provenant de la production communautaire ni en concurrence directe avec eux.

45. La Commission fait valoir que, comme la taxe compensatoire est destinée à éviter, dans la mesure du possible, l'importation en provenance des pays tiers de produits à des prix inférieurs à ceux demandés dans la Communauté ou, du moins, à empêcher que ces importations, si elles ont lieu, ne déstabilisent le marché, elle doit avoir à la fois un effet dissuasif et un effet compensatoire. Pour avoir un effet dissuasif, une taxe compensatoire fixe, comme pour un « droit de douane à caractère pénalisateur », s'imposerait.

46. L'effet compensatoire requérait lui aussi de ne pas différencier la taxe en fonction du prix à l'importation. Pour cette raison, le montant a été fixé forfaitairement et il aurait été calculé de manière à couvrir la différence entre les prix bas du marché mondial dans les principaux pays fournisseurs et le prix minimal. Les fluctuations ultérieures des prix du marché mondial auraient été prises en compte de temps en temps par de nouvelles fixations de la taxe. La Commission souligne encore que ce montant forfaitaire était également conforme à la réalité du marché. Enfin, ce système concorderait avec le principe de

proportionnalité, serait moins radical qu'une suspension des importations et serait implicitement approuvé par la Cour dans l'affaire Wünsche.

47. Le gouvernement hellénique est du même avis. La fixation d'un montant forfaitaire rentrerait dans les compétences de la Commission, serait nécessaire pour atteindre les objectifs de l'imposition de la taxe compensatoire et, enfin, efficace.

Sur la cinquième question

48. La demanderesse au principal estime que le montant du prix minimal, fixé par l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 2742/82 n'était pas suffisamment motivé, en violation de l'article 190 du traité. Comme les mesures de sauvegarde seraient des mesures d'urgence et constitueraient une intervention considérable dans l'organisation et l'activité d'une entreprise, les exigences d'une motivation permettant d'apprécier leurs conditions, leur évaluation et leur ampleur devraient être sévères. Pour assurer une protection juridique suffisante, il aurait été d'autant plus nécessaire de motiver les considérations déterminantes du fait que le prix minimal est un facteur important d'intervention dans le fonctionnement du marché et, en même temps, la base de la taxe compensatoire.

49. En plus, les prix minimaux n'ont pas été fixés selon des critères objectifs, de l'avis de la demanderesse au principal, ce qui constituerait un détournement du pouvoir. Dans ce contexte, la demanderesse répète de nouveau que leur niveau était trop élevé et qu'il n'a pas été tenu compte des aides lors de leur calcul.

50. En conclusion, l'article 2 du règlement n° 2742/82 serait nul pour violation de l'obligation de motivation et pour détournement de pouvoir.

51. La Commission expose d'abord les éléments qu'elle a pris en considération pour fixer le prix minimal: son montant est égal à la différence entre le prix minimal intérieur majoré des coûts de transformation équivalant à environ 25 % et l'aide à la production. Il se situerait également dans le cadre du pouvoir d'appréciation que la Commission dispose.

C. Kakouris
Juge rapporteur