Dans les affaires jointes 103/77 et 145/77

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, dans les litiges pendant devant cette juridiction, dans l'affaire 103/77 entre

ROYAL SCHOLTEN-HONIG (HOLDINGS) LIMITED

et

INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE,

et, dans l'affaire 145/77, entre

TUNNEL REFINERIES LIMITED

et

INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE,

et tendant à obtenir des décisions à titre préjudiciel sur la validité du règlement (CEE) n° 1862/76 du Conseil du 27 juillet 1976 (JO 1976, n° L 206, p. 3) modifiant le règlement (CEE) n° 2742/75 relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz, du règlement (CEE) n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 établissant des dispositions communes pour l'isoglucose (JO 1977, n° L 134, p. 4) et du règlement (CEE) n° 1110/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO 1977, n° L 134, p. 1), modifiant le règlement (CEE) n° 3330/74, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits, la procédure et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1 — Le produit en cause

Le glucose à haute teneur en fructose («isoglucose») est un nouvel édulcorant naturel fabriqué à partir de l'amidon de n'importe quelle origine, mais le plus souvent obtenu du maïs. Ce produit, qui a fait son apparition sur le marché dans les pays de la Communauté en 1976, a des propriétés édulcorantes comparables à celles du sucre. Toutefois, dans l'état actuel des connaissances techniques, l'isoglucose ne peut être cristallisé. Il s'ensuit que ses débouchés actuels sont limités aux industries alimentaires qui emploient le sucre sous forme liquide: boissons rafraîchissantes, confitures, biscuiterie, crèmes glacées, etc. Dans ces domaines, il entre en concurrence avec le sucre liquide.

Les parties demanderesses au principal dans ces affaires sont des fabricants d'amidon qui ont effectué de gros investissements pour leur permettre de produire l'isoglucose.

2 — La réglementation communautaire

A — La restitution à la production

Le règlement (CEE) n° 2727/75 du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1975, n° L 281, p. 1), considérant «que, du fait de la situation particulière du marché des amidons, fécules et du glucose obtenu par la procédé dit d'hydrolyse directe, il peut s'avérer nécessaire de prévoir une restitution à la production de telle sorte que les produits de base utilisés par cette industrie puissent être mis à sa disposition à un prix inférieur à celui qui résulterait de l'application du régime des prélèvements et des prix communs», a prévu à l'article 11 que:

«1. Une restitution à la production peut être accordée:

a) pour le maïs et le froment tendre utilisés dans la Communauté pour la fabrication d'amidon;

b) pour la fécule de pommes de terre;

c) pour les gruaux et semoules de maïs utilisés dans la Communauté pour la fabrication de glucose par le procédé dit d'hydrolyse directe;

2. (. . .)

3. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée, arrête les règles d'application du présent article et le montant de la restitution à la production.»

En application de cette disposition, le Conseil a, par règlement (CEE) n° 2742/75 du 29 octobre 1975 (JO 1975, n° L 281, p. 57), arrêté les règles d'application et fixé les divers montants de la restitution à la production.

Par règlement (CEE) n° 1862/76 du 27 juillet 1976 (JO 1976, n° L 206, p. 3), le Conseil a modifié le règlement n° 2742/75, considérant que, «compte tenu de la situation qui se présentera au début de la campagne de commercialisation 1976-1977, en raison notamment

de l'application pour ladite campagne des prix communs pour les céréales et le riz, il est nécessaire d'augmenter les restitutions à la production; qu'il convient, toutefois, eu égard aux objectifs du régime des restitutions à la production, de ne pas retenir cette augmentation pour les produits utilisés pour la fabrication de glucose à haute teneur en fructose; que le moyen le plus adéquat pour la mise en œuvre d'une telle mesure consiste à prévoir la récupération auprès des fabricants concernés des restitutions à la production selon le produit utilisé».

En vertu de l'article 1, les restitutions sont augmentées.

Cependant, en vertu de l'article 2 de ce règlement, un nouvel article 5 bis est ajouté au règlement (CEE) n° 2742/75, diminuant la restitution à la production pour un seul produit transformé à base d'amidon, le glucose à haute teneur en fructose. En effet, le montant de la restitution pour l'amidon transformé en ce produit est maintenu au niveau de celui de la campagne précédente et est totalement supprimé à compter de la campagne 1977-1978.

En vertu du paragraphe 3 du nouvel article 5 bis, la différence entre le montant de la restitution à la production pour l'amidon transformé en glucose à haute teneur en fructose et le montant pour l'amidon utilisé à toute autre fin doit être récupérée par les États members auprès du fabricant de ce produit.

Par règlement (CEE) n° 2158/76 du 31 août 1976 fixant certaines modalités d'application du règlement (CEE) n° 2742/75 (JO 1976, n° L 281, p. 57), la Commission a arrêté des dispositions d'application.

B — La cotisation à la production

En outre, le Conseil a décidé l'instauration de mesures communes applicables à l'isoglucose. Ces mesures ont été arrêtées par le règlement (CEE) n° 1111/77, établissant des dispositions communes pour l'isoglucose (JO 1977, n° L 134, p.4).

Les considérants de ce règlement contiennent notamment les passages suivants:

«... que l'isoglucose est un produit de substitution directe du sucre liquide issu de la transformation de la betterave ou de la canne à sucre;» (deuxième considérant)

«... étant un produit de substitution en concurrence avec le sucre liquide, lequel est soumis comme tout sucre de betteraves ou de cannes à des contraintes sévères à la production, l'isoglucose retire de ce fait un avantage économique et, vu la situation excédentaire en sucre de la Communauté, rend nécessaire l'exportation vers les pays tiers de quantités correspondantes de sucre; que, dès lors, il y a lieu de prévoir pour la production d'isoglucose un régime de cotisation approprié en vue d'une contribution aux charges à l'exportation;» (septième considérant).

Le régime de cotisations à la production pour l'isoglucose est mis en place par les articles 8 et 9 du règlement et s'applique aux périodes correspondant aux campagnes sucrières 1977-1978 et 1978-1979.

En vertu de l'article 9, le montant de la cotisation à la production est, pour 100 kg de matière sèche, égal au montant de la cotisation à la production de sucre prévue à l'article 27 du règlement de base «sucre» (CEE) n° 3330/74 du Conseil du 19 décembre 1974 (JO 1974, n° L 359, p. 1) pour la même période à laquelle ce dernier montant s'applique.

Pour la période allant du 1er juillet 1977 au 30 juin 1978, le montant de la cotisation à la production ne peut toutefois être supérieur à 5 unités de compte pour 100 kg de matière sèche. Ce dernier montant est applicable lorsque le montant de la cotisation à la production prévue à l'article 27 du règlement

(CEE) n° 3330/74 est supérieur à 5 unités de compte par 100 kg de sucre blanc pour la même période.

L'article 9, paragraphe 3, dispose que les modalités d'application des règles concernant la cotisation à la production sont arrêtées selon la procédure du Comité de gestion.

Ces modalités d'application ont fait l'objet du règlement (CEE) n° 1468/77 de la Commission du 30 juin 1977, établissant les modalités d'application de la cotisation à la production d'isoglucose effectuée pendant la période du 1er juillet 1977 au 30 juin 1978 (JO 1977, n° L 162, p. 7).

Le règlement (CEE) n° 1110/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO 1977, n° L 134) prévoit notamment l'exclusion de l'isoglucose du champ d'application du règlement (CEE) n° 3330/74.

3 — Les affaires au principal

A — L'affaire 103/77

Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd., société de droit anglais et filiale de la société néerlandaise Koninklijke Scholten-Honig NV, a formé devant la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, un recours, dirigé contre l'Intervention Board for Agricultural Produce (l'organisme d'intervention britannique), en constatation de nullité du règlement (CEE) n° 1862/76 (dans la mesure où il a complété le règlement (CEE) n° 2742/75 en y insérant un nouvel article 5 bis), du règlement (CEE) n° 1111/77 et du règlement (CEE) n° 1110/77, et par lequel elle soutient que le gouvernement du Royaume-Uni n'est pas en droit de mettre à exécution ces règlements.

Par ordonnance du 29 juillet 1977, ladite juridiction a suspendu la procédure et demandé à la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1. Le règlement (CEE) n° 1862/76 du Conseil est-il valide, en tant qu'il vise à compléter le règlement (CEE) n° 2742/75 du Conseil par un article 5 bis?

2. Le règlement (CEE) n° 1111/77 du Conseil est-il valide?

3. Le règlement (CEE) n° 1110/77 du Conseil est-il valide?»

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée à la Cour le 8 août 1977.

B — L'affaire 145/77

La société de droit anglais *Tunnel Refineries Ltd.* a formé le 7 octobre 1977 devant la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, un recours dirigé contre l'Intervention Board for Agricultural Produce. Dans ses conclusions, elle demande que soit constatée la nullité du règlement (CEE) n° 1111/77 et qu'il soit interdit à la partie défenderesse de le mettre à exécution.

Par ordonnance du 8 novembre 1977, ladite juridiction a suspendu la procédure et a demandé à la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur la question de savoir si le règlement (CEE) n° 1111/77 est «non valide, et, le cas échéant, sur le fondement de quel(s) motif(s)» parmi ceux visés dans les conclusions de la partie demanderesse et exposés ci-après dans le résumé des observations de celle-ci.

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée à la Cour le 24 novembre 1977.

Par ordonnance du 14 décembre 1977, la Cour a décidé de joindre les présentes affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale après que le Conseil et la Commission ont été invités à répondre à certaines questions (exposées sous III ci-dessous).

II — Résumé des observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE

1. Dans l'affaire 103/77

Observations de Royal Scholten-Honig Ltd

A titre d'introduction la société Royal Scholten-Honig Ltd, *partie demanderesse au principal,* précise que le règlement n° 1862/76 du Conseil et les règlements n^{os} 1111/77 et 1110/77 du Conseil ont été arrêtés pour pénaliser la production d'isoglucose de manière à l'empêcher de faire concurrence au sucre liquide. Si elles étaient déclarées valides, ces pénalisations auraient pour effet probable, d'après la demanderesse au principal, de mettre fin à la production d'isoglucose dans la CEE et par voie de conséquence (a) de priver la CEE des avantages d'une notable avance technologique, (b) de rendre d'énormes investissements effectués au cours des dernières années presque inutiles, sans aucune compensation pour les investisseurs, et (c) de négliger complètement les intérêts des consommateurs de la CEE.

La demanderesse au principal estime toutefois que les règlements n° 1111/77 et 1110/77 du Conseil, de même que le règlement n° 1862/76 du Conseil en tant qu'il vise à compléter le règlement n° 2742/75 du Conseil par un article 5 bis, ne sont pas valides.

Quant aux faits

La demanderesse au principal précise que l'isoglucose est fabriqué à partir d'amidon, qui peut lui-même être produit à partir de maïs, de froment, de pommes de terre ou d'autres produits. Jusqu'à présent, l'isoglucose aurait toutefois surtout été fabriqué à partir d'amidon à base de maïs. La demanderesse au principal donne un bref exposé des principaux stades de ce procédé, en soulignant son caractère technique révolutionnaire.

En ce qui concerne les caractéristiques et l'utilisation de l'isoglucose, ce produit serait presque aussi sucré, d'après la demanderesse au principal, que le saccharose — sucre de canne ou de betterave. Comme il doit être livré et utilisé à l'état liquide, il n'entrerait en concurrence qu'avec le sucre liquide, qui ne représenterait pas plus de 7 % de l'ensemble du marché communautaire du sucre. Pour un certain nombre de motifs, l'isoglucose ne serait pas utilisé comme substitut intégral du sucre liquide dans n'importe quel cas. Pour son utilisation, il serait mélangé à du sucre liquide.

La demanderesse au principal énumère certaines caractéristiques de l'isoglucose qui présenteraient pour l'utilisateur de nets avantages par rapport au sucre liquide dans les domaines où il entre en concurrence avec le sucre, notamment dans le secteur des boissons non alcoolisées, des conserves de fruits et de légumes, des confitures, des produits de la boulangerie et de la confiserie.

En ce qui concerne l'intérêt de la demanderesse au principal à l'isoglucose, celle-ci rappelle qu'elle est une filiale de la Koninklijke Scholten-Honig NV (ci-après dénommée «KSH»), une société de droit néerlandais, qui, fin 1972, aurait acheté à une société américaine des droits de propriété industrielle pour un procédé de fabrication d'isoglucose au moyen d'enzymes.

Une fois en possession de ces droits et compte tenu du know-how résultant de ses propres recherches, de même que des règlements du marché commun qui étaient alors en vigueur, KSH aurait alors décidé que des investissements dans des installations de fabrication d'isoglucose se justifiaient. En ce qui concerne la demanderesse au principal, celle-ci aurait en 1973 pris la décision de construire une importante usine de production d'amidon à Tilbury au Royaume-Uni et de fabriquer à partir de cet amidon 85 000 tonnes d'isoglu-

cose par an. En mai 1977 (qui serait l'époque de l'adoption des règlements n^{os} 1111/77 et 1110/77 du Conseil), un montant total de 53 000 000 de florins aurait été dépensé pour ces installations.

S'ils sont déclarés valides, les règlements précités auront pour effet, d'après la demanderesse au principal, ou bien que celle-ci devra produire de l'isoglucose en s'accommodant d'une forte perte, ou bien que les sommes dépensées pour la construction de l'usine d'isoglucose devront être passées par pertes et profits.

Les règlements en question auraient déjà contraint la demanderesse à suspendre la construction de l'usine de Tilbury, ce qui lui aurait causé d'importantes pertes.

Organisations de marché en cause et contexte des règlements visés aux questions posées

A — Céréales

Renvoyant à l'historique des restitutions à la production dans le secteur de l'amidonnerie exposé dans le «Rapport relatif aux produits amylacés dans la Communauté et aux restitutions à la production d'amidon et de fécule» élaboré par la Commission, la demanderesse au principal précise qu'il ressort de cet historique (a) que la décision d'investir dans l'usine de Tilbury a été prise sur l'arrière-plan d'un système de restitutions à la production qui étaient accordées aux producteurs d'amidon de la Communauté depuis 1962 et (b) qu'à aucun moment de l'histoire des restitutions à la production d'amidon une distinction n'a été faite entre les restitutions à la production d'amidon selon que celui-ci était utilisé à telle fin ou à telle autre, jusqu'à ce que soit, bien sûr, arrêté le règlement n° 1862/76. L'effet de ce règlement n° 1862/76 serait de placer les producteurs d'amidon, qui se proposent de produire de l'amidon pour fabriquer de l'isoglucose, dans une situation défavorable par rapport aux personnes qui produisent de l'amidon à d'autres fins.

B — Sucre

La demanderesse au principal donne un aperçu du système de quotas établi par le règlement n° 3330/74 du Conseil.

Elle soutient que les règlements n^{os} 1111/77 et 1110/77 du conseil tentent d'imposer à *tout* isoglucose une pénalisation égale au montant de la cotisation dont l'article 27 du règlement n° 3330/74 frappe le sucre du quota B, sans accorder à l'isoglucose l'aide ou les avantages du système des quotas.

Le règlement n° 1862/76

A l'appui de sa thèse selon laquelle le règlement n° 1862/76 est non valide, la demanderesse au principal invoque les motifs et arguments suivants:

1. Article 190 du traité

Le règlement enfreindrait l'article 190 en ce qu'il ne serait pas motivé. En effet, en dehors d'un renvoi aux règlements n^{os} 2727/75 et 2742/75, le préambule du règlement n° 1862/76 indiquerait comme seul motif d'exclusion de l'augmentation de la restitution à la production pour la campagne 1976-1977 des produits destinés à fabriquer de l'amidon devant servir à produire de l'isoglucose: «eu égard aux objectifs du régime des restitutions à la production». Ce membre de phrase ne suffirait pas pour motiver le non-octroi de l'augmentation. Aucun motif ne serait donné en ce qui concernerait la cessation totale de la restitution à partir de 1977-1978.

2. Article 11, paragraphe 3, du règlement n° 2727/75

La demanderesse au principal souligne le caractère subordonné du règlement n° 1862/76, arrêté en vertu du pouvoir attribué au Conseil par l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 2727/75, ce dernier règlement ayant été arrêté directement en vertu de l'article 43, para-

graphe 2, du traité après consultation de l'Assemblée. Elle fait valoir que, eu égard aux termes de l'habilitation reçue par le conseil en vertu de l'article 11, paragraphe 1, le Conseil n'a aucun pouvoir de faire une distinction entre les produits pour la fabrication desquels l'un de ceux visés aux alinéas a), b) ou c) de ce paragraphe est susceptible d'être utilisé.

En toute hypothèse et à supposer même que dans certaines circonstances il puisse faire une telle distinction, le Conseil se serait rendu coupable d'un détournement de ses pouvoirs si, en arrêtant le règlement n° 1862/76, il avait tenu compte de considérations étrangères aux objets de l'organisation commune des marchés dans le secteur des cérérales. La concurrence entre l'isoglucose et le sucre liquide serait, de l'avis de la demanderesse au principal, une considération étrangère au contexte du pouvoir reconnu au Conseil par l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 2727/75.

3. Article 40, paragraphe 3, du traité

Le règlement n° 1862/76 violerait l'article 40, paragraphe 3, du traité, qui obligerait l'organisation commune d'«exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté». L'essence même du règlement serait qu'il opérerait une discrimination entre producteurs d'amidon, en ce que les producteurs d'amidon en vue de la fabrication d'isoglucose seraient placés dans une situation différente de celle des producteurs d'amidon destiné à d'autres fins.

Les règlements n° 1111/77 et n° 1110/77

D'après la demanderesse au principal, ces règlements sont non valides pour les motifs qu'elle expose ci-dessous.

A titre d'observation préalable, la demanderesse au principal fait observer que le règlement n° 1111/77 part de l'idée que la protection des producteurs d'isoglucose de la Communauté et la sauvegarde de leurs intérêts exigent l'instauration de mesures communes. A cette fin, ce règlement entendrait établir pour l'isoglucose une organisation commune, avec un système de certificats d'exportation ou d'importation (article 2), de prélèvements à l'importation (article 3), de restitutions à l'exportation (article 4), le pouvoir d'interdire pour l'isoglucose le recours au régime du trafic de perfectionnement actif (article 5) et le pouvoir de prendre des mesures en ce qui concerne les échanges avec les pays tiers en cas de perturbations graves sur le marché communautaire de l'isoglucose (article 7). Ces dispositions seraient tout à fait irréalistes. Les producteurs d'isoglucose de la Communauté n'auraient pas et n'auraient jamais eu besoin d'être protégés contre les producteurs de pays étrangers à la Communauté, et il n'y aurait pas et il n'y aurait jamais eu de nécessité de stabiliser le marché communautaire intérieur de l'isoglucose.

La seule disposition effective ou réelle serait celle de l'article 9, qui imposerait pour l'isoglucose une cotisation à la production.

Motifs de non-validité invoqués par la demanderesse au principal.

1. *Les dispositions communes pour l'isoglucose constitueraient une discrimination illégale à l'égard de l'isoglucose, qui serait contraire à l'article 40, paragraphe 3, du traité*

La demanderesse au principal est d'avis que la cotisation à la production prévue par le règlement n° 1111/77 est tout aussi illégalement discriminatoire à l'égard de l'isoglucose que si elle avait été inscrite directement dans le règlement de base «sucre» n° 3330/74. Les producteurs d'isoglucose seraient pleinement en concurrence avec les producteurs de sucre liquide, et la seule partie du règlement n° 1111/77 qui présenterait un quelconque caractère réel, à savoir la disposition sur la cotisation à

la production d'isoglucose, constituerait une nette discrimination à l'égard des producteurs d'isoglucose, en faveur des producteurs de sucre liquide. En effet, les premiers seraient appelés à payer la cotisation sur toute leur production, sans bénéficier ni d'un quota A exempt de cotisation ni d'un système d'intervention, comme ce serait le cas pour les seconds.

2. Les dispositions communes pour l'isoglucose ne chercheraient pas à atteindre et n'atteindraient pas les objectifs de l'article 39 du traité

La demanderesse au principal reconnaît que les objectifs énoncés à l'article 39 ne peuvent pas toujours être atteints simultanément et que le Conseil doit avoir le pouvoir de concilier les divers intérêts en présence. Elle est toutefois d'avis que lorsque l'inclusion d'une mesure dans une organisation commune établie en vertu de l'article 40 aboutit, contrairement à l'objectif d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique exprimé à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 39, à étouffer le progrès technique, il doit être établi de manière absolument péremptoire qu'on cherche à atteindre un autre objectif et que ce dernier ne pouvait être atteint autrement que par la mesure en question.

Or, d'après la demanderesse au principal, tel ne serait pas le cas en l'espèce. En effet, l'imposition de la cotisation pourrait être qualifiée de mesure qui aboutit à des objectifs contraires à ceux énoncés à l'article 39 sous c), d) ou e), en ce que la production d'isoglucose, si elle se réalise, accroîtrait la stabilité et assurerait des prix raisonnables dans les livraisons, car l'isoglucose constituerait en quelque sorte une assurance contre une dramatique insuffisance de la production communautaire ou mondiale de sucre. Quant aux autres objectifs de la politique agricole commune, la demanderesse au principal observe que le règlement lui-même n'indique d'aucune manière dans son préambule qu'il a pour objectif d'accroître ou de sauvegarder le niveau de vie de la population agricole.

3. Les dispositions communes pour l'isoglucose violeraient le principe de proportionnalité

Le premier objectif véritablement déclaré du règlement n° 1111/77 est, d'après la demanderesse au principal, celui que le préambule exprime dans son septième considérant. En ce qui concerne le contenu de ce considérant, il serait important de noter ce qui suit:

(i) Ce seraient des règlements communautaires qui imposeraient «des contraintes sévères de production» au sucre de betterave ou de canne. Ces règlements pourraient eux-mêmes être modifiés s'ils imposent une contrainte trop forte au regard d'un produit concurrent.

(ii) Ce ne serait que dans le cas où le sucre A ou B est exporté que de quelconques charges à l'exportation viennent grever l'exportation du sucre, car ce ne serait qu'alors qu'une restitution à l'exportation serait due. Il ne saurait être justifié d'imposer à l'isoglucose une contribution aux charges à l'exportation de sucre A ou B lorsque ce sucre aurait été exporté parce que l'isoglucose est techniquement meilleur. Le consommateur supporterait alors la charge de l'avantage accordé aux producteurs de sucre. De même, le seul fait des contraintes que la Communauté même imposerait aux producteurs de sucre ne saurait justifier la perception sur l'isoglucose d'une cotisation qui aurait pour effet de priver le consommateur d'un produit techniquement plus efficace dans certains domaines que le sucre liquide.

(iii) Si la production communautaire de sucre est actuellement excédentaire parce que l'isoglucose s'est emparé

d'une partie du marché de sucre, ce serait une erreur de faire supporter à l'isoglucose l'intégralité des charges à l'exportation de cet excédent.

(iv) En toute hypothèse, la taxe aurait pour effet de mettre fin à la production d'isoglucose et il n'y aurait pas de contribution aux charges à l'exportation.

(v) Finalement, le but déclaré d'une contribution aux charges à l'exportation ne pourrait être atteint que si la cotisation à la production constituait une ressource propre au sens de l'article 2 de la décision du Conseil du 21 avril 1970 (JO 1970, n° L 94, p. 19).

Se fondant sur une analyse du libellé de cet article, la demanderesse fait valoir que la cotisation à la production ne constituera toutefois *pas* une ressource propre au sens de l'article 2 et que le Conseil n'a pas le pouvoir de l'«assimiler» à d'autres droits qui sont des ressources propres au sens de cet article.

De l'avis de la demanderesse au principal il y aurait donc de toute évidence absence de proportionnalité (a) lorsque les objectifs déclarés s'avèrent être ceux qui ne seront pas atteints, (b) lorsque, pour protéger un petit secteur d'un certain marché contre la concurrence, il est mis fin à la fabrication dans la Communauté d'un produit techniquement avancé, ce qui prive les consommateurs de la CEE d'un produit qui, dans le domaine en question, présente pour eux des avantages sur le sucre, (c) lorsque, dans le même but, la charge financière totale est imposée non pas à la Communauté dans son ensemble mais aux producteurs d'un seul produit et, qui plus est, aux producteurs mêmes qui ont investi ou qui sont en train d'investir d'énormes capitaux pour créer le produit techniquement avancé à l'intérieur de la CEE, et (d) lorsqu'il en résultera la perte de ces investissements, sans compensation pour les investisseurs.

4. Les dispositions communes pour l'isoglucose ne seraient pas, sauf l'article 9 qui imposerait la cotisation à la production, des dispositions effectives et le Conseil aurait commis un détournement de pouvoir

Si les dispositions communes pour l'isoglucose sont un stratagème en vue d'imposer une taxe sur ce produit, ou si elles ont été arrêtées sur une base totalement erronée, elles sont, dans chaque cas, invalides, d'après la demanderesse, en ce que la Commission et/ou le Conseil se sont alors rendus coupables d'un détournement des pouvoirs conférés par l'article 40, paragraphes 2 et 3, du traité. Ces dispositions autoriseraient en premier lieu l'établissement d'une organisation commune, et seulement en deuxième lieu et implicitement l'imposition de droits en rapport avec une pareille organisation. Elles n'autoriseraient pas l'imposition de droits lorsqu'il n'y a pas d'organisation commune, comme la demanderesse prétend que la situation se présente en réalité pour l'isoglucose.

5. Les dispositions communes pour l'isoglucose violeraient des règles supérieures de droit en ce qu'elles ne contiendraient pas:

(i) de dispositions tendant à exclure les capacités de production existantes ou en voie de réalisation et/ou

(ii) un régime transitoire détaillé destiné à prévenir tout préjudice pour les capacités de production existantes ou en voie de réalisation et/ou

(iii) de dispositions compensatrices

La demanderesse au principal précise que, si les règlements n^{os} 1111/77 et 1110/7 sont déclarés valides, il en résulterait pour elle qu'elle devrait considérer les investissements qu'elle a effectués dans les installations de production d'isoglucose construites ou en voie de construction comme nuls et non avenus, ou bien produire de l'isoglucose à perte.

D'après la demanderesse au principal, l'absence de toute disposition tendant à exclure la capacité de production existante ou projetée, ou d'un régime détaillé destiné à prévenir tout préjudice pour la capacité de production existante ou projetée, ou du moins l'absence de toute disposition compensatrice, constitue une violation des règles supérieures de droit susvisées, avec comme conséquence que les règlements n° 1111/77 et n° 1110/77 sont illégaux et privés d'effet.

6. Les dispositions communes pour l'isoglucose seraient invalides pour non-respect de l'article 190 du traité

Le préambule du règlement n° 1111/77 contiendrait la formule: «Vu l'avis de l'Assemblée». Cet avis aurait été publié au Journal officiel n° C 93 du 18 avril 1977.

D'après la demanderesse au principal, en exprimant, dans le paragraphe 26 de son avis, que l'isoglucose devait être soumis à la *même discipline* que celle imposée par l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, le Parlement européen aurait exactement voulu dire cela, et non pas que seule la cotisation à la production devait être imposée sans les avantages connexes.

La demanderesse au principal estime que l'expression d'un motif indiquant pourquoi l'imposition de la *même discipline* ne permettrait pas de réaliser les objectifs du traité devrait être une exigence essentielle de procédure au titre de l'article 190 du traité, et que le règlement n° 1111/77 est invalide pour non-respect de cet article.

7. L'isoglucose ne serait pas un «produit agricole»

La demanderesse au principal rappelle que les «produits agricoles» sont définis à l'article 38 du traité comme étant «les produits du sol, de l'élevage et de la pêcherie, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits».

Or, l'isoglucose ne serait pas un produit de première transformation. L'isoglucose ne serait donc pas un produit agricole et le traité ne donnerait au Conseil aucun pouvoir d'arrêter des règlements qui traitent l'isoglucose comme tel.

Conclusions

Pour les motifs exposés ci-dessus, la demanderesse au principal conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

(i) déclarer que le règlement n° 1862/76 du Conseil est invalide en tant qu'il vise à compléter le règlement n° 2742/75 du Conseil par un article 5 bis;

(ii) déclarer que les règlements n° 1111/77 et n° 1110/77 du Conseil sont invalides.

Observations présentées par le Conseil

Remarques préliminaires

Tout en rappelant la nouveauté de l'isoglucose sur le marché communautaire, le *Conseil* considère utile de fournir d'abord quelques données chiffrées relatives à ce produit.

D'après le Conseil, on aurait escompté pour la fin de l'année 1976 une capacité annuelle de production de 150 000 tonnes (en équivalent de sucre blanc); pour la fin de l'année 1977, de 400 000 tonnes; pour 1976, d'une production effective totale de 70 000 tonnes, dont 85 % à base de maïs et 15 % de blé. Ces 70 000 tonnes seraient de l'ordre de moins de 1 % de la consommation annuelle de sucre dans toute la Communauté, mais le pourcentage pourrait, croître rapidement, de l'avis du Conseil, et passer à 3 ou 4 % fin 1977-début 1978.

Ces données seraient considérées par certains — notamment les betteraviers — comme incomplètes, voire inexactes.

Cependant, ce serait notamment au niveau des prix que les données seraient mal connues.

Quant aux prix de revient respectifs, on parlerait certes d'un avantage pour l'isoglucose de 10 à 15 % par rapport au sucre, compte tenu des contraintes imposées à celui-ci. Certains estimeraient même l'avantage plus grand, d'autant que l'isoglucose serait techniquement plus maléable pour certaines utilisations. On parlerait également d'une charge particulière pour l'isoglucose, dont la conservation serait difficile (10 % du coût?). Outre le caractère assez peu précis de ces données, l'augmentation de la production semblerait susceptible de réduire, fortement même, le coût de l'isoglucose.

L'incertitude serait aussi grande quant au prix d'écoulement ou de marché: si les données pour le sucre sont bien connues, celles concernant l'isoglucose, en revanche, le seraient nettement moins. Y aurait-il d'ailleurs un véritable marché? Comment se formerait le prix de l'isoglucose? A l'égard de ce dernier, le Conseil renvoie à une théorie du «prix-utilité» ou du «prix-remplacement» qui ferait que le prix de vente d'un produit peu répandu se forme par référence à celui du produit plus répandu auquel il peut se substituer. Autrement dit, puisque la production d'isoglucose serait en quantité de l'ordre du centième de celle du sucre, et que celui-là pourrait remplacer celui-ci, le prix de vente de l'isoglucose sur le marché de la Communauté devrait, quel que soit son coût de revient, tendre vers le prix de vente du sucre sur le même marché.

Le Conseil procède ensuite à un bref exposé de sa réglementation à l'égard de l'isoglucose.

En ce qui concerne particulièrement le règlement n° 1111/77, le Conseil relève que celui-ci établit pour l'isoglucose une véritable mini-organisation du marché qui n'est, cependant, pas entièrement autonome, mais plutôt complémentaire, par rapport à celle du sucre dont «l'isoglucose est un produit de substitution directe». Le Conseil souligne enfin le caractère temporaire du système des cotisations à la production et l'existence d'un régime transitoire à l'égard de celles-ci.

Passant ensuite à l'examen des moyens invoqués par la demanderesse au principal dans ses «Points of claim» déposés devant la High Court, le Conseil expose notamment ce qui suit:

I — La validité du règlement n° 1862/76

1. Discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité entre producteurs communautaires

D'après le conseil, il ne paraît pas y avoir de concurrence possible des produits amylacés recevant la restitution avec l'isoglucose. En outre, on douterait qu'il y ait discrimination au sens de l'article 40 en aval de l'isoglucose. De toute façon, de l'avis du conseil, il s'agirait là d'une discrimination à l'égard des fournisseurs des fabricants d'isoglucose et non pas à l'égard des fabricants eux-mêmes.

2. Insuffisance de motivation

Le conseil pense avoir bien indiqué, dans la troisième phrase de l'unique considérant du règlement, que le maintien de la restitution au profit de l'isoglucose ne s'imposerait pas, compte tenu des objectifs de celle-ci, tels qu'ils seraient exprimés dans la motivation du règlement n° 2742/75. Il s'agirait là d'une *motivation par renvoi* qui ne paraîtrait pas exclue par l'article 190 du traité et qui se conformerait aux critères indiqués par la Cour dans son arrêt du 13 mars 1968 (affaire 5/67, Beus, Recueil 1968, p.125 et suiv., spécialement p. 143 *in fine*).

II — Validité des règlements n°s 1110 et 1111/77

1. Violation de l'article 38, paragraphe 1, du traité — l'isoglucose ne serait pas un «produit agricole»

Le Conseil rappelle que les deux sortes d'isoglucose mentionnées dans le règlement n° 1111/77 sont des produits inscrits à l'annexe II du traité par suite du règlement 7 bis du 18 décembre 1959 (JO du 30 janvier 1961).

Invoquant l'arrêt de la Cour dans l'affaire 185/73, Hauptzollamt Bielefeld/König (Recueil 1974, p. 607), le Conseil fait valoir que l'isoglucose relève des «produits de première transformation» au sens de l'article 38, paragraphe 1, cette expression visant à une interdépendance économique directe entre le produit naturel et le produit issu du processus productif, indépendamment du nombre d'opérations.

2. Discrimination entre producteurs en violation de l'article 40, paragraphe 3, du traité — violation de la règle de la proportionnalité

Le conseil traite essentiellement de l'argument de la demanderesse au principal selon lequel la soumission de l'isoglucose à la cotisation pour le sucre B serait discriminatoire en ce qu'elle ferait peser sur l'isoglucose certaines charges du sucre sans les avantages corrélatifs, et serait en outre non proportionnelle à ce qui serait nécessaire, en ce qu'elle imposerait des charges trop lourdes.

Le conseil se demande si ce que veulent vraiment les producteurs d'isoglucose n'est pas d'être assurés de recevoir sur leur production, dans la même proportion que les sucriers, la rémunération dont ceux-ci bénéficient.

A cet égard, le Conseil précise que les sucriers ont un quota maximum se décomposant en deux tranches, celle du quota A qui serait assurée de recevoir intégralement le prix d'intervention, et celle du quota B qui serait approximativement égale au tiers du quota A (35 %) ne serait assurée de recevoir que le prix d'intervention diminué de la cotisation. Autrement dit, les producteurs de sucre seraient assurés du prix d'intervention diminué du *quart* de la cotisation (exactement $\frac{135-100}{135}$, soit 26 %).

A l'inverse, les producteurs d'isoglucose paieraient sur toute leur production la cotisation *pleine* (quoique réduite en 1977-1978 de moitié). Ce serait dans cette différence de traitement qu'on trouverait la prétendue discrimination.

Il resterait à savoir si une parité absolue des régimes s'impose. La demanderesse au principal n'apporterait pas un début de réponse à trois questions qui se poseraient à cet égard:

— la concurrence d'utilisation de deux produits suffit-elle à motiver une parité absolue de régimes entre eux?

— Est-il en effet déjà possible de déterminer d'une manière permanente le lien entre régimes alors que la production d'isoglucose est susceptible de croître dans le proche avenir de 500 % et que ce fait modifiera radicalement les données du problème?

— Une parité de régimes assurerait-elle une même rémunération?

On pourrait au contraire soutenir que la production d'isoglucose se présentant comme une production complémentaire de la production de sucre existante, il serait parfaitement logique qu'elle subisse les contraintes de la partie de la production de sucre (sucre B) qui s'ajouterait à la partie jugée nécessaire pour assurer l'approvisionnement normal de la Communauté et qui, de ce fait, bénéficierait de toutes les garanties communautaires (sucre A) (voir septième considérant du règlement n° 1111/77).

L'article 39 du traité prévoirait en effet que la politique agricole commune aurait notamment pour but de «stabiliser les marchés». Il paraîtrait dès lors parfaitement conforme aux objectifs de la politique agricole commune d'assimiler l'isoglucose à une production de sucre complémentaire et de lui faire supporter

une contribution financière adéquate aux charges à l'exportation des excédents communautaires de sucre.

En outre, le Conseil se demande si le régime de l'isoglucose est tellement préjudiciable à l'isoglucose et fait valoir que celui-ci bénéficie indirectement des avantages de l'organisation du marché du sucre, notamment quant aux prix.

Renvoyant au grief de la demanderesse au principal selon lequel le Conseil n'aurait pas respecté l'équilibre que le Parlement européen aurait souhaité voir subsister entre sucre et isoglucose dans sa résolution du 23 mars 1977 (JO n° C 93 du 18 avril 1977, p. 14), le Conseil relève que le Parlement aurait souhaité (paragraphe 26 de sa résolution) l'extension à l'isoglucose de la discipline imposée par l'organisation du sucre, mais qu'il n'aurait pas pour autant indiqué que cet équilibre devait se réaliser par application à l'isoglucose du régime des quotas sucre.

En conclusion, le conseil estime qu'un prétendu déséquilibre qui aurait provoqué une discrimination au détriment de l'isoglucose, ou encore, à sa charge, des contraintes plus sévères et non proportionnelles à ce qui aurait été nécessaire, ne se serait pas manifesté.

3. Atteinte à la sécurité juridique pour «sudden reversal of policy without notice» (paragraphe 19 des «Points of claim») et manque de régime transitoire

D'après le Conseil, les règlements n^{os} 1111/77 et 1110/77 auraient été suffisamment connus à l'avance pour ne pas léser la demanderesse au principal sur la réalisation des contrats en cours.

A l'égard du grief d'un «sudden reversal of policy» alors que la demanderesse au principal aurait fait à Tilbury un investissement de 53 millions de florins, la question se poserait, selon le Conseil, du droit au maintien d'une réglementation (ou plus exactement d'une absence de réglementation). En effet, jamais la Communauté ne se serait engagée ni à conserver à l'isoglucose le régime des restitutions à la production des produits amylacés, ni à ne pas le soumettre à une organisation de marché. Et, à cet égard, jamais dans toute sa jurisprudence concernant les droits acquis et les mesures transitoires, la Cour n'aurait dit qu'il y avait un droit acquis au maintien d'une réglementation (voir notamment l'affaire 1/73, Westzucker, Recueil 1973, p. 723).

4. Violation de l'obligation de consulter le Parlement lors de l'adoption des règlements n^{os} 1111/77 et 1110/77

Le Conseil se contente de rappeler que les avis du Parlement ne sont pas obligatoires pour le Conseil.

5. Violation des formes substantielles

Le Conseil précise qu'il a procédé à toutes ses obligations formelles de consultation: quant aux règlements n^{os} 1110/77 et 1111/77, il aurait consulté le Parlement européen et le Comité économique et social; quant au règlement n° 1862/76, règlement de la seconde génération, il n'était pas prévu de consultation dans les textes qui lui servent de base juridique.

Le Conseil conclut ses observations en estimant qu'aucun des arguments avancés par la demanderesse au principal n'établit la non-validité des règlements n° 1862/76, n° 1110/77 et n° 1111/77.

Observations présentées par la Commission

I — Application du droit communautaire

1. L'isoglucose

En ce qui concerne les détails des propriétés et des utilisations de l'isoglucose, la *Commission* renvoie à un article publié dans la revue «Food Technology» de novembre 1975, intitulé «Isomerized Corn Syrups in Food Products» (annexe

I à ses observations). D'après la Commission, les seules différences marquantes entre l'isoglucose et le sucre sont qu'au stade actuel de la technique, l'isoglucose ne peut être cristallisé et qu'il doit être conservé pendant le stockage et le transport à une température comprise entre 28 et 30°C.

Selon les informations dont disposait la Commission en 1976, époque à laquelle les effets de l'apparition de l'isoglucose sur le marché communautaire du sucre auraient été étudiés pour la première fois, on prévoyait une capacité de production d'isoglucose dans la Communauté de l'ordre de 145 000 tonnes à la fin de 1976 et de 375 000 tonnes en 1978, avec de nouvelles augmentations de capacité prévues pour la période allant de 1977 à 1982. (Voir réponse à la question écrite n° 330/76 de M. Martens — JO n° C 305 du 27 décembre 1976, p. 5). Il aurait en outre été estimé que la production réelle d'isoglucose entre la mi-1976 et la mi-1977 serait de l'ordre de 75 000 à 85 000 tonnes (matière sèche), ce qui représenterait de 2 à 3 % de la production totale d'amidon dans la Communauté. Pour l'année 1976-1977, une telle production entraînerait, d'après la Commission, la consommation de 135 000 tonnes de maïs pour une récolte totale de maïs pour la Communauté de 15 millions de tonnes et une consommation de 30 000 tonnes de blé pour une récolte totale de 35 millions de tonnes.

Les fabricants d'isoglucose, qui fabriqueraient également du glucose, l'auraient lancé sur le marché comme un sucre liquide, sucre avec lequel il serait en concurrence directe. La production communautaire de sucre liquide se situerait actuellement aux environs de 700 000 tonnes (voir réponse à la question écrite n° 803/76 de M. Martens — JO n° C 84 du 4 avril 1977, p. 12), ce qui représenterait en 1976-1977 8 % de la consommation totale de sucre de la Communauté. Toutefois, il conviendrait de rappeler que la consommation de sucre liquide aurait tendance à augmenter, alors que celle de sucre diminuerait. Il y a dix ans, le sucre liquide produit dans la Communauté ne représentait que 3 % de l'ensemble du marché communautaire du sucre. On estimerait donc qu'à long terme le marché potentiel de l'isoglucose pourrait représenter jusqu'à 30 % de l'ensemble du marché communautaire du sucre.

2. Les restitutions à la production

La Commission renvoie à son «Rapport relatif aux produits amylacés dans la Communauté et aux restitutions à la production d'amidon et de fécule» (COM(77)363 final du 27 juillet 1977 — annexe II aux observations de la Commission) qui contiendrait un exposé général du régime des restitutions à la production au secteur d'amidon et énumérerait les propositions de la Commission et du Conseil en ce qui concerne la future politique à appliquer à l'égard de ce secteur. Les objectifs du régime seraient notamment exposés dans le premier considérant du règlement n° 2742/75 du Conseil:

«Considérant que, du fait de la situation particulière du marché des amidons et fécules, et notamment de la nécessité pour l'industrie de ce secteur de maintenir des prix concurrentiels par rapport aux prix des produits de substitution, les règlements n° 2727/75 et n° 359/67/CEE ont prévu l'octroi d'une restitution à la production afin que cette industrie puisse se procurer les produits de base dont elle a besoin à un prix inférieur à celui qui résulterait de l'application des règles de l'organisation commune des marchés des produits en question.»

3. Le règlement n° 1862/76

La Commission donne un bref exposé de la genèse du règlement et en particulier de son article 2.

La motivation de cet article indiquerait qu'«eu égard aux objectifs du régime des restitutions à la production», l'augmentation générale de celles-ci décidée par le Conseil (14 unités de compte par tonne pour le maïs) ne devait pas être retenue pour les produits utilisés pour la fabrication de l'isoglucose. L'avis de la Commission, auquel s'était rallié le Conseil, était que ces objectifs ne comprenaient pas l'octroi de subventions pour un produit non envisagé en 1962, lors de l'instauration du régime communautaire de restitutions à la production, et concurrençant directement un autre produit agricole, le sucre, qui faisait l'objet d'une organisation commune de marché.

4. L'organisation commune du marché du sucre

La Commission expose en premier lieu les principales caractéristiques du régime des quotas et de la cotisation à la production dans le contexte général de l'organisation.

Elle traite ensuite notamment de la situation actuelle du marché communautaire, qui aurait débuté en 1976 et que l'on estimerait susceptible de se produire dans un proche avenir. Ce serait une situation nettement excédentaire malgré le régime des quotas. La consommation globale de sucre qui, en 1973-1974, était de l'ordre de 10,5 millions de tonnes serait ensuite descendue en 1976-1977 à 9,09 millions de tonnes, chiffre inférieur au quota de base de 9,136 millions de tonnes fixé par le règlement n° 3330/74. En outre, la Communauté aurait continué en 1976 de respecter, dans le cadre de la convention de Lomé, l'obligation d'importer 1,4 million de tonnes de sucre à des prix garantis. En conséquence, la Communauté aurait enregistré, lors de la campagne de commercialisation 1976-1977, un excédent de 1,7 million de tonnes, alors qu'au cours de cette campagne la production de sucre à l'hectare aurait été peu élevée à cause de la sécheresse. La Commission estime qu'en 1977-1978, la Communauté pourrait avoir une production totale de 10,7 millions de tonnes de sucre, ce qui, en estimant à 1,4 million de tonnes les engagements d'importer à titre préférentiel et compte tenu d'une consommation prévue de 9,4 millions de tonnes, donnerait un excédent exportable total de 2,6 millions de tonnes. Pour que ces exportations puissent être effectuées à une époque où la production mondiale de sucre est en hausse et les prix en baisse, les fonds communautaires auront à verser, d'après la Commission, des restitutions de l'ordre de 240 unités de compte la tonne.

5. Le règlement n° 1110/77

Il aurait résulté de la décision, exprimée par le règlement n° 1111/77, de classer l'isoglucose dans la sous-position 17.02 D (autres sucres et sirops) du tarif douanier commun et d'établir des dispositions communes pour l'isoglucose, que ce produit ne devait pas relever de l'organisation commune du sucre. L'article 1 du règlement n° 1110/77 aurait apporté la modification nécessaire à cet égard à l'article 1 du règlement de base «sucre» n° 3330/74.

6. Le règlement n° 1111/77

La Commission procède à un examen tant de la genèse que du contenu du règlement.

Pour faire face aux problèmes posés par l'apparition sur le marché d'un nouveau produit concurrençant directement le sucre liquide, la Commission aurait organisé le 4 octobre 1976 une réunion au cours de laquelle les parties intéressées auraient pu exprimer leurs points de vue (voir document VI/-2482/76-annexe III aux observations de la Commission). Ce document montrerait que les producteurs et les fabricants de sucre demandaient l'application à l'isoglucose du régime du sucre, tandis que les amidonniers et les industries utilisatrices préféraient qu'aucun changement ne soit apporté aux mesures existantes.

Le 13 février 1977, la Commission aurait finalement transmis au Conseil sa proposition concernant l'isoglucose, dans le cadre des propositions de prix annuelles. Cette proposition aurait consisté essentiellement en l'établissement d'un régime complètement nouveau et distinct pour l'isoglucose, dont la caractéristique la plus importante était l'instauration d'une cotisation à la production pour l'isoglucose, au même niveau que la cotisation imposée pour le sucre du quota B. D'après la Commission, cette cotisation se justifiait pour les raisons suivantes:

a) l'isoglucose bénéficiait du prix garanti pour le sucre qui se situait en conséquence de l'application du régime des quotas au-dessus du niveau d'équilibre qui eût existé en l'absence de ce régime. La Commission estimait que cet avantage représentait pour l'isoglucose 15 % du prix communautaire du sucre;

b) la conséquence directe du remplacement du sucre liquide par l'isoglucose serait une exportation accrue de sucre, représentant une charge supplémentaire pour les fonds communautaires sous la forme de restitutions à l'exportation. Sur la base des prix du marché mondial, ces restitutions se situaient entre 150 et 180 unités de compte par tonne, ce qui représentait un total de 12 millions d'unités de compte pour le volume atteint à l'époque par la production d'isoglucose, et de 60 millions d'unités de compte à la fin de 1977 dans l'hypothèse où les prix mondiaux du sucre seraient restés constants (ces prix auraient depuis considérablement baissé et les restitutions s'élèveraient actuellement à 240 unités de compte la tonne);

c) la Commission estimait donc qu'il était indiqué de ne plus encourager la production d'isoglucose par le biais d'aides à l'investissement pour la construction d'usines d'isoglucose ainsi que d'imposer aux fabricants d'isoglucose de contribuer, comme les fabricants de sucre, par le biais d'une cotisation à la production, aux coûts que représenterait l'exportation supplémentaire du sucre qui serait inévitablement refoulé sur le marché mondial par le nouveau produit.

Au cours de sa session des 25 et 26 avril, le Conseil aurait décidé que le régime de cotisations à la production serait adopté conformément à la proposition, mais qu'au cours de la première année d'application, la cotisation serait limitée à 5 uc/100 kg — article 9 du règlement. A supposer que la cotisation à la production payable par les fabricants de sucre pour le sucre du quota B atteigne son maximum au cours de l'année 1977-1978, soit 9,80 uc/100 kg, c'est-à-dire 30 % du prix d'intervention qui serait de 32,83 uc/100 kg, cette cotisation représenterait, selon la Commission, environ la moitié du montant que les fabricants de sucre doivent payer pour leur quota B de sucre. Cette cotisation correspondrait à l'avantage que l'isoglucose serait estimé obtenir sur le plan des prix en conséquence de son alignement sur le prix garanti du sucre sur le marché communautaire *(14,4 % du prix garanti)*. Elle représente également, d'après la Commission, pour les fonds communautaires une contribution égale à un peu plus du tiers du coût estimé de l'exportation du sucre refoulé sur le marché mondial par l'isoglucose puisqu'elle est de 50 uc/tonne pour des restitutions estimées entre 150 et 180 unités de compte la tonne.

La Commission précise, enfin, qu'à la suite de nombreuses plaintes de l'industrie amidonnière quant aux effets de la cotisation sur la future production de l'isoglucose, une enquête, portant sur les coûts comparés de la fabrication de l'isoglucose et de la fabrication de sucre liquide et de sucre inverti, est actuellement en cours.

II — Réponses aux questions posées

1. Le règlement n° 1862/76

a) Absence de motivation

La Commission fait observer notamment que, dans ses considérants, le règlement n° 1862/76 indique que l'augmentation de la restitution ne peut être retenue pour l'isoglucose «eu égard aux objectifs du régime des restitutions à la production».

Pour une entreprise dans la situation de la demanderesse au principal, les circonstances et intentions dans lesquelles le règlement n° 1862/76 a été arrêté auraient dû être évidentes. La Cour devrait également, de l'avis de la Commission, être en mesure, avec la même connaissance de la situation économique, d'apprécier la compatibilité de la restitution pour l'amidon destiné à la fabrication d'isoglucose avec les objectifs du régime des restitutions à la production.

b) Absence de référence aux avis requis par l'article 43, paragraphe 2, du traité

Le fondement juridique du règlement n° 1862/76 serait constitué par l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 2727/75 et l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 418/76 (JO 1976, n° L 166, p. 1). Aucun de ces articles ne prévoirait la consultation du Parlement ou du Comité économique et social.

c) Discrimination

D'après la Commission, les producteurs d'isoglucose qui seraient prétendument victimes d'une discrimination par rapport aux fabricants d'autres produits à base d'amidon sont en fait les mêmes entreprises. Même si une entreprise déterminée ne produisait que de l'isoglucose à l'exclusion de tout autre produit à base d'amidon, il n'existerait pas de véritable concurrence entre l'isoglucose et d'autres sirops de glucose, puisqu'ils ont des caractéristiques et des applications différentes.

2. Les règlements n°s 1110/77 et 1111/77

La Commission limite son examen au règlement n° 1111/77 et notamment à la cotisation à la production, la validité du règlement n° 1110/77 étant, d'après la Commission, fonction de la validité du règlement n° 1111/77.

a) L'argument selon lequel l'isoglucose n'est pas un «produit agricole»

La Commission, se fondant sur les mêmes raisons que celles retenues par le Conseil, considère que cet argument est dénué de fondement.

b) Moyen selon lequel il n'a pas été tenu compte de l'avis du Parlement

La Commission fait observer que, lorsqu'il arrête des règlements fondés sur l'article 43 du traité, le Conseil est tenu de consulter le Parlement européen. En revanche, il ne serait pas tenu — en droit — de se rallier à l'opinion du Parlement et le fait de ne pas en tenir compte ne pourrait en aucun cas être considéré comme un détournement de pouvoir.

c) Discrimination en violation de l'article 40, paragraphe 3, du traité

La Commission renvoie à l'abondante jurisprudence de la Cour sur la définition et l'application de ce principe et relève que cette jurisprudence fait l'objet d'une analyse exhaustive de l'avocat général Capotorti (conclusions prises le 22 septembre 1977 dans les affaires 64 et 113/76 et autres Recueil 1977, p. 1774), qui distinguerait trois aspects essentiels de la discrimination:

— il y aurait discrimination lorsque des situations comparables sont traitées différemment;

— les interventions des autorités communautaires qui déséquilibrent la capacité concurrentielle des entreprises seraient discriminatoires;

— les différences de traitement fondées sur des critères objectifs seraient admissibles.

(i) Situations comparables

La Commission est d'avis que les producteurs concernés par la présente affaire sont les producteurs d'amidon (et non d'isoglucose) et les producteurs de sucre, dont la situation ne serait nullement comparable.

En effet, l'industrie amidonnière, qui comporterait de multiples produits et débouchés et qui utiliserait une gamme variée de matières premières, serait mieux en mesure de s'adapter aux changements que les fabricants de sucre. En outre, la fabrication d'amidon exigerait surtout une forte proportion de capital, tandis que celle du sucre exigerait plutôt une main-d'œuvre relativement importante.

(ii) Capacité concurrentielle

Sous réserve des chiffres que la demanderesse au principal pourrait éventuellement produire, la Commission considère qu'une taxe sur un produit qui représente à l'heure actuelle moins de 3 % de la production totale de l'industrie amidonnière ne peut avoir qu'un effet très secondaire sur la rentabilité globale de ce secteur.

(iii) Critères objectifs

D'après la Commission, il serait logique et objectivement justifiable que l'isoglucose, venant s'ajouter à la production existante de sucre dans la Communauté et bénéficiant de la garantie de prix accordée par les autorités à cette production, soit soumis au paiement de l'imposition marginale payée pour toute quantité de sucre dépassant la production de base.

d) Non-exclusion de la capacité existante, absence de régime transitoire ou de mesures de compensation

(i) Sécurité juridique

Étant donné le marché sur lequel s'opéraient leurs ventes, les amidonniers avaient tout lieu, selon la Commission, de supposer que l'isoglucose relèverait à certains égards du régime applicable au sucre.

En fait, des mesures transitoires auraient été appliquées à l'isoglucose en ce sens qu'au cours de la première année d'application des nouvelles dispositions communes, la cotisation à la production aurait été soumise à un plafond approximativement égal à la moitié de la cotisation imposée pour le sucre faisant partie du quota B. De plus, la Commission se demande sur quelles bases «la capacité existante et projetée» pourrait être exclue de la nouvelle cotisation et fait valoir qu'une décision d'exclure «la capacité projetée» de l'application de la nouvelle cotisation serait elle-même discriminatoire. Des fabricants dans une position aussi favorable bénéficieraient d'un avantage considérable par rapport à tout nouvel arrivant dans leur secteur.

(ii) Moyens disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis

La Commission fait valoir qu'il ne s'agit pas dans la présente affaire d'un secteur auquel il serait demandé de supporter les coûts d'un autre secteur, sans rapport avec lui et qui serait en difficulté. La cotisation pour l'isoglucose serait précisément imposée parce que ce produit ferait effectivement partie du marché du sucre et parce qu'il concourrait directement aux difficultés de ce marché. L'argumentation de la Commission se subdivise en une réaffirmation du but qu'elle se propose d'atteindre, une évaluation de la charge imposée et un examen des autres solutions possibles.

But à atteindre

Le but de la cotisation imposée pour l'isoglucose serait de demander aux fabricants de ce produit de participer aux coûts qu'entraînerait l'écoulement des excédents de sucre que comporterait actuellement le marché communautaire, excédents à l'accumulation desquels ils contribueraient directement, et de freiner ainsi l'expansion de l'isoglucose qui, à défaut de mesures restrictives, viendrait encore aggraver cette situation excédentaire.

Charges imposées à l'isoglucose

Pour apprécier la validité du règlement n° 1111/77, il conviendrait de considérer non pas ses effets réels, mais la question de savoir si la cotisation a été fixée à un niveau tout à fait disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi qui était de freiner plutôt que d'arrêter la production d'isoglucose.

Le montant réel de la cotisation à la production grevant l'isoglucose en 1977-1978 (15 % du prix d'intervention pour le sucre) serait égal à la différence hypothétique, estimée par la Commission à environ 15 %, entre les niveaux d'équilibre respectifs du prix du sucre avec et sans l'imposition de quotas de production. En d'autres termes, en l'absence du régime de quotas, les prix du sucre devraient être inférieurs de quelque 15 % pour que la même quantité de sucre soit produite dans la Communauté. Aussi la Commission estime-t-elle qu'il s'agit là d'un niveau raisonnable pour la fixation de cotisations sur l'isoglucose pour une période d'essai — étant donné qu'il est généralement difficile, lors de la mise en œuvre initiale d'un régime, de fixer la cotisation au niveau correspondant exactement au résultat souhaité.

D'après la Commission, une décision de non-intervention aurait pu entraîner des résultats catastrophiques. En effet, si la production d'isoglucose augmentait jusqu'à atteindre son maximum potentiel de 30 % de l'ensemble du marché communautaire du sucre, on assisterait à un abandon massif de la culture de la betterave sucrière, ce qui aurait des conséquences néfastes sur le plan agronomique et provoquerait un chômage généralisé parmi les travailleurs des raffineries de sucre et aboutirait probablement à la rupture des promesses internationales faites aux pays en voie de développement dans le cadre de la convention de Lomé.

La Commission indique d'autres solutions éventuelles qu'elle rejette pour des motifs techniques ou juridiques.

III — Conclusions

La Commission propose à la Cour de donner la réponse suivante aux questions posées par la High Court of Justice:

«L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 1862/76 du Conseil du 27 juillet 1976, non plus que celle des règlements n^{os} 1110/77 et 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977.»

Dans l'affaire 145/77

Observations présentées par Tunnel Refineries Ltd.

La société Tunnel Refineries Ltd., partie demanderesse au principal, rappelle qu'elle est aussi requérante dans l'affaire 124/77, qui est un recours en indemnité dirigé contre le Conseil et la Commission au titre de l'article 178 et de l'article 215, alinéa 2, du traité. Pour éviter toute répétition inutile, elle limite ses observations en substance à celles des considérations qui se rapportent plus particulièrement à la présente procédure et qui n'ont pas déjà été exposées dans l'affaire 124/77, mais elle tient à préciser que, pour autant que leur contenu a aussi de l'importance pour la présente, sa requête et sa réplique dans l'affaire 124/77 doivent intégralement

être considérées incluses dans ses présentes observations.

Selon la demanderesse au principal, le règlement n° 1111/77 est invalide pour chacun des sept motifs indiqués dans l'ordonnance de renvoi. En effet:

1. *Le règlement violerait le principe de proportionnalité en tant qu'il imposerait aux fabricants d'isoglucose une charge tout à fait inéquitable qui profiterait aux fabricants de sucre*

La cotisation à la production frapperait la totalité de la production d'isoglucose, cependant qu'il n'existerait aucune charge correspondante pour les producteurs de sucre, si ce n'est sous la forme du régime de cotisation applicable au quota B, qui représenterait lui-même une grave discrimination au détriment des fabricants d'isoglucose. La nature et l'étendue de cette discrimination auraient été exposées par la demanderesse dans sa requête et dans sa réplique dans l'affaire 124/77.

Après avoir relevé que l'isoglucose ne peut être exporté d'une manière significative pour des raisons techniques, la demanderesse au principal fait valoir que toute charge à l'exportation aurait dû être supportée soit par les producteurs de sucre, soit par les fonds communautaires.

A supposer même qu'il ait été légitime d'exiger une contribution à ces charges à l'exportation des fabricants d'isoglucose, leur contribution serait manifestement excessive et disproportionnée dès lors que toute contribution semblable aurait dû être proportionnelle à la part du marché total du sucre détenue par l'isoglucose, c'est-à-dire limitée à environ 3 % de la charge totale (réplique dans l'affaire 124/77, paragraphe 36).

2. *Le règlement ne contiendrait aucune disposition, et il n'aurait été suivi d'aucune mesure d'exécution, tendant à protéger les espoirs légitimes de la demanderesse, qui aurait pris la décision d'investir visée ci-dessus, confiante dans une politique communautaire constante durant plusieurs années*

Les faits pertinents seraient exposés dans la requête dans l'affaire 124/77 (paragraphes 1 à 7 et 11).

La demanderesse au principal prétend notamment qu'à aucun moment depuis sa première décision de principe de fabriquer de l'isoglucose, qui date d'octobre 1974, il ne pouvait raisonnablement être attendu d'elle qu'elle prévoie l'imposition sur l'isoglucose d'une cotisation qui rendrait la fabrication de ce produit non rentable.

Elle conteste l'argument du Conseil (mémoire en défense dans l'affaire 143/77) selon lequel la décision visée ci-dessus a en premier lieu été fondée sur une évaluation fausse du développement du marché du sucre. Elle regrette en particulier la prétention du Conseil selon laquelle le degré d'auto-approvisionnement en sucre de la Communauté avait été considérablement augmenté depuis les années 60, tandis que la consommation serait stagnante ou légèrement en recul depuis les années 70 (sic). En effet, l'affirmation du Conseil ne serait pas étayée par les propres chiffres de celui-ci, qui n'indiqueraient aucun accroissement considérable ni permanent.

Il est clair que ce serait l'imposition de la cotisation en l'absence de laquelle la production d'isoglucose serait toujours rentable qui était prévisible à l'époque où les décisions d'investir auraient été prises (entre 1974 et 1976), et que les institutions de la Communauté, et non pas l'évolution sur le marché du sucre, seraient responsables de l'atteinte portée aux espoirs légitimes de la demanderesse.

3. *Le règlement violerait le traité en ce que ses dispositions ne viseraient pas à atteindre ou seraient en contradiction avec les objectifs de la politique agri-*

cole commune énoncés à l'article 39 du traité, aussi bien globalement que séparément

Le règlement n° 1111/77 ne réaliserait pas ou serait en contradiction avec ces objectifs aussi bien globalement que séparément:

a) Dans la mesure où l'isoglucose pourrait être considéré comme un «produit agricole», le règlement *réduirait* nettement la productivité de l'agriculture, *entraverait* le progrès technique et *empêcherait* le développement rationnel de la production agricole de même que l'emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre.

b) Le règlement n'assurerait pas un niveau de vie équitable à la population agricole concernée par la production de l'isoglucose. Si le règlement vise à assurer un niveau de vie équitable aux cultivateurs de betteraves et aux producteurs de sucre, il représenterait un flagrant abus de pouvoir.

c) Le règlement ne parviendrait en aucune manière à stabiliser le marché de *l'isoglucose,* «stabilisation» qui ne serait d'ailleurs pas nécessaire ni même possible dans le cas de ce produit. Dans la mesure où l'objectif était de stabiliser le marché du *sucre,* il y aurait eu abus de pouvoir.

d) Le règlement ne favoriserait pas l'objectif d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons *d'isoglucose,* puisqu'il tendrait à tous égards à limiter sa production. De même, d'après la demanderesse au principal, le règlement ne pourrait pas avoir eu comme objectif d'assurer les livraisons de *sucre,* dont les quantités disponibles dans la Communauté étaient, sont et seront sans doute encore à l'avenir, nettement excédentaires.

e) Il ne serait pas non plus possible de soutenir que le règlement favorise l'objectif d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Le règlement viserait au contraire nettement à augmenter le prix de l'isoglucose et à empêcher le développement d'un produit qui, dans certains secteurs du marché, serait un substitut compétitif du sucre.

4. Le règlement violerait le traité en ce qu'il instituerait une discrimination patente, contraire à l'article 40, paragraphe 3, du traité

Il serait constant que l'article 40, paragraphe 3, interdit toute discrimination, non seulement entre producteurs d'un même produit, mais aussi entre producteurs de produits différents voir par exemple affaire 2/77, Hoffmann's Stärkefabriken/Hauptzollamt Bielefeld, Recueil 1977, p. 1375, et la série d'affaires jointes concernant le «Quellmehl» et le «Gritz» (affaires 64 et 113/76, affaires 11-17/76 et 16/77 — arrêt du 19 octobre 1977, Recueil 1977, p. 1753 — et affaires 124/76 et 20/77 — arrêt du 19 octobre 1977, Recueil 1977, p. 1795).

Invoquant l'argumentation de M. l'avocat général Capotorti dans ses conclusions sur la série d'affaires jointes susvisée (Recueil 1977, p. 1779, et p. 1783/4), la demanderesse au principal fait valoir que la discrimination résultant de la cotisation à la production d'isoglucose consiste principalement dans le fait que:

a) tout en voulant soumettre l'isoglucose et le sucre à un traitement similaire en établissant un lien entre la cotisation litigieuse et celle qui est due sur le sucre de quota B, le règlement institue en réalité une discrimination flagrante au préjudice des producteurs d'isoglucose, puisqu'il ne prévoit aucune franchise équivalant à un quota A, sous le couvert duquel de très notables quantités de sucre peuvent être vendues à des prix garantis;

b) tout en voulant soumettre l'isoglucose et le sucre à un traitement similaire, le règlement n'accorde en réalité à l'isoglucose aucun des avantages prévus par le régime applicable au sucre, en particulier ni les quotas ni les prix garantis;

c) le règlement aboutit en fait à éliminer l'isoglucose en tant que produit concurrent du sucre, et cela dans l'intérêt des producteurs du sucre.

5. La cotisation serait excessive et disproportionnée, ainsi que le montrerait le fait qu'elle aurait pour effet de rendre le fabrication d'isoglucose non rentable par rapport au sucre sur un marché où ces produits pourraient sinon être compétitifs, de sorte qu'elle éliminerait ainsi un concurrent du marché

La demanderesse au principal prétend que le règlement est, pour ce motif, privé de validité, et cela pour les raisons qu'elle a exposées dans sa requête et dans sa réplique dans l'affaire 124/77.

6. La Commission et le Conseil auraient commis un abus de pouvoir en ce que, par le moyen de la cotisation, ils auraient cherché à neutraliser la plus grande compétitivité, réelle ou supposée, de l'isoglucose

Même à supposer que le Conseil ait eu le pouvoir d'agir sur la base de l'article 43 du traité, la Commission et le Conseil auraient commis un abus de pouvoir en établissant une organisation commune du marché de l'isoglucose, dont le seul but véritable serait de neutraliser la plus grande compétitivité, réelle ou supposée, de l'isoglucose en lui imposant une cotisation à la production.

De l'avis de la demanderesse au principal, la cotisation ne saurait être justifiée par l'objet, exprimé dans le préambule du règlement, de contribuer aux charges à l'exportation des excédents de sucre. En tout état de cause, le véritable objet du règlement n'était pas celui indiqué dans son préambule, mais bien celui de protéger le niveau de vie des cultivateurs de betteraves et de protéger les producteurs de sucre et de freiner la production de l'isoglucose.

7. Le règlement reposerait sur une estimation tout à fait inadéquate et/ou inexacte des coûts de production de l'isoglucose et/ou sur une appréciation tout à fait erronée du rôle de l'isoglucose et du marché potentiel de ce produit

La demanderesse au principal prétend que le règlement est, pour ce motif, privé de validité, et cela pour les raisons qu'elle a exposées dans sa requête et dans sa réplique dans l'affaire 124/77.

Conclusion

En conclusion, la demanderesse est d'avis que la question posée devrait recevoir une réponse dans ce sens que le règlement n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 est invalide pour chacun et pour l'ensemble des motifs indiqués ci-dessus ou, subsidiairement, que la Cour devrait se prononcer sur celui de ces motifs pour lequel le règlement est valide.

Observations présentées par le Conseil

A titre *préliminaire*, le Conseil se demande si les questions posées ne débordent pas ce qui est acceptable dans le cadre de la coopération judiciaire entre le juge national et la Cour de justice telle qu'elle est organisée par l'article 177 du traité. En effet, le juge national se serait contenté de reprendre par sa question tous les griefs avancés par la demanderesse au principal, et qui concerneraient tous directement et exclusivement des questions de validité ou d'interprétation du droit communautaire. Le juge national serait cependant appelé en premier lieu à appliquer et même à interpréter le droit communautaire et ce ne serait que dans le cas où une question de droit communautaire se pose, qui ne pourrait être résolue par

lui, que la Cour de justice devrait être saisie de cette question.

Autrement, et ce serait là ce qui se passerait en l'espèce, la demande préjudicielle s'approcherait trop, voire même s'identifierait au moins partiellement (en son but, sinon en ses conséquences) par exemple avec un recours en nullité de l'article 173, qui n'ouvrirait pas aux particuliers de droit de recours contre des actes normatifs.

Le Conseil s'en remet au jugement de la Cour au sujet de savoir si la présente demande préjudicielle peut encore être conciliée avec les éléments essentiels de l'article 177, qui sont le rôle strictement limité des parties du litige et le rôle actif du juge national.

Le Conseil passe ensuite à l'examen des griefs invoqués à l'encontre de la validité du règlement n° 1111/77 qu'il regroupe et traite sous les chefs suivants:

1. Violation du principe d'égalité et de non-discrimination

Invoquant l'arrêt de la Cour dans les affaires jointes 124/76 et 20/77 du 19 octobre 1977 (Recueil 1977, p. 1795), le Conseil fait valoir que pour que le grief de discrimination soit pertinent il faut qu'un acte de droit communautaire traite de manière différente des situations comparables et encore sans que cela soit justifié par des circonstances objectives.

Dans le cas présent, le Conseil estime qu'il a établi un régime équilibré entre sucre et isoglucose, qu'en effet la charge qu'il a imposée à celui-ci n'a rien de discriminatoire par rapport à celles imposées au sucre; à cela, il s'ajouterait que, même si par extraordinaire on considérait que le régime isoglucose aboutit, notamment par l'imposition d'une cotisation sur l'isoglucose, à une charge plus lourde que celle pesant sur le sucre, la Communauté aurait été en droit de le faire tant parce que tout autre régime aurait eu pour effet de fausser le régime sucre qui fait l'objet de droits acquis légitimement par des particuliers jusqu'en 1980 que parce que le sucre de betterave étant un produit obtenu entièrement dans la Communauté, alors que l'isoglucose est un produit fabriqué avec des matières premières pour lesquelles la Communauté dépend en large partie de l'étranger, la Communauté était en droit, sur la base du principe de la préférence communautaire jouant ici comme facteur objectif, de faire la distinction entre sucre et isoglucose au profit du produit obtenu dans la Communauté.

2. Violation des objectifs de l'article 39

Le Conseil fait observer que la Communauté doit, dans ses actes de politique agricole commune, respecter les divers objectifs figurant à l'article 39 du traité, sauf à pouvoir nuancer entre ceux-ci, c'est-à-dire en privilégier un par rapport à un autre. Or, en ce qui concerne le règlement n° 1111/77, celui-ci aurait, pour des raisons objectives, donné la préférence au principe de l'article 39, paragraphe 1, lettre c), de stabilisation des marchés.

En effet, d'après le Conseil, l'objectif poursuivi par le règlement n° 1111/77 était en premier lieu de stabiliser le marché du sucre en enlevant à l'isoglucose l'avantage économique qu'il retirait de l'absence de toute contrainte par rapport au sucre, alors qu'il bénéficiait automatiquement de l'«alignement» au prix garanti au sucre par le mécanisme d'intervention et ainsi de redresser les conditions de concurrence entre les deux produits.

3. Violation du principe de proportionnalité

Le Conseil fait valoir que la comparaison invoquée par les fabricants d'isoglucose pour démontrer le caractère disproportionné de la charge imposée à la production de ce produit par rapport à la charge imposée aux sucriers, à savoir la circonstance que ces derniers ne paient que sur une partie de la

production (quota B), est fondée sur des prémisses fausses, parce qu'elle ne tient pas compte de l'ensemble du régime du sucre. Le Conseil renvoie à ses développements à ce sujet dans son mémoire en défense dans l'affaire 124/77.

Il faut faire une comparaison, d'après le Conseil, entre ce qui est comparable, à savoir la charge grevant le sucre excédentaire (sucre B) et celle grevant l'isoglucose, celui-ci étant au point de vue économique également du sucre excédentaire. Or, la charge grevant l'isoglucose serait égale pour une première année à environ 50 % de la charge grevant le sucre B et pour une deuxième année égale à celle-ci. Il s'ensuivrait que la charge grevant l'isoglucose ne saurait être qualifiée de disproportionnelle ou de tout à fait inéquitable.

4. Violation de la confiance légitime

Le Conseil relève que la cotisation «pleine» ne sera due qu'au cours de la campagne 1978-1979 et que pendant la campagne 1977-1978 la cotisation n'est due que pour 50 % de la cotisation pleine. La confiance légitime, qui exigerait — sous réserve des impératifs de l'intérêt public — que les livraisons en cours puissent être effectuées sous bénéfice d'un régime transitoire, aurait donc été honorée.

5. Détournement de pouvoir

Le Conseil fait valoir qu'il est inexact que la cotisation litigieuse soit fixée en fonction du prix de revient ou du marché potentiel de l'isoglucose. Ceci résulterait clairement du 7e considérant du règlement n° 1111/77, qui justifierait la cotisation par le double motif, d'une part, de l'avantage économique retiré par l'isoglucose en raison de l'absence de toute contrainte à l'égard de ce produit par rapport au sucre et, d'autre part, de l'accroissement des excédents de sucre créé par l'isoglucose.

Pour ce qui concerne la deuxième partie du grief de détournement de pouvoir, à savoir l'objectif que la Communauté aurait poursuivi par le règlement n° 1111/77 de favoriser indûment l'industrie sucrière, le Conseil rappelle que l'objectif primordial de ce règlement était de stabiliser un marché communautaire qui risquait sans cela d'être gravement perturbé par des excédents accrus.

6. Erreur manifeste dans l'appréciation du coût de revient et du marché potentiel de l'isoglucose

Le Conseil rappelle le double motif, déjà indiqué sous 5., pour l'instauration de la cotisation, et fait valoir que la cotisation n'est, par conséquent, nullement fondée sur une appréciation fausse ou inexacte du coût de revient de l'isoglucose ou de son marché potentiel.

En conclusion, le Conseil suggère à la Cour de répondre à la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, que l'examen de la question posée n'a pas révélé d'argument à l'encontre de la validité du règlement n° 1111/77.

Observations présentées par la Commission

En ce qui concerne la nature et le marché potentiel de l'isoglucose, l'organisation du marché du sucre et la genèse ainsi que le contenu du règlement n° 1111/77, la Commission répète l'exposé contenu dans ses observations présentées dans l'affaire 103/77.

Pour ce qui est des motifs allégués par la demanderesse au principal en faveur d'une déclaration de non-validité du règlement, la Commission répète l'argumentation développée dans ses observations dans l'affaire 103/77 à l'égard des motifs tirés de la *violation du principe de proportionnalité* et de la *violation du principe de non-discrimination.* En ce qui concerne les autres motifs invoqués par la demanderesse au principal, la Commission expose notamment ce qui suit:

1. Protection de la confiance légitime

Pour la définition de ce principe, la Commission se réfère aux conclusions présentées par M. l'avocat général Trabucchi dans les affaires jointes 95 à 98/74, 15 et 100/75 (Coopérative agricole des céréales/Commission et Conseil, Recueil 1975, p. 1615 à p. 1643):

«... la protection des intérêts particuliers au maintien du bénéfice d'un système que le législateur a modifié ou abrogé n'est admissible qu'à titre exceptionnel, essentiellement pour des raisons d'équité. Pour reconnaître une confiance légitime susceptible de produire cet effet, il faudra donc, dans tous les cas, que le sujet qui entend s'en prévaloir ait pu continuer à travailler dans la conviction objectivement justifiée que le régime en considération duquel il concluait ses affaires ne subirait pas de modifications avant l'époque où les conditions de fait nécessaires pour l'acquisition et la détermination concrète de son droit ... se soient réalisées.»

La Commission fait observer que l'isoglucose est un produit nouveau, lancé sur le marché communautaire en 1976. Ce produit ne bénéficiait donc pas d'un régime avantageux préexistant, dont le bénéfice aurait été inopinément retiré à ses fabricants. En outre, étant donné le marché sur lequel ils opéreraient, les amidonneries qui auraient ajouté l'isoglucose à leur gamme de produits avaient toutes raisons de s'attendre à ce que l'isoglucose soit soumis à certains égards au régime applicable au sucre.

2. Objectifs de la politique commune agricole

La Commission précise dès le départ que la mesure en question ne vise pas à atteindre tous ces objectifs. Le principal objectif de la cotisation à la production sur l'isoglucose serait de stabiliser le marché du sucre en limitant les garanties de prix et de marché dont bénéficierait ce produit. Toutefois, la Commission considère que cette mesure n'est en fait pas incompatible avec les autres objectifs de la politique agricole commune.

3. Détournement de pouvoir

La Commission fait observer que les pouvoirs que le Conseil a exercés en imposant la cotisation à la production sur l'isoglucose se fondent directement sur l'article 43, paragraphe 2, du traité. Cet article prévoirait en effet que le Conseil arrête des mesures en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique agricole commune. La cotisation, qu'elle soit appliquée à la fabrication d'isoglucose ou à la fabrication de sucre, devrait sans le moindre doute être considérée comme une telle mesure, lorsqu'on l'apprécie en fonction de ces objectifs et de la situation économique dans laquelle elle aurait vu le jour.

4. Prémisses erronées

En ce qui concerne l'argument de la demanderesse au principal selon lequel le règlement n° 1111/77 serait fondé sur des prémisses erronées pour ce qui est des coûts de la production de l'isoglucose et du degré de possibilité de substitution de ce produit par rapport au sucre, la Commission fait valoir que, même si cet argument était juste, il ne suffirait pas en soi à fonder la nullité du règlement (ou bien une demande d'indemnisation). La Commission fait valoir qu'il serait, certes, déplorable que le Conseil, sur la proposition de la Commission, ait été mal informé des faits sur lesquels devait se fonder la réglementation qu'il a arrêtée. Mais, à moins que ces informations erronées n'aient eu pour effet d'amener cette réglementation à violer une règle de droit, telle que les principes de non-discrimination ou de proportionnalité, la demanderesse au principal serait privée de tout recours légal.

Ceci constituerait en soi une réponse suffisante au moyen soulevé par la

partie demanderesse sous ce titre. Néanmoins, les hypothèses retenues et les arguments avancés pour soutenir ce grief particulier, bien que non fondés en droit, exigeraient une réponse, étant donné notamment leur incidence sur les questions de fond sur lesquelles la Cour serait appelée à statuer.

i) *Les coûts de production de l'isoglucose*

D'après la Commission, la question des coûts de production de l'isoglucose n'occupe pas une place indépendante parmi celles dont la Communauté a dû tenir compte en sa qualité de législateur.

En effet, la Commission ne disposait pas, à l'époque où elle aurait formulé ses propositions, d'informations chiffrées sur le prix coûtant de l'isoglucose. La Commission ne disposerait toujours pas de chiffres à cet égard, bien qu'un rapport d'experts indépendants sur un échantillon d'entreprises productrices d'isoglucose et de sucre soit en cours de réalisation. En fait, lorsqu'elle aurait proposé au Conseil d'appliquer à l'isoglucose la totalité de la cotisation à la production sucrière, la Commission n'aurait pas considéré que ces chiffres étaient nécessaires ou utiles.

En premier lieu, leur exactitude serait douteuse, étant donné la position marginale de l'isoglucose par rapport aux autres produits amidonniers et le petit nombre de sources susceptibles de fournir ces chiffres.

En second lieu, la Commission se serait fondée sur un autre principle. L'isoglucose était sur le marché communautaire un produit nouveau, fruit d'une technique nouvelle. Il était évident pour la Commission que ce nouveau produit ne pouvait ni ne devait être empêché de conquérir une place sur le marché du sucre, quelles que soient les difficultés que son arrivée puisse susciter à court terme pour la gestion de ce marché. Toutefois, ce que la Commission ne pouvait tolérer, c'était que l'on permette à ce nouveau produit de se développer en bénéficiant de la protection intégrale de la garantie de prix accordée au sucre, mais sans avoir à supporter les contraintes qui en sont la contrepartie, à savoir les quotas de production et les cotisations.

ii) *Possibilité de substitution de l'isoglucose au sucre*

Quant à la prétendue inexactitude des informations dont disposeraient les autorités communautaires en ce qui concerne la possibilité de substitution de l'isoglucose au sucre et les futures possibilités de production de l'isoglucose, la Commission renvoie à l'explication qu'elle a déjà donnée à propos de la nature de l'isoglucose et de son marché potentiel. Elle tire ses informations de l'article «Isomerized Corn Syrups in Food Products» (annexe I à ses observations) et de la réunion qui aurait rassemblé toutes les parties intéressées le 4 octobre 1976 (annexe III). Il ressortirait de ces informations que l'isoglucose pourrait remplacer le sucre liquide ou inverti dans la plupart des utilisations de ces produits (dont la consommation représente actuellement environ 700 000 tonnes). Fait encore plus important, il serait fréquent actuellement que les industries consommatrices de sucre achètent du sucre cristallisé et le liquéfient au moment de la fabrication. Le marché potentiel de l'isoglucose ne serait donc pas limité à la consommation actuelle de sucre liquide et inverti qui représenterait environ 8 % du marché.

Ce serait pourquoi il aurait été estimé que, dans des circonstances favorables, le marché potentiel de l'isoglucose pourrait représenter jusqu'à 30 % de la consommation totale de sucre dans la Communauté.

Conclusion

La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour répondre de la façon suivante à la question soulevée par la High Court of Justice:

L'examen de la question soulevée n'a mis à jour aucun facteur susceptible d'affecter la validité du règlement n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977.

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

Première question (posée au Conseil et à la Commission)

a) Le Conseil et la Commission sont priés de produire les schémas et les calculs sur la base desquels le taux de la cotisation à la production pour l'isoglucose a été, à l'origine, proposé par la Commission et fixé, par la suite, par le Conseil.

b) Le Conseil et la Commission sont priés de produire les informations qu'ils détenaient aux époques en cause, en ce qui concerne l'aptitude de l'isoglucose à se substituer au sucre et les possibilités futures de l'isoglucose.

Réponse du Conseil

En réponse à cette question, le Conseil fournit des extraits des trois pièces concernant l'isoglucose dans les propositions de la Commission de février 1977 (proposition de la Commission du 11 février 1977 concernant la fixation des prix pour certains produits agricoles et certaines mesures connexes, Volume I: «La situation de l'agriculture dans la Communauté, Rapport 1976, Partie I», présenté par la Commission au Conseil; proposition de règlement (CEE) du Conseil établissant des dispositions communes pour l'isoglucose).

Il communique en outre à la Cour un document daté du 11 janvier 1977 et émanant de l'Association générale des producteurs de maïs: «Observations sur les sirops de glucose riches en fructose». Ce document confirme selon le Conseil:

— l'existence de capacités de production d'isoglucose pour fin 1977 de 400.000 tonnes,

— des projets à l'étude en vue de capacités rejoignant vers 1980 1 000 000 de tonnes, et

— une possibilité de substitution éventuelle (utilisation potentielle) de l'isoglucose au sucre pour 2 000 000 de tonnes.

Réponse de la Commission

a) La Commission précise qu'elle ne s'est pas fondée sur les calculs spécifiques lorsqu'elle a examiné le taux de la cotisation à la production d'isoglucose prévu dans le règlement n° 1111/77. Elle a retenu comme approche le schéma suivant: l'isoglucose étant un produit substituable au sucre liquide, il convenait de l'intégrer dans la gestion du marché du sucre. Étant donné les perspectives existantes concernant la situation du marché du sucre dans la Communauté et les coûts qui s'ensuivaient à l'exportation sous forme de restitutions, la Commission a proposé de soumettre la production d'isoglucose au même régime de cotisation que celui existant pour la production de sucre, régime qui a pour finalité de faire participer dans une certaine mesure les producteurs aux pertes financières de la Communauté relatives à l'écoulement des sucres sur le marché. Le parallélisme qui était retenu dans la proposition de la Commission entre le taux de la cotisation d'isoglucose et celui de la cotisation pour le sucre s'explique donc par le choix qui a été fait de soumettre à un traitement identique deux produits concurrents parce que substituables dans certaines de leurs utilisations.

Lors des discussions du Conseil, la question s'est posée de savoir si ce parallélisme intégral, qui pouvait aboutir notamment à un taux maximum de cotisation de 30 % du prix d'intervention du sucre, ne devait pas être tempéré pendant une certaine période transitoire. C'est dans ce contexte que le Conseil a finalement retenu un montant maximal de 5 unités de compte pour la cotisation

isoglucose, ce montant représentant l'avantage économique que tire ce produit d'un prix du sucre sur le marché supérieur à ce qu'il serait si les contraintes de production découlant du système des quotas n'existaient pas.

La période transitoire d'un an devait, selon la Commission, être prorogée, comme il résulte de ses propositions au Conseil pour 1978-1979 qui prévoient pour cette période le même montant de 5 unités de compte pour la cotisation isoglucose.

b) La Commission produit en annexe les informations significatives qu'elle détenait au moment de la préparation du règlement n° 1111/77 en ce qui concerne l'aptitude de l'isoglucose à se substituer au sucre ainsi que les possibilités futures de production.

Deuxième question (posée au Conseil et à la Commission)

Le Conseil et la Commission ont-ils éventuellement, lors de l'élaboration des dispositions aujourd'hui contestées, examiné et pris en considération les qualités biochimiques et hygiéniques de l'isoglucose, en comparaison avec les sucres traditionnels de betterave et de canne?

Réponse du Conseil

Un examen comparatif tel qu'évoqué dans cette question n'a pas eu lieu au sein du Conseil lors des débats ayant abouti à l'adoption du règlement n° 1111/77. L'agent du Conseil se demande d'ailleurs s'il ne se serait pas agi là plus que d'un problème d'organisation de marché d'une question d'harmonisation des législations concernant éventuellement la santé publique.

Réponse de la Commission

La Commission précise qu'elle n'a pas pris en considération les qualités biochimiques et hygiéniques de l'isoglucose en comparaison avec les sucres traditionnels de betterave et de canne lors de la préparation des dispositions contestées. Elle serait partie de l'hypothèse résultant des informations alors en sa possession que l'isoglucose avait, des points de vues économique et commercial, des caractéristiques comparables au sucre liquide traditionnel. A titre d'illustration, la Commission produit en annexe des données émanant des producteurs d'isoglucose eux-mêmes qui confirmeraient cette hypothèse.

Troisième question (posée au Conseil)

Le Conseil peut-il fournir à la Cour d'autres exemples tirés du secteur agricole d'une obligation (de nature pécuniaire ou autre) imosée aux producteurs ou aux fabricants d'un produit qui relève d'un secteur de la politique agricole commune pour aider les producteurs ou fabricants d'un produit qui relève d'un autre secteur?

Réponse du Conseil

L'agent du Conseil rejette l'idée que le règlement n° 1111/77 ait eu pour objet d'«aider» les producteurs du secteur du sucre en imposant une contrainte aux producteurs du secteur de l'isoglucose. Il ne pense pas par ailleurs que le terme «autre secteur» soit adéquat pour qualifier le produit isoglucose par rapport au produit sucre. L'un et l'autre produits font selon lui partie, comme conséquence pragmatique des possibilités de substitution et du règlement n° 1110/77 (article 4), d'un vaste et même secteur, celui des édulcorants.

L'agent du Conseil insiste sur l'idée que l'intégration des agriculteurs des États membres peut passer par l'imposition de charges aux opérateurs de certains produits de l'un ou de tous les États membres au profit des opérateurs d'autres produits.

A cet égard, la troisième question posée par la Cour concernerait un problème d'une haute complexité et qui se rapporterait au régime à appliquer aux

«produits homologues et concurrents», aux «produits substituables», ou encore pour reprendre l'expression même de la Cour dans les affaires jointes 117/76 et 16/77 (8e attendu) aux produits qui «se trouvent dans des situations comparables en ce sens que (l'un) peut être substitué (à l'autre) dans l'utilisation spécifique qui est traditionnellement faite de ce dernier produit» et qui exigeraient dès lors en vertu du principe général de l'égalité d'être traités à l'identique.

L'agent du Conseil précise qu'il est possible de fournir des exemples à la Cour montrant que l'interdépendance d'un produit déterminé avec des produits couverts par un secteur de la politique agricole aurait rendu nécessaire que les instances communautaires prennent des mesures pour (r)établir l'équilibre entre les produits relevant de ce secteur agricole et les produits homologues. Ainsi, les instances communautaires auraient imposé des contraintes à des produits non agricoles, c'est-à-dire des produits hors annexe II, mais d'origine agricole dans le sens du langage courant, contraintes qui étaient nécessaires pour le bon fonctionnement de l'organisation commune en cause:

i) Exemple: règlement n° 1696/71 du 26 juillet 1971, JO n° L 175 du 4 août 1971, portant organisation commune du marché du houblon, voir notamment 3e considérant. En effet, le bon fonctionnement de ce marché aurait été compromis si des produits «largement substituables» au houblon, à savoir les sucs et extraits végétaux de houblon, n'avaient pas été soumis à l'organisation commune en question. Pour établir l'équilibre entre le houblon et ces deux produits, les instances communautaires auraient étendu l'organisation commune en question à ces produits et ainsi soumis les producteurs de ces derniers aux obligations découlant de cette organisation.

ii) Autre exemple: le règlement n° 2783/75 du 29 octobre 1975, concernant le régime commun d'échanges pour l'ovalbumine et la lactalbumine (JO n° L 282, du 1er novembre 1975), ses cinq premiers considérants montreraient l'impérieuse nécessité de tels ponts entre produits, en raison de leur concurrence d'utilisation, c'est-à-dire de leur possibilité de substitution.

A l'inverse, il serait aussi possible d'évoquer une autre construction visant au même objectif, à savoir celle par laquelle il aurait été accordé au produit agricole un avantage pour rétablir l'équilibre avec le produit homologue. Le Conseil aurait (règlement n° 1132/74), pour assurer un équilibre entre produits du secteur agricole (amidon, fécule de pomme de terre, etc.) et produits substituables provenant du secteur industriel, établi au profit des premiers une restitution à la production. La Cour a considéré ce mécanisme comme légitime (affaire 2/77, Hoffmann Stärkefabriken/Hauptzollamt Bielefeld, fin du 7e attendu ainsi que 9e et 12e attendus).

En trosième lieu, on pourrait évoquer l'exemple montrant que des difficultés d'approvisionnement dans un secteur agricole ont amené les instances communautaires à taxer non seulement l'exportation du produit agricole, mais encore l'exportation de certaines marchandises résultant de la transformation de ce produit, pour autant que ce produit déficitaire se trouvait pour un pourcentage déterminé incorporé dans ces marchandises. Exemple: règlement n° 3185 du Conseil du 17 décembre 1974, instaurant une taxe à l'exportation de certaines marchandises relevant du règlement n° 1059/69, JO n° L 340/74 (teneur en sucre — c'est-à-dire le produit déficitaire — au minimum 35 %).

Pour terminer, l'agent du Conseil rappelle que le «système de l'interven-

tion agricole» constitue un tout cohérent comosé de quantités offertes aux producteurs mais assorti de contraintes imposées à ces mêmes producteurs. Il fait valoir qu'il serait fondamentalement contraire au système et à l'intérêt général communautaire de vouloir bénéficier des garanties en refusant les contraintes. Ce serait cependant la position adoptée par les producteurs d'isoglucose qui voudraient bénéficier des garanties offertes aux producteurs de sucre, sans supporter des contraintes imposées à ces derniers.

Demandes de renseignements adressées à la Commission

1. Dans le mémoire qui a été déposé par la Commission dans l'affaire 103/77, il est question à la page 27 (version française) de la préparation d'un rapport sur la capacité concurrentielle de l'isoglucose par rapport au sucre. Si cette étude est terminée, la Commission est priée de la déposer.

2. La Commission est priée de déposer l'analyse, dont il est question à la page 7 (version française) de la réplique dans l'affaire 116/77, par la direction générale III de la Commission des coûts de production de l'isoglucose.

3. Dans l'affaire 124/77, il est question à la page 27 du mémoire en défense de la Commission (version française) de la réalisation en cours d'un rapport d'experts sur les coûts de production de l'isoglucose et du sucre. Si ce rapport est disponible, la Commission est priée de le déposer.

4. La Commission est invitée à fournir des renseignements détaillés sur les quantités de sucre B et C produites par les divers producteurs de sucre au cours des dernières campagnes sucrières (par exemple à partir de 1974).

Réponses de la Commission

Points 1 et 3

L'enquête comparative des coûts de production de l'isoglucose, d'une part, et du sucre, du sucre liquide et du sucre interverti, d'autre part, dont il est question à la page 27 des observations de la Commission (version française) dans l'affaire 103/77 et à la page 27 du mémoire en défense de la Commission (version française) dans l'affaire 124/77 est la même.

Cette enquête a été confiée par la Commission à une société privée spécialisée «Klynveld — Turquands DTG & Co.» (KTD). Les deux industries en cause ont agréé cette société.

La Commission a, dès l'origine, envisagé, dans un souci de représentativité au niveau de la Communauté, de faire procéder à cette enquête dans trois États membres (Allemagne — Belgique — Royaume-Uni), dans lesquels il y avait à la fois production d'isoglucose, de sucre et de sucre liquide. Toutefois, la «partie isoglucose» en Allemagne et la «partie sucre» au Royaume-Uni n'ont pas pu donner leur accord. Dès lors, l'enquête s'est limitée à la Belgique auprès de la société Amylum pour l'isoglucose et auprès de la Raffinerie Tirlemontoise SA pour le sucre.

En accord avec la Commission et les deux industries, la société KTD a prévu de mener la première partie de son enquête auprès de la société Amylum, dont le rapport a été terminé le 23 mars 1978 et tel que figurant à l'annexe I, de poursuivre la deuxième partie de son enquête auprès de la Raffinerie Tirlemontoise, laquelle a débuté le 10 avril et devrait être terminée au courant du mois de mai, la troisième partie dans laquelle la société KTD présentera ses conclusions devrait être prête mi-juin. Ainsi, au stade actuel, la Commission ne possède que des données partielles de cette enquête et communiquera à la

Cour les autres données dès qu'elle sera en mesure de le faire. La Commission tient à signaler à la Cour qu'elle s'est engagée vis-à-vis de l'industrie sucrière à traiter confidentiellement les données recueillies au cours de cette enquête (annexe II).

Point 2

L'étude sur le prix de revient de l'isoglucose dont il est question dans la réplique dans l'affaire 116/77 est une analyse d'un relevé comptable effectué par la direction générale des affaires industrielles de la Commission auprès de la société Amylum (annexe III). La Commission ne s'est pas prononcée à son sujet. Ainsi qu'il résulte des réponses aux questions 1 et 3, elle a jugé utile de faire procéder à une enquête comparative.

Point 4

La Commission transmet en annexe IV les données demandées par la Cour. La Commission signale que ces données ont été recueillies selon les dispositions du règlement (CEE) n° 1087/69 (JO n° L 140 du 12 juin 1969, p. 15), dont l'article 7 prévoit que:

«Les communications effectuées en vertu du présent règlement sont destinées uniquement aux besoins internes de la Commission. Seules peuvent connaître des données propres à chaque usine ou entreprise les personnes qui, au sein de la Commission, sont chargées du marché du sucre. Toute communication aux tiers est interdite.»

Demande supplémentaire adressée à la Commission

La Commission a fourni à la page 26 de son mémoire en défense produit dans l'affaire 116/77 un exemple pour démontrer que l'imposition qui grève une entreprise fabriquant de l'isoglucose correspond à celle qui, au titre de la cotisation à la production, grève une entreprise sucrière moderne fabriquant du sucre A, B et C.

La Commission est priée de refaire ce calcul pour les deux campagnes sucrières passées, en prenant comme base la production moyenne de toutes les sucreries modernes qui ont épuisé leur quota B et qui ont produit des quantités appréciables de sucre C, et en tenant compte du fait que le prix consenti aux betteraviers au titre du sucre B et C est inférieur au prix qui leur est payé au titre du sucre A.

Réponse de la Commission

A la page 26 du mémoire en défense de la Commission dans l'affaire 116/77, celle-ci a présenté un calcul effectué sur la base des prix et cotisation de la campagne 1977-1978, mais dans l'hypothèse d'une production de l'entreprise en cause semblable à celle obtenue au cours de la campagne sucrière 1976-1977, car sa production pour 1977-1978 n'était pas encore connue au moment du calcul (novembre 1977). Compte tenu de la question de la Cour, la Commission estime dès lors utile de lui présenter, pour les deux campagnes sucrières passées en ce qui concerne cette entreprise, les chiffres réels, tels que figurant à l'annexe I, chiffres qui démontrent que la situation de ladite entreprise ne s'est pas améliorée malgré des apports du quota.

En ce qui concerne les autres entreprises pour lesquelles la Cour a demandé à la Commission de refaire ce calcul, la Commission estime nécessaire de souligner qu'un relevé de la production moyenne des deux campagnes sucrières passées ne permet pas d'avoir une vue correcte de leur situation. En effet, la production de sucre C dans la plupart des États membres a été relativement faible et souvent inexistante à cause de la sécheresse qui a sévi lors de la campagne 1976-1977 affectant sérieusement les rendements. Le rendement

moyen de la CEE a été de 15 % à 20 % inférieur à celui d'une récolte normale.

Enfin, la Commission indique à la Cour qu'elle ne connaît pas le prix payé par les fabricants aux producteurs pour les betteraves correspondant au sucre «C», car cela ne relève pas de la réglementation communautaire mais bien du droit contractuel privé. Quant au prix effectivement payé pour les betteraves correspondant au sucre «B», la Commission sait que celles-ci sont souvent payées bien plus que le prix minimal fixé par la Communauté et que dans certains cas toute la betterave correspondant au sucre «B» est payée par les fabricants comme la betterave correspondant au sucre «A». Dès lors, la Commission ne peut pas communiquer à la Cour en annexe II les données demandées, par entreprise (au nombre de 15) selon le schéma de calcul adopté à la page 26 de son mémoire en défense dans l'affaire 116/77. Ces entreprises sont réparties dans quatre États membres.

V — Procédure orale

Attendu qu'à l'audience du 24 mai 1978 la société Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd., représentée par Me M. Waller du barreau de Londres, la société Tunnel Refineries Ltd., représentée par Me F. Jacobs, barrister de Middle Temple à Londres, l'Intervention Board for Agricultural Produce, représenté par son conseiller juridique, Me G. R. John Robertson, barrister de Gray's Inn, le Conseil des Communautés européennes, représenté par son agent, M. Daniel Vignes, assisté de MM. A. Brautigam et D. G. Lawrence, membres de son service juridique, et la Commission des Communautés européennes, représentée par ses agents, MM. J. H. J. Bourgeois et R. Wainwright, assistés par MM. H. Bronkhorst et J. Delmoly, membres de son service juridique, ont été entendus en leurs observations orales.

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 20 juin 1978.

VI — Demandes présentées après la clôture de la procédure orale

Attendu que, par lettre du 8 août 1978, la société Tunnel Refineries Limited, partie demanderesse au principal dans l'affaire 145/77 et requérante dans l'affaire 124/77 (Tunnel Refineries Ltd./Conseil et Commission) a demandé, dans le contexte des affaires jointes 116, 124 et 143/77, que la Cour prenne en considération certains éléments d'information sur lesquels l'attention de la Cour avait été attirée par lettre du 7 août 1978 de la requérante dans l'affaire 116/77 (Amylum/Conseil et Commission) et qui portaient sur le prix, pour la campagne 1977-1978, des betteraves correspondant au sucre C.

Que, dans la mesure où la Cour donnerait suite à la demande susvisée, elle devrait le faire tant dans le cadre des affaires jointes 116, 124 et 143/77 que dans celui des présentes affaires.

Attendu que, par lettre du 25 septembre 1978, la Commission a demandé, au titre des articles 60 et/ou 61 du règlement de procédure de la Cour, qu'elle soit autorisée à produire à la Cour les deuxième et troisième parties de l'enquête comparative des coûts de production de l'isoglucose, d'une part, et du sucre, du sucre liquide et du sucre interverti, d'autre part, menée par la firme privée Klynveld-Turquands DTG & Co., et qu'il plaise à la Cour d'ordonner, si elle l'estime nécessaire, la réouverture de la procédure orale.

Attendu que la Cour, compte tenu des motifs exposés dans la partie en droit du présent arrêt, n'a pas estimé nécessaire de donner suite aux diverses demandes susvisées.

En droit

1 Attendu que, par ordonnances datées respectivement du 29 juillet et du 8 novembre 1977, parvenues à la Cour le 8 août 1977 et le 24 novembre 1977, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, a demandé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, de statuer sur la validité de certaines dispositions du règlement n° 1862/76 du Conseil du 27 juillet 1976 modifiant le règlement n° 2742/75 relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz (JO n° L 206, p. 3) ainsi que sur la validité des règlements n^{os} 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 établissant des dispositions communes pour l'isoglucose (JO n° L 134, p. 4) et 1110/77 du Conseil de la même date modifiant le règlement n° 3330/74 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO n° L 134, p. 1);

2 attendu que les demandes présentées par la juridiction nationale ont été introduites dans le cadre de procédures engagées contre l'Intervention Board for Agricultural Produce (l'organisme d'intervention britannique en matière de la politique agricole commune) par les parties demanderesses au principal, qui soutiennent que le gouvernement du Royaume-Uni n'est pas en droit de mettre à exécution le règlement n° 1862/76, dans la mesure où celui-ci a complété le règlement n° 2742/75 en y insérant un nouvel article 5 bis, et les règlements n^{os} 1111/77 et 1110/77;

3 attendu qu'il ressort du dossier que les parties demanderesses au principal devant la juridiction nationale sont des fabricants d'amidon qui produisent ou se proposent de produire de l'isoglucose, un sirop de glucose à haute teneur en fructose, dont la commercialisation sur le marché communautaire en quantités appréciables ne remonte qu'à 1976, et qui est fabriqué à partir de l'amidon obtenu de diverses céréales, mais le plus souvent de maïs, dont une partie substantielle est importée des pays tiers;

4 que si l'isoglucose présente à beaucoup d'égards les mêmes caractéristiques que le sucre de canne ou de betterave, il présente, par rapport à ce dernier, également des différences, notamment en ce que, en l'état actuel des connaissances techniques, il ne peut pas être cristallisé et n'entre à l'heure actuelle en concurrence avec le sucre que dans les industries qui utilisent le sucre sous forme liquide;

5 attendu qu'aux fins de la réponse à donner aux questions posées par la juridiction nationale, il y a lieu d'examiner séparément, d'une part, le règlement n° 1862/76 et, d'autre part, les règlements n^{os} 1111/77 et 1110/77;

Le règlement n° 1862/76 (restitution à la production)

6 Attendu que, pour apprécier la validité du règlement n° 1862/76, il convient de considérer en premier lieu la situation juridique qui existait, préalablement à l'entrée en vigueur dudit règlement, en matière du régime des restitutions à la production dans le secteur des céréales;

7 attendu qu'aux termes du neuvième considérant du règlement n° 2727/75 du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° L 281, p. 1) «du fait de la situation particulière du marché des amidons, fécules et de glucose obtenu par le procédé dit d'hydrolyse directe, il peut s'avérer nécessaire de prévoir une restitution à la production de telle sorte que les produits utilisés par cette industrie puissent être mis à sa disposition à un prix inférieur à celui qui résulterait de l'application du régime des prélèvements et des prix communs»;

8 que l'article 11, paragraphe 1, dudit règlement prévoit qu'une restitution à la production «peut être accordée:

a) pour le maïs et le froment tendre utilisés dans la Communauté pour la fabrication d'amidon;

b) pour la fécule de pommes de terre;

c) pour les gruaux et semoules de maïs utilisés dans la Communauté pour la fabrication de glucose par le procédé dit d'hydroloyse directe»;

9 qu'aux termes du paragraphe 3 de l'article 11, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée, arrête les règles d'application dudit article et le montant de la restitution à la production;

10 qu'en application de cette disposition, le Conseil a arrêté le règlement n° 2742/75 du 29 octobre 1975 relatif aux restitutions à la production dans le secteur de céréales et du riz (JO n° L 281, p. 57), par lequel, en faisant état notamment d'une «analyse de la situation résultant du niveau des prix communs et de la concurrence entre, d'une part, l'amidon de maïs, l'amidon

de riz et la fécule et, d'autre part, les produits chimiques de substitution» (deuxième considérant du règlement), il a fixé les montants de la restitution à la production pour ces produits;

11 que, par règlement n° 1862/76, entré en vigueur le 1er août 1976, le Conseil a modifié le règlement n° 2742/75, considerant que, «compte tenu de la situation qui se présentera au début de la campagne de commercialisation 1976-1977, en raison notamment de l'application pour ladite campagne des prix communs pour les céréales et le riz, il est nécessaire d'augmenter les restitutions à la production; qu'il convient, toutefois, eu égard aux objectifs du régime des restitutions à la production, de ne pas retenir cette augmentation pour les produits utilisés pour la fabrication de glucose à haute teneur en fructose; que le moyen le plus adéquat pour la mise en œuvre d'une telle mesure consiste à prévoir la récupération auprès des fabricants concernés du montant de l'augmentation des restitutions à la production selon le produit utilisé»;

12 que si, en vertu de l'article 1 de ce règlement, les restitutions à la production ont été augmentées, l'article 2 de ce règlement, ajoutant un nouvel article 5 bis au règlement n° 2742/75, a prévu une réglementation spéciale en ce qui concerne la restitution à la production pour un seul produit transformé à base d'amidon, le glucose à haute teneur en fructose;

13 que, selon ce dernier article, le montant de la restitution pour l'amidon transformé en ce produit est maintenu au niveau de celui de la campagne précédente et est supprimé à compter de la campagne 1977-1978;

14 qu'en vertu du paragraphe 3 du nouvel article 5 bis, la différence entre le montant de la restitution à la production pour l'amidon transformé en glucose à haute teneur en fructose et le montant pour l'amidon utilisé à toute autre fin doit être récupérée par les États membres auprès des transformateurs;

15 que, dès lors, dans le cas des produits utilisés ultérieurement à la fabrication de glucose à haute teneur en fructose, le règlement n° 1862/76, dans son article 2, en utilisant le mécanisme de «récupération», a refusé en réalité pour la campagne 1976-1977 d'augmenter la restitution à la production et, à compter de la campagne suivante, l'a supprimée;

16 attendu que, si dans l'affaire 103/77 la juridiction nationale ne demande qu'en termes généraux si le règlement n° 1862/76 est valide en tant qu'il vise à compléter le règlement n° 2742/75 par un article 5 bis, la partie demanderesse au principal invoque dans ses observations écrites trois moyens à l'encontre de la validité du règlement n° 1862/76;

17 qu'il convient, dès lors, de répondre à la question posée en appréciant la validité de ce règlement sur la base des moyens susvisés;

18 attendu qu'en premier lieu, selon la partie demanderesse au principal, le règlement n° 1862/76 ne comporterait pas une motivation justifiant les dispositions de son article 2 et, de ce fait, violerait l'article 190 du traité;

19 attendu que la motivation de l'article 2 du règlement n° 1862/76, dans la mesure où elle ressort du préambule de celui-ci, est limitée à la seule constatation qu'«eu égard aux objectifs du régime des restitutions à la production, il convient de ne pas retenir cette augmentation pour la fabrication de glucose à haute teneur en fructose»;

20 que, toutefois, cette motivation, pour laconique qu'elle soit, au point que, d'ailleurs, elle passe sous silence la suppression des restitutions pour la fabrication de ce produit, doit cependant être considérée et appréciée dans le cadre de l'ensemble de la réglementation dont le règlement n° 1862/76 fait partie intégrante;

21 que les dispositions précitées des préambules des règlements n^{os} 2727/75 et 2742/75 font ressortir que l'objectif principal des restitutions à la production, en ce qui concerne le marché des amidons et des fécules, est d'éliminer le désavantage subi par l'industrie amidonnière du fait de l'application des prix communs pour les matières premières utilisées par cette industrie, et de permettre à celle-ci de maintenir des prix concurrentiels à l'égard des prix des produits chimiques de substitution;

22 que, replacés dans le cadre du système à l'intérieur duquel ils sont intervenus, le refus d'augmenter la restitution et sa suppression ultérieure pour l'amidon destiné à la fabrication de l'isoglucose, produit pas ou guère concurrencé par des produits chimiques de substitution, s'expliquent par la nature des objectifs du régime des restitutions à la production auxquels il est fait référence dans le préambule du règlement n° 1862/76;

23 que cette référence aux objectifs du régime des restitutions, d'ailleurs bien connus des milieux intéressés, satisfait à l'exigence de motivation posée par l'article 190 du traité, et, de ce fait, que la validité du règlement n° 1862/76 ne saurait être contestée de ce chef;

24 attendu que la partie demanderesse au principal fait valoir en outre que le règlement n° 1862/76, en créant une situation d'exception pour les producteurs d'amidon destiné à la production de l'isoglucose, opérerait une discrimination entre ceux-ci et les producteurs d'amidon destiné à d'autres fins et cela contrairement au principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité;

25 attendu que l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité dispose que l'organisation commune des marchés agricoles «doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté»;

26 que l'interdiction de discrimination énoncée à la disposition citée n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux du droit communautaire;

27 que ce principe veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée;

28 attendu qu'il y a donc lieu de rechercher si l'isoglucose se trouve dans une situation comparable à celle d'autres produits de l'industrie amidonnière, en ce sens notamment que ceux-ci peuvent être substitués à l'isoglucose dans l'utilisation spécifique qui est normalement faite de ce dernier produit;

29 qu'il est constant qu'il n'existe aucune concurrence entre l'amidon et l'isoglucose ou entre celui-ci et les autres produits dérivés de l'amidon, sauf éventuellement le glucose;

30 qu'il ressort du dossier que les différences considérables dans le pouvoir sucrant de l'isoglucose, d'une part, et du glucose, d'autre part, font que ces deux produits ont des applications différentes, ce qui exclut qu'ils se trouvent dans une situation concurrentielle et comparable l'un par rapport à l'autre;

31 qu'en outre, l'isoglucose étant un produit substituable, au moins partiellement, au sucre, le fait de maintenir la restitution à la production au profit des fabricants d'isoglucose aurait pu constituer, à un stade ultérieur, une discrimination à l'encontre des fabricants de sucre qui, eux, ne bénéficient pas d'un avantage de nature équivalente;

32 que, dès lors, l'article 2 du règlement n° 1862/76 ne viole pas la règle de non-discrimination entre producteurs de la Communauté énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité;

33 attendu qu'enfin, la demanderesse au principal dans l'affaire 103/77 conteste la validité du règlement n° 1862/76 en faisant valoir que, dans la mesure où ce règlement a prévu une réglementation spéciale supprimant la restitution à la production pour l'amidon destiné à la production de l'isoglucose, il aurait dépassé le cadre de l'habilitation accordée au Conseil en vertu de l'article 11 du règlement n° 2727/75;

34 que, dès lors, ne pouvant pas être considéré comme une disposition d'application au sens dudit article, le règlement n° 1862/76 n'aurait pu être arrêté qu'après l'accomplissement des procédures prévues par l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, en ce compris la consultation de l'Assemblée;

35 attendu qu'il a déjà été constaté que l'exclusion, par l'article 2 du règlement n° 1862/76, de l'amidon destiné à la production de l'isoglucose du régime des restitutions à la production était conforme aux objectifs de celui-ci;

36 que, dès lors, cette mesure doit être considérée comme adoptée conformément à l'habilitation conférée au Conseil par l'article 11 du règlement n° 2727/75 et, partant, comme une disposition prise en application de cet article, pour laquelle une consultation de l'Assemblée n'est pas prévue par le traité;

37 attendu qu'il résulte de tout ce qui précède que l'examen de la question posée par la juridiction nationale n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 1862/76;

Les règlements n^{os} 1110/77 et 1111/77 (cotisation à la production)

38 Attendu que, pour apprécier la validité des règlements n^{os} 1110/77 et 1111/77, il convient de considérer en premier lieu certains aspects de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre;

39 attendu que le règlement n° 3330/74 établit, dans son titre III, pour des entreprises productrices de sucre, pour les campagnes sucrières de 1975-1976 à 1979-1980 incluses, un régime de quotas qui est structuré comme suit:

— conformément à l'article 24, chaque entreprise se voit attribuer un quota de base, dit quota A, et peut vendre le sucre produit dans le cadre de ce quota directement sur le marché communautaire en bénéficiant du prix d'intervention;

— en vertu de l'article 25, chaque entreprise se voit attribuer à sa demande en outre un quota dit quota B, égal à son quota A affecté d'un coefficient, et peut vendre également dans les mêmes conditions sur le marché communautaire le sucre produit dans ces limites, mais moyennant le paiement d'une cotisation à la production (article 27);

— le sucre produit au-delà des quotas A et B, dit sucre C, ne peut être écoulé sur le marché intérieur et doit être exporté en l'état sur le marché mondial avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne sucrière au cours de laquelle il a été produit (article 26);

40 qu'en vertu de l'article 27, paragraphe 2, dudit règlement la cotisation à la production est calculée par unité de poids en divisant les pertes globales résultant de l'écoulement de la quantité produite dans la Communauté qui dépasse la quantité garantie, par la totalité des quantités qui ont été produites au-delà du quota de base par les entreprises de la Communauté;

41 qu'aux termes de l'article 27, paragraphe 3, la cotisation à la production ne peut dépasser un montant maximal, lequel ne peut être supérieur à 30 % du prix d'intervention;

42 attendu qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1112/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO n° L 134, p. 9) le prix d'intervention du sucre blanc est fixé à 32,83 unités de compte pour 100 kg pour la campagne sucrière 1977-1978;

43 qu'en vertu de l'article 5 dudit règlement, le quota B est fixé, pour la même campagne, à 35 % du quota A;

44 qu'il s'ensuit que la cotisation à la production pour ladite campagne est due au maximum sur 35/135, soit légèrement au-dessous de 26 %, de la production totale de sucre à l'intérieur des quotas A et B;

. . .

45 qu'en vertu de l'article 6 du règlement n° 1113/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO n° L 134, p. 11), le montant maximal de la cotisation à la production est fixé, pour la campagne susvisée, à 9,85 unités de compte pour 100 kg de sucre blanc;

46 attendu que, par le règlement n° 1111/77, le Conseil a arrêté des dispositions communes pour l'isoglucose comportant notamment un régime commun des échanges avec les pays tiers et un régime de cotisation à la production ainsi que l'institution d'une procédure instaurant une coopération étroite entre les États membres et la Commission au sein d'un comité de gestion;

47 que l'institution du régime de cotisation à la production est motivée au septième considérant du règlement dans les termes suivants:

«considérant que, étant un produit de substitution en concurrence directe avec le sucre liquide, lequel est soumis comme tout sucre de betteraves ou de cannes à des contraintes sévères de la production, l'isoglucose retire de ce fait un avantage économique et, vu la situation excédentaire en sucre de la Communauté, rend nécessaire l'exportation vers les pays tiers de quantités correspondantes de sucre; que, dès lors, il y a lieu de prévoir pour la production d'isoglucose un régime de cotisation approprié en vue d'une contribution aux charges à l'exportation»;

48 que, selon le neuvième considérant du règlement, le régime de cotisation susvisé est complémentaire à celui instauré par le règlement n° 3330/74, modifié en dernier lieu par le règlement n° 1110/77, et la cotisation prévue sur la production d'isoglucose est assimilée à celle prévue à l'article 27 du règlement n° 3330/74 et constitue dès lors une ressource propre aux Communautés au sens de l'article 2 de la décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (JO n° L 94, p. 19);

49 que le régime de cotisation à la production est mis en œuvre par les articles 8 et 9 du règlement et s'applique aux périodes correspondant aux campagnes sucrières 1977-1978 et 1978-1979;

50 que l'article 9 du règlement prévoit dans son premier paragraphe que les États membres perçoivent à charge du fabricant d'isoglucose une cotisation à la production, et, dans son deuxième paragraphe, premier alinéa, que le montant de la cotisation est, pour 100 kg de matière sèche, égal au montant de la cotisation à la production prévue à l'article 27 du règlement n° 3330/74 pour la même période à laquelle ce dernier montant s'applique;

51 que, toutefois, aux termes du deuxième alinéa du deuxième paragraphe, pour la période allant du 1er juillet 1977 au 30 juin 1978, le montant de la cotisation visée au premier paragraphe ne peut être supérieur au montant de 5 unités de compte pour 100 kg de matière sèche;

52 que c'est ce dernier montant qui s'applique lorsque le montant de la cotisation à la production prévue à l'article 27 du règlement n° 3330/74 est supérieur à 5 unités de compte pour 100 kg de sucre blanc pour la même période;

53 qu'en vertu du troisième paragraphe de l'article 9, les modalités d'application de celui-ci sont arrêtées selon la procédure dite du comité de gestion;

54 attendu que, par l'article 1 du règlement n° 1110/77, le Conseil, considérant que «l'instauration de mesures communes pour le secteur de l'isoglucose ... nécessite l'exclusion de ce produit du champ d'application du règlement n° 3330/74», a éliminé l'isoglucose de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre liquide;

55 qu'aux termes du quatrième considérant dudit règlement, «l'instauration d'un régime de cotisation à la production d'isoglucose prévue par l'article 9 du règlement n° 1111/77 ... du Conseil est fondée essentiellement sur la nécessité d'une participation de cette production aux charges qui en résultent pour le secteur du sucre, du fait que la substitution de ce dernier par l'isoglucose rend inévitable, dans la situation excédentaire en sucre de la Communauté, l'exportation vers les pays tiers de quantités correspondantes de sucre; que, dans ces conditions, il y a lieu de prévoir que les recettes de la cotisation à la production d'isoglucose viennent diminuer ces pertes à l'écoulement»;

56 qu'en vertu de l'article 4 du règlement les pertes globales visées à l'article 27, paragraphe 2, du règlement n° 3330/74 sont diminuées notamment de la cotisation à la production prévue à l'article 9 du règlement n° 1111/77;

57 attendu que la juridiction nationale a demandé si les règlements n[os] 1111/77 et 1110/77 sont non valides pour un ou plusieurs des motifs invoqués devant elle par les parties demanderesses au principal;

58 attendu qu'il ressort du dossier que les moyens les plus importants invoqués à l'encontre de la validité de la réglementation en cause peuvent être résumés comme suit:

— elle violerait le principe de proportionnalité en tant qu'elle imposerait aux fabricants d'isoglucose une charge tout à fait inéquitable qui profiterait aux fabricants de sucre;

— elle ne contiendrait aucune disposition, et elle n'aurait été suivie d'aucune mesure d'application, tendant à protéger les espoirs légitimes des parties demanderesses;

— elle violerait le traité en ce que ses dispositions ne viseraient pas à atteindre ou seraient en contradiction avec les objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité, aussi bien globalement que séparément;

— elle violerait le traité en ce qu'elle comporterait une discrimination patente, contraire à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité;

— la cotisation serait excessive et disproportionnée ainsi que le montrerait le fait qu'elle aurait pour effet de rendre la fabrication d'isoglucose non rentable par rapport au sucre sur un marché où ces produits pourraient sinon être compétitifs, de sorte qu'elle éliminerait ainsi un concurrent du marché;

— la Commission et le Conseil auraient abusé de leurs pouvoirs en ce qu'ils auraient cherché au moyen de la cotisation à compenser l'avantage réel ou supposé de l'isoglucose du point de vue de la concurrence;

— la réglementation reposerait sur une estimation tout à fait inadéquate et/ou fausse des coûts de la production de l'isoglucose et/ou sur une appréciation tout à fait erronée du rôle de l'isoglucose et du marché potentiel de ce produit;

59 attendu qu'il convient d'examiner en premier lieu la question de savoir si le règlement n° 1111/77, en instituant la cotisation à la production d'isoglucose, a violé l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité;

60 attendu qu'à cet égard, il y a lieu de se demander si l'isoglucose et le sucre se trouvent dans des situations comparables;

61 attendu qu'il ressort du deuxième considérant du règlement n° 1111/77 que «l'isoglucose est un produit de substitution directe du sucre liquide issu de la transformation de la betterave ou de la canne à sucre», et du septième considérant dudit règlement que l'isoglucose est «un produit de substitution en concurrence directe avec le sucre»;

62 qu'ainsi que le Conseil l'a reconnu ultérieurement dans le troisième considérant de son règlement n° 1298/78 du 6 juin 1978 modifiant le règlement n° 1111/77 (JO n° L 160, p. 9), les marchés du sucre et de l'isoglucose étant étroitement liés et la situation dans la Communauté dans le secteur du sucre se caractérisant par des excédents structurels, toute décision communautaire concernant l'un de ces produits a nécessairement des répercussions sur l'autre;

63 attendu, néanmoins, qu'il y a lieu de constater que les producteurs d'isoglucose et les producteurs de sucre sont traités de manière différente en ce qui concerne l'imposition de la cotisation à la production;

64 qu'en effet, contrairement à la cotisation à la production prévue à l'article 27 du règlement n° 3330/74, qui ne frappe que le sucre de quota B, la cotisation instaurée par l'article 9 du règlement n° 1111/77 s'applique à la totalité de la production d'isoglucose;

65 que, dans la limite des quotas A et B, les fabricants de sucre jouissent d'une garantie d'écoulement au prix d'intervention et bénéficient du régime des restitutions à l'exportation, alors que les producteurs d'isoglucose ne bénéficient pas d'avantages semblables;

66 que, même si l'on tient compte de ce que, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1111/77, le montant de la cotisation à la production de l'isoglucose a été limité, pour la période allant du 1er juillet 1977 au 30 juin 1978, au taux maximum de 5 unités de compte pour 100 kg, taux maintenu pour la campagne 1978-1979 par le règlement n° 1298/78, la différence de traitement ne subsisterait pas moins, les producteurs d'isoglucose ne bénéficiant pas des garanties de marché accordées aux producteurs du sucre traditionnel;

67 attendu, toutefois, qu'il reste à examiner si cette différence de traitement en ce qui concerne l'imposition de la cotisation à la production est objectivement justifiée;

68 attendu que, d'après le Conseil et la Commission, l'isoglucose bénéficierait, sans être soumis aux contraintes à la production imposées au sucre, de l'écart hypothétique, estimé à 15 %, entre le prix d'intervention fixé à un niveau qui tenait compte des prix les plus élevés appliqués dans les pays membres avant l'instauration de l'organisation commune du marché du sucre et les prix qui, en l'absence du régime des quotas, auraient dû être fixés pour orienter la production du sucre dans la Communauté;

69 que, dès lors, le prix de l'isoglucose tendant à s'aligner sur le prix d'intervention du sucre, le régime d'intervention conférerait à l'isoglucose un avantage concurrentiel par rapport au sucre d'environ 15 % du prix d'intervention de celui-ci, ce qui correspondrait à peu près à 5 unités de compte, à savoir au montant provisoire de la cotisation à la production d'isoglucose;

70 attendu que cet argument ne saurait être retenu;

71 qu'en effet, même en admettant, à titre d'hypothèse, que l'avantage tiré par les fabricants d'isoglucose du régime d'intervention applicable au sucre puisse être estimé à 15 % du prix d'intervention de celui-ci, un avantage pareil de prix vaut également pour certains fabricants de sucre, plus particulièrement ceux disposant d'installations modernes favorablement situées;

72 attendu que la Commission et le Conseil font valoir en outre que la cotisation à la production de 5 unités de compte imposée à l'isoglucose est essentiellement comparable aux charges supportées par le sucre;

73 qu'à titre de démonstration, faite à la demande de la Cour, la Commission a versé au dossier un tableau comportant une série d'exemples tirés des chiffres de production des usines sucrières modernes produisant des quantités notables de sucre C;

74 que, selon la Commission, ces calculs démontrent que les producteurs de sucre supportent des charges variant de 3,81 unités de compte à 13,52 unités de compte pour 100 kg;

75 attendu que la Commission a chiffré ces charges pour chaque usine par un calcul qui part de la production totale des sucres A, B et C pour la campagne sucrière 1977-1978; qu'elle a ensuite estimé la valeur de cette production en attribuant au sucre A le prix d'intervention, au sucre B le prix d'intervention moins la cotisation y afférente et, au sucre C, une estimation du prix mondial;

76 qu'en divisant la valorisation totale ainsi obtenue par la production totale, la Commission arrive à un prix moyen exprimé en unités de compte par 100 kg;

77 qu'aux termes de ces calculs, la charge moyenne supportée par chaque 100 kg de sucre produit est la différence entre ledit prix moyen et le prix d'intervention pour la même quantité;

78 qu'il est constant, cependant, qu'en vertu de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre environ 60 % de la charge moyenne à titre de la cotisation à la production sont supportés par les betteraviers pour lesquels le prix minimum des betteraves est sensiblement réduit pour les betteraves utilisées pour le sucre B et C, à savoir pour le sucre produit hors quota de base;

79 que la Commission, en omettant de prendre en considération cet élément dans ses calculs, a sensiblement surévalué les charges supportées par les producteurs de sucre;

80 qu'il importe également de constater qu'il ressort des calculs de la Commission que chaque augmentation de la totalité de la production du sucre hors du quota de base a pour effet d'augmenter la charge moyenne à supporter par le fabricant, de sorte que celui-ci est en mesure de réduire le montant de ladite charge en limitant sa production, alors que, pour le fabricant d'isoglucose, une limitation à la production reste sans effet en ce qui concerne le montant par unité de poids de la cotisation à la production instauré par le règlement n° 1111/77;

81 attendu que, en outre, le Conseil et la Commission soulignent les difficultés d'ordre pratique qu'auraient présentées certaines solutions alternatives, dont notamment la création d'un système de quotas pour l'isoglucose, compte tenu du fait que celui-ci est un produit tout récemment arrivé sur le marché communautaire et dont la production est en train de s'accroître rapidement;

82 que, cependant, les inconvénients du genre allégué ne sauraient justifier l'imposition d'une charge manifestement inégale;

83 que, dès lors, les dispositions du règlement n° 1111/77 instaurant le régime de la cotisation à la production d'isoglucose portent atteinte au principe général d'égalité dont l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité constitue une expression spécifique;

84 attendu qu'il y a donc lieu de répondre que le règlement n° 1111/77 n'est pas valide dans la mesure où ses articles 8 et 9 imposent une cotisation à la production de l'isoglucose de 5 unités de compte pour 100 kg de matière sèche pour la période correspondant à la campagne sucrière 1977-1978;

85 que, de ce fait, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens invoqués par les parties demanderesses ni de statuer sur la validité du règlement n° 1110/77;

86 que, toutefois, cette réponse laisse au Conseil la faculté de prendre toutes mesures utiles, compatibles avec le droit communautaire, en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché d'édulcorants;

Sur les dépens

87 Attendu que les frais exposés par le Conseil et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

88 que 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 les questions à elle soumises par le High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, par ordonnances du 29 juillet et du 8 novembre 1977, dit pour droit:

1) **L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 1862/76 du Conseil du 27 juilllet 1976.**

2) **Le règlement n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 n'est pas valide dans la mesure où ses articles 8 et 9 imposent une cotisation à la production de l'isoglucose de 5 unités de compte pour 100 kg de matière sèche pour la période correspondant à la campagne sucrière 1977-1978.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 25 octobre 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL
(voir affaire 125/77, p. 2008)