Dans les affaires jointes 116/77 et 124/77,

G. R. AMYLUM NV, Alost, Belgique, représentée par Me Michel Waelbroeck et par Me Georges Vandersanden, avocats, avenue Louise, 341, Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg au cabinet de Me Ernest Arendt, 34, rue Philippe-II,

et

TUNNEL REFINERIES LIMITED, Londres, représentée par Francis Jacobs, barrister, du Middle Temple, instruit par MM. Slaughter et May, solicitors, 35, Basinghall Street, Londres EC2V 5DB, ayant élu domicile à Luxembourg au cabinet de Mes Elvinger et Huss, 84, Grand'rue,

parties requérantes,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par le directeur de son service juridique, M. Daniel Vignes, en qualité d'agent, assisté de M. A. Brautigam, membre du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. J. N. van den Houten, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 2, place de Metz,

et

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée dans l'affaire 116/77 par son conseiller juridique, M. Jacques Delmoly, membre du service juridique, et dans l'affaire 124/77 par M. R. Wainwright, en qualité d'agent, assisté de M. Hendrik Bronkhorst, membre du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Mario Cervino, membre du service juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parties défenderesses,

ayant pour objet des recours en indemnité présentés au titre des articles 178 et 215, alinéa 2, du traité,

LA COUR,

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

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

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 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

Devant l'essor industriel, dans plusieurs États membres de la Communauté, de la production de l'isoglucose, le Conseil a décidé l'instauration de mesures communes applicables à ce produit. Ces mesures ont été arrêtées par le règlement n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO 1977, 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 a été 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» n° 3330/74 du Conseil du 19 décembre 1974 (JO 1974, 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 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 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, L 162, p. 7).

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

3. Les recours

a) Dans les affaires 116/77 et 143/77

Les sociétés G. R. Amylum NV et Koninklijke Scholten-Honig NV ont introduit, respectivement le 29 septembre et le 21 novembre 1977, un recours contre le Conseil et la Commission en réparation du dommage qui résulterait pour elles de l'entrée en vigueur du règlement n° 1111/77 du Conseil et du règlement n° 1468/77 de la Commission.

b) Dans l'affaire 124/77

La société Tunnel Refineries Limited a introduit le 18 octobre 1977 un recours contre le Conseil et la Commission ayant pour objet une demande d'indemnité pour le préjudice qui résulterait pour elle du règlement n° 1111/77 du Conseil.

Par ordonnance du 2 décembre 1977, la Cour a décidé de joindre les affaires susvisées aux fins de la procédure.

Par requête déposée à la Cour le 16 février 1978, le Syndicat national des fabricants de sucre de France, l'Union syndicale des producteurs de sucre et de rhum de l'île de Réunion et le Syndicat général des producteurs de sucre et de rhum des Antilles françaises ont demandé à être admis à intervenir dans les présentes affaires à l'appui des conclusions des parties défenderesses.

Par ordonnance du 12 avril 1978 la Cour a rejeté la requête en intervention.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale après que les parties défenderesses ont été invitées à répondre à certaines questions (exposées sous IV ci-dessous). La procédure orale est limitée, à ce stade, à la question de la responsabilité éventuelle de la Communauté, en réservant les questions relatives à la causalité du préjudice et à la nature et à la portée de celui-ci.

II — Conclusions des parties

1. Dans l'affaire 116/77

La *partie requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— dire que la responsabilité de la Communauté est engagée du fait de l'adoption du règlement n° 1111/77 du Conseil et du règlement n° 1468/77 de la Commission;

— accorder à la requérante, à titre de réparation du préjudice subi, une somme évaluée provisoirement à 777 millions de BFR;

— condamner les défendeurs aux dépens;

subsidiairement et avant dire droit

— nommer un expert chargé d'évaluer l'importance du préjudice subi par la requérante du fait de l'adoption du règlement prémentionné;

— dans ce cas, réserver les dépens.

Le *Conseil et la Commission* concluent à ce qu'il plaise à la Cour de rejeter le recours comme irrecevable et non fondé et de condamner la requérante aux dépens.

2. Dans l'affaire 124/77

La *partie requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour d'ordonner la réparation des dommages qu'elle a subis et de condamner les défendeurs aux dépens.

Le *Conseil* conclut, dans son mémoire en défense, au rejet du recours comme irrecevable et non fondé et à la condamnation de la requérante aux dépens.

La *Commission* conclut, dans son mémoire en défense, au rejet du recours et à la condamnation de la requérante aux dépens.

Dans sa duplique elle demande que le recours soit rejeté comme irrecevable, ou à tout le moins, comme non fondé.

III — Moyens et arguments des parties

A — Dans l'affaire 116/77

La *partie requérante* précise dans sa *requête* qu'elle a commencé à Alost, en Belgique, la production et la commercialisation d'isoglucose en 1972 dans une usine pilote d'une capacité de 20 000 tonnes d'isoglucose par an. En 1975, la requérante aurait construit une nouvelle usine, portant ainsi sa capacité de production totale à 120 000 tonnes d'isoglucose. Cette quantité équivaudrait à 85 000 tonnes de sucre.

D'après la requérante, l'isoglucose est offert aux industriels à un prix qui est de 5 à 7 % inférieur à celui du sucre, ce qui se justifierait notamment par les inconvénients que l'utilisation simultanée de deux matières premières provoquerait pour le fabricant. En effet, dans la plupart des cas, le sucre ne serait remplacé par l'isoglucose que partiellement, et cela pour de multiples raisons d'ordre technique et pratique.

Jusqu'en 1976-1977 inclusivement, l'isoglucose fabriqué par la requérante était obtenu à concurrence d'environ 70 % à partir de maïs et d'environ 30 % à partir de froment tendre. Le maïs serait importé d'autres pays de la Communauté, et notamment de France dans la mesure où il serait disponible. Le solde

serait importé des pays tiers (principalement des États-Unis). La requérante aurait adapté son processus de fabrication et ses installations de déchargement afin de pouvoir accueillir les maïs du nord de la Loire expédiés par trains complets. Ces investissements auraient bénéficié d'une aide FEOGA (décision de la Commission Com (73)400 déf/00053 du 6. 6. 1973) à concurrence de 86 millions de BFR. La farine de blé serait obtenue par la requérante des meuneries belges auxquelles seraient restituées des quantités de gluten vital dont l'emploi permettrait aux meuneries de réduire les quantités de blés nord-américains, riches en gluten, qu'elles ajouteraient au blé panifiable belge ou français qu'elles utiliseraient.

La requérante conteste le régime de cotisations à la production d'isoglucose instauré par les articles 8 et 9 du règlement n° 1111/77 du Conseil et qui, d'après la requérante, pénaliserait celle-ci injustement, en tant que fabricant d'isoglucose, au profit des producteurs de sucre. Les conséquences de cette réglementation seraient à ce point catastrophiques pour la requérante qu'elles mèneraient inéluctablement à la fermeture de son unité de production d'isoglucose.

La requérante reconnaît que les actes attaqués constituent des mesures de politique économique impliquant une certaine liberté d'appréciation de la part des institutions qui les ont adoptées. Dès lors, selon une jurisprudence bien établie de la Cour de justice, il lui incomberait de démontrer l'existence d'une violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

Il incomberait également à la requérante d'établir la réalité du préjudice subi, d'en évaluer le montant et de mettre en évidence le lien existant entre ce préjudice et la faute commise par les autorités communautaires en édictant la réglementation incriminée.

— Violation caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers

D'après la requérante, la réglementation de la cotisation à la production de l'isoglucose prévue dans les règlements contestés contreviendrait aux principes suivants du droit communautaire:

— l'interdiction de toute discrimination entre producteurs dans la Communauté (article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité);

— l'obligation de respecter les objectifs prévus par l'article 39, paragraphe 1, du traité;

— le respect des droits fondamentaux, et singulièrement du droit au libre exercice d'une activité industrielle ou commerciale;

— le respect du principe de proportionnalité.

1. Violation du principe de non-discrimination

La requérante fait valoir que si l'on compare attentivement le régime de cotisation grevant la fabrication de sucre et celui prévu par le règlement n° 1111/77 pour l'isoglucose, on constate que, loin de se borner à compenser un prétendu avantage économique en prévoyant une contribution de l'isoglucose aux charges à l'exportation, le règlement n° 1111/77 pénalise fortement la production d'isoglucose par rapport à celle du sucre, au point de rendre la première tout à fait anti-économique. En effet:

a) La cotisation à la production de sucre ne serait due que sur les quantités comprises dans le quota B, c'est-à-dire des quantités dépassant le quota de base (quota A) de l'entreprise en cause sans dépasser le quota maximal (quota A et quota B) de cette entreprise (articles 24

et 25 du règlement n° 3330/74). Le quota maximal serait égal à 135 % du quota de base (article 5 du règlement n° 1112/77 du Conseil du 17 mai 1977; JO 1977, L 134, p. 9). Il s'ensuivrait que la cotisation ne serait due au maximum que sur $^{35}/_{135}$, soit un peu moins de 26 % de la production totale à l'intérieur du quota maximal.

En revanche, la cotisation isoglucose serait due sur toutes les quantités produites. Dès lors, même limitée à 5 UC par 100 kg, la cotisation isoglucose frapperait le fabricant beaucoup plus lourdement que ne le ferait la cotisation sucre.

Cette discrimination serait encore accrue si l'on tient compte du fait qu'il serait rare que les fabricants épuiseraient leur quota maximal. Ainsi qu'il résulterait de la table (annexée à la requête) extraite de l'ouvrage «Les industries sucrières de la CEE» publié par DAFSA — Analyse, depuis 1971 jusqu'à 1976, le quota B aurait oscillé entre 12,5 % et 19,8 % du quota de base. L'incidence réelle de la cotisation sucre serait donc moins importante que ce qui apparaîtrait si l'on tient compte du montant maximal du quota B.

b) En vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1113/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO 1977, L 134, p. 11), le prix minimal de la betterave hors quota de base était fixé à 70 % du prix minimal de la betterave. Compte tenu de la valeur de la betterave par rapport au sucre qui en serait obtenu, il en résulterait une réduction de 60 % de l'incidence de la cotisation à la production.

c) Dans la limite du quota maximal, le fabricant de sucre jouirait d'une garantie d'écoulement au prix d'intervention. Aucune garantie semblable n'existerait pour l'isoglucose.

La requérante fournit un exemple chiffré pour démontrer que, si la charge maximale de la cotisation supportée par le producteur de sucre est de 2,55 UC par 100 kg de sucre produit, la charge *réelle* supportée par lui, sur la base de la production communautaire de sucre pendant la campagne 1976-1977, est de 0,49 UC par 100 kg de sucre produit.

La charge réelle de la cotisation à la production supportée par le fabricant d'isoglucose serait donc au minimum de près de cinq fois plus élevée que la charge maximale supportée par le fabricant de sucre. Sur la base des résultats de la dernière campagne sucrière, elle serait de plus de 25 fois plus élevée.

Il serait donc manifeste que la cotisation isoglucose ne se bornerait pas à établir l'équilibre entre ce produit et le sucre en ce qui concernerait la contribution aux charges de l'exportation du sucre, mais constituerait une véritable pénalisation à l'encontre de la production d'isoglucose. Pareille pénalisation ne saurait être non plus justifiée par un prétendu avantage indu de l'isoglucose par rapport au sucre. Depuis la suppression, par le règlement n° 1862/76 du Conseil du 27 juillet 1976 (JO 1976, L 206, p. 3), des restitutions à la production d'amidon utilisé à la fabrication d'isoglucose, il n'existerait plus aucune différence sur le plan des conditions de concurrence en ce qui concerne les matières premières entre la production d'isoglucose et celle du sucre.

2. *La discrimination infligée aux producteurs d'isoglucose par rapport aux producteurs de sucre serait contraire aux objectifs énoncés à l'article 39 du traité*

La requérante fait valoir que même si l'objectif de la réglementation contestée était, contrairement à ce qu'il ressort de

l'exposé des motifs du règlement n° 1111/77, de protéger les planteurs de betteraves et les fabricants de sucre contre la concurrence de l'isoglucose, une discrimination au profit de ceux-ci et au détriment des producteurs d'isoglucose serait contraire à chacun des objectifs de la politique agricole commune tels qu'ils figurent à l'article 39, paragraphe 1, du traité. En effet:

a) Pareille discrimination n'aurait pas pour effet d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique. Bien au contraire, l'avance technologique acquise par les producteurs d'isoglucose risquerait d'être à tout jamais perdue si ces entreprises devaient arrêter leur production d'isoglucose.

b) La charge imposée ne contribuerait pas à améliorer le niveau de vie de la population agricole. En effet, la requérante se serait toujours efforcée de produire de l'isoglucose à partir de céréales communautaires dans la mesure où celles-ci étaient disponibles. En outre, si le règlement n° 1111/77 protège indirectement les planteurs de betteraves, il importerait de relever que cette protection se ferait au détriment des producteurs communautaires de froment et de maïs.

c) La discrimination dont l'isoglucose ferait l'objet irait à l'encontre de l'objectif de stabilisation des marchés. En effet, les fabricants d'isoglucose contribueraient à la stabilisation des marchés puisqu'ils mettraient ceux-ci à l'abri des fluctuations de prix pouvant résulter des circonstances affectant la production des matières premières utilisées dans la fabrication du sucre, telles qu'une mauvaise récolte ou une calamité naturelle.

d) La discrimination à l'encontre de l'isoglucose nuirait aussi à la poursuite de l'objectif de sécurité de l'approvisionnement, puisque les producteurs d'isoglucose assureraient une plus grande diversification et, partant, une grande sécurité dans les approvisionnements.

e) La cotisation isoglucose augmenterait le prix de revient de ce produit, et cela au détriment du consommateur européen.

La Commission et le Conseil n'auraient donc tenu *aucun* compte des objectifs de l'article 39.

3. Violation du droit au libre exercice d'une activité industrielle

La requérante précise qu'elle avait, dès avant l'adoption du règlement n° 1111/77, attiré l'attention de la Commission sur les difficultés graves auxquelles elle se trouverait confrontée si le règlement était adopté. Elle ajoute que la Direction générale du marché intérieur et des affaires industrielles de la Commission envoya deux inspecteurs au siège de la requérante afin d'établir le prix de revient de l'isoglucose.

D'après la requérante, l'étude accomplie par les fonctionnaires en cause en janvier 1977 concluait notamment que l'application à l'isoglucose d'une cotisation supérieure à 12 % du prix d'intervention du sucre blanc (34,87 UC par 100 kg) entraînerait inévitablement sa disparition dès le 1er août 1977 et que l'application de la cotisation à la production prévue à l'article 27 du règlement n° 3330/74 (égale à 30 %) ne serait donc pas économiquement acceptable.

Or, la cotisation à la production prévue par l'article 9 du règlement n° 1111/77 serait en principe la même que celle prévue à l'article 27 du règlement n° 3330/74. Même si l'on tient compte que, pour l'année 1977-1978, elle serait limitée à 5 UC, ceci représenterait encore 15,2 % du prix d'intervention (lequel aurait en effet été fixé à 32,83 UC/100 kg par le règlement n° 1112/77

du Conseil). Même ainsi limitée, l'application de la cotisation à la production de l'isoglucose devrait entraîner inévitablement la disparition de ce produit, selon l'opinion de la Direction générale du marché intérieur et des affaires industrielles de la Commission elle-même.

Dans son arrêt dans l'affaire 4/73, *Nold* (Recueil 1974, p. 491), la Cour aurait reconnu que la garantie du droit au libre exercice du commerce et d'autres activités professionnelles ferait partie des droits fondamentaux dont elle assurerait le respect. L'atteinte au droit fondamental de la requérante résulterait du fait qu'elle serait soumise à une cotisation dont l'incidence réelle par unité produite serait d'au moins cinq fois supérieure à celle grevant la fabrication du sucre.

4. Violation du principe de la proportionnalité

Si l'objectif du Conseil et de la Commission lors de l'adoption du règlement n° 1111/77 était de mettre sur le même pied les fabricants de sucre et les fabricants d'isoglucose au regard des charges résultant des excédents, il serait évident, d'après la requérante, que la mesure adoptée est excessive par rapport au but poursuivi. Il aurait suffi, en effet, de soumettre la production d'isoglucose à une cotisation dont l'incidence était réellement équivalente à celle de la cotisation à la production du sucre.

Même si l'objectif poursuivi était de protéger la production de sucre contre l'isoglucose, le risque que la production d'isoglucose pourrait faire courir aux débouchés du sucre ne justifiait pas l'adoption de pareille mesure protectionniste. En effet, l'isoglucose ne pourrait se substituer qu'au sucre liquide. Or, selon la Commission, les quantités de saccharose commercialisées sous forme de sucre liquide représenteraient actuellement 700 000 tonnes par an (réponse à la question écrite n° 803/76 de M. Martens; JO C 84/12 du 4. 4. 1977). La consommation totale de sucre dans la Communauté serait d'environ 10 000 000 de tonnes par an. Le sucre liquide ne représenterait donc que 7 % de ce marché total.

— Évaluation du dommage

La requérante précise qu'elle se verra obligée, par suite de l'entrée en vigueur de la réglementation incriminée, de mettre un terme à ses activités. Elle déclare avoir investi 257 millions de BFR pour la construction de son unité de production d'isoglucose.

En outre, une partie importante des installations en amont deviendraient, d'après la requérante, inutilisables dans des conditions de rentabilité normale. Ce dernier préjudice pourrait être évalué à 500 millions de BFR.

En raison des investissements considérables réalisés par elle, des difficultés de les reconvertir vers d'autres activités et des dédits à payer au personnel dans les années à venir, le dommage total subi par la requérante pourrait être évalué provisoirement à 777 millions de BFR. Bien que non encore réalisé, ce dommage serait suffisamment imminent et prévisible avec une certitude suffisante pour pouvoir donner lieu à réparation (voir affaires jointes 56 et 60/74, *Firma K. Kampffmeyer et autres / Conseil et Commission des Communautés européennes*, Recueil 1976, p. 711; affaire 44/76, *Firma Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH / Conseil et Commission des Communautés européennes*, arrêt du 2 mars 1977, Recueil 1977, p. 393).

— Lien de cause à effet entre la réglementation litigieuse fautive et le préjudice subi

Il serait patent, d'après la requérante, que, sans l'intervention de la réglementation incriminée, elle aurait pu continuer normalement son exploitation.

Dans son *mémoire en défense*, la *Commission* expose notamment ce qui suit:

En fait

Cadre économique du litige

Selon les données les plus récentes (novembre 1977) dont dispose la Commission, la production totale de sucre blanc dans la Communauté s'élèvera, pour la campagne 1977-1978, à *11 086 000 tonnes*. Afin d'avoir une vue précise de l'offre de sucre sur le marché communautaire il convient, d'après la Commission, de défalquer de la production totale citée les quantités de sucre produites au-delà du quota maximal (sucre dit «C», estimées à 600 000 tonnes pour 1977-1978), qui ne peuvent être commercialisées à l'intérieur de la CEE et, d'autre part, d'y ajouter les 1 305 000 tonnes prévues pour la même année au titre des informations préférentielles provenant des pays ACP, en application du protocole n° 3 de la convention de Lomé. En retenant une hypothèse de *consommation interne* de *9 310 000 tonnes*, on obtiendrait ainsi un *excédent de plus de 2,5 millions de tonnes* disponibles pour l'exportation vers les pays tiers.

En ce qui concerne l'isoglucose, la Commission donne un bref exposé des propriétés et utilisations de ce produit et précise que, dans la Communauté, la capacité de production d'isoglucose pouvait, fin 1976, être estimée à environ 150 000 tonnes en matière sèche et, selon les projets en voie de réalisation, à 400 000 tonnes fin 1977 et à 700 000 tonnes au moins en 1980.

En conclusion, la Commission souligne notamment les points suivants qu'elle considère particulièrement importants pour la suite de la discussion:

— le marché potentiel de l'isoglucose ne serait pas limité au soi-disant marché du sucre liquide, pour la simple raison que ce marché n'existerait pas en tant que tel: en effet, de nombreux utilisateurs préféreraient acheter du sucre à l'état solide et le mettraient eux-mêmes en solution, étant donné les difficultés de stockage de sirops de saccharose. Ainsi, la Commission estimerait que les utilisations potentielles de l'isoglucose pouvaient être plus justement estimées à 30 % du marché du sucre, soit 3 000 000 de tonnes.

— Enfin, le prix de l'isoglucose sur le marché tendrait à s'aligner, du fait de sa concurrence directe avec les sirops de saccharose, sur le prix de marché du sucre, c'est-à-dire en fait sur le prix d'intervention de ce produit.

Le cadre réglementaire

La Commission souligne la portée et la signification de deux éléments de l'organisation commune des marchés du sucre, à savoir le système des quotas et la cotisation à la production.

i) Le *système des quotas* s'analyserait, d'une part, en une forme de soutien pour les producteurs de sucre situés dans les régions les moins aptes à la culture des betteraves sucrières (quota A) et, d'autre part, en un encouragement à la spécialisation régionale par le biais du quota B qui permettrait aux producteurs communautaires les plus compétitifs d'accroître leur production au-delà du quota de base dans des conditions de prix moins avantageuses que le prix de base. Sans la mise en place d'un tel système de quotas limitant la garantie de prix et d'écoulement — avec ses conséquences sur la produc-

tion —, il serait généralement admis que les prix du sucre sur le marché communautaire auraient été *inférieurs de 15 %* aux prix qui ont été fixés depuis l'existence de l'organisation commune. C'est cette différence de 15 % entre les prix communs qui, d'après la Commission, ont pu être retenus compte tenu du régime des quotas et le niveau de prix d'équilibre qui aurait prévalu en l'absence dudit régime qui constitue à proprement parler l'avantage économique dont bénéficient les producteurs de sucre, en contrepartie de la limitation de la garantie de prix et d'écoulement qui a été imposée à leur production.

ii) La *cotisation à la production*, étant fonction des charges résultant pour la Communauté des excédents en sucre sur le marché, jouerait un rôle de dissuasion de la production de sucre B (pour les producteurs les moins efficients) et, en définitive, d'orientation de la production de sucre communautaire.

En ce qui concerne le régime à appliquer à la production *d'isoglucose*, la Communauté avait le choix, selon la Commission, entre trois possibilités:

— ne rien faire et laisser ainsi librement se développer une concurrence «sauvage» entre un produit nouveau, issu d'une technologie de pointe, et un produit ancien soumis aux contraintes d'une organisation de marché particulièrement complexe;

— prévoir un régime identique en tous points à celui existant pour le sucre;

— enfin, sans préjuger de l'avenir, arrêter des mesures provisoires tendant à établir des conditions de concurrence équitables pour les deux produits.

La Communauté aurait choisi la troisième solution. En effet, l'élément essentiel des «mesures communes» adoptées par le Conseil sous la forme du règlement n° 1111/77 consisterait à aligner jusqu'au 30 juin 1979 toute la production d'isoglucose sur le régime de la cotisation existant pour le sucre B. A titre transitoire, le montant de la cotisation «isoglucose» aurait été plafonné à 5 UC/100 kg pour la première année de production, tandis que pour la même période la cotisation «sucre» était fixée à 9,85 UC/100 kg (voir article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1113/77). Le règlement n° 1468/77 de la Commission du 30 juin 1977, établissant les modalités d'application de la cotisation à la production d'isoglucose jusqu'au 30 juin 1978, prévoirait, de son côté, le même acompte (4 UC/100 kg) que celui exigé de la part des fabricants de sucre, payable dans les mêmes délais (5 mois en moyenne après le début des productions respectives).

En droit

Quant à la recevabilité du recours

Selon l'opinion de la Commission, une des conditions nécessaires et essentielles à *l'existence même* d'une quelconque responsabilité extra-contractuelle de la Communauté au titre de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE fait défaut en l'espèce: *il s'agirait du caractère certain et direct que doit présenter le dommage invoqué.*

1. Défaut de caractère certain du dommage invoqué

La Commission relève que la requérante n'invoque qu'un dommage futur non encore réalisé et évalue l'ensemble du dommage «provisoirement» à 777 millions de BFR. La question qui se poserait serait donc de savoir si ce dommage futur ouvre d'ores et déjà un

droit à réparation ou bien si, ne s'agissant que d'un dommage éventuel, il ne saurait être invoqué dans le cadre d'une action en responsabilité non contractuelle.

Sur ce point, la Commission renvoie aux arrêts de la Cour rendus dans les affaires jointes 56 à 60/74 *(Kampffmeyer e. a./Commission et Conseil)*, et dans l'affaire 44/76 *(Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Commission et Conseil)*. Dans ces deux affaires, la Cour aurait jugé «que l'article 215 du traité n'empêche pas de saisir la Cour pour faire constater la responsabilité de la Communauté pour dommages imminents et prévisibles avec une certitude suffisante, même si le préjudice ne peut pas encore être chiffré avec précision» (affaires 56 à 60/74, attendu n° 6; affaire 44/76, attendu n° 8), en précisant, dans les affaires 56 à 60/74, «qu'en effet, il peut s'avérer nécessaire, pour prévenir des dommages plus considérables, de saisir le juge dès que la cause du préjudice est certaine; que cette constatation est confirmée, par les règles en vigueur dans les systèmes juridiques des États membres, dont la plupart sinon tous admettent une action en responsabilité fondée sur un dommage futur mais suffisamment certain» (attendu n° 6, 2e et 3e alinéas).

Distinguant entre «dommage» et «préjudice», la Commission fait valoir qu'en acceptant la recevabilité d'un recours en réparation d'un préjudice futur «dès que la cause du préjudice est certaine», la Cour a visé les cas où la matérialité du dommage existait déjà lors de l'examen, sinon lors de l'introduction du recours, et que se posait donc uniquement la question de l'évaluation chiffrée dudit dommage.

La Commission se livre à une analyse des différences fondamentales existant, d'après elle, entre les situations qui se trouvaient à la base des deux affaires citées et le cas d'espèce, et résume sa position sur la question du caractère certain du dommage invoqué par la requérante comme suit.

Le prétendu dommage invoqué n'aurait pas encore reçu un début de concrétisation; en lui-même, il ne pourrait donc être la cause d'un préjudice futur.

En toute hypothèse, le préjudice supposé dépendrait en réalité (si l'on suit la requérante dans la description qu'elle en donne) d'un ensemble de facteurs liés à une situation économique et sociale d'ensemble en constante évolution. Il semblerait donc difficile juridiquement de qualifier un tel préjudice autrement que d'hypothétique, c'est-à-dire d'*éventuel*.

2. Défaut du caractère direct du préjudice

La Commission examine de deux points de vues la question du «lien ... *immédiat* entre le règlement attaqué et le préjudice subi» invoqué par la requérante.

Elle fait valoir que, du point de vue de la théorie de la *causalité adéquate*, qui, d'après elle, peut se résumer à une appréciation du *caractère normal et ordinaire* des antécédents du dommage, on voit mal comment la requérante pourrait arriver à prouver que l'imposition d'une cotisation modeste porte en elle-même la

«conséquence normale» de la fermeture de ses unités de production et du licenciement de son personnel.

Du point de vue de la théorie de la *«causa proxima»*, c'est-à-dire dans sa formulation moderne, de l'absence de fait intermédiaire qui vient rompre la ligne de causalité entre le fait ou l'acte générateur et le dommage invoqué, il serait encore plus difficile d'imaginer que pour la requérante, dont l'activité serait soumise à un contexte économique global, aucun autre élément étranger à la cotisation incriminée ne viendrait jouer un rôle dans sa décision éventuelle de cesser sa production d'isoglucose.

La Commission conclut sur ce point que le lien de causalité mis en avant par la requérante entre son prétendu dommage et la réglementation communautaire en cause manque de tout caractère direct, quelle que soit la conception que l'on retienne du rapport de causalité. En outre, l'exposé de ce moyen serait insuffisamment motivé au regard de l'article 39, paragraphe 1 (c), du règlement de procédure de la Cour, et, pour ce simple motif, rendrait le recours irrecevable.

Pour toutes ces raisons, la Commission estime que le présent recours devrait être déclaré irrecevable pour défaut, en l'espèce, de tout caractère certain et direct du dommage invoqué. Au cas où la Cour choisirait d'examiner cette question quant au fond, la Commision maintiendrait son argumentation pour conclure qu'à tout le moins le recours devrait être rejeté, comme non fondé, pour les mêmes raisons.

Quant au fond

1. Violation des objectifs fixés à l'article 39, paragraphe l, du traité

La Commission fait valoir que ces objectifs ne sauraient être qualifiés de «règles supérieures de droit protégeant les particuliers». En effet, l'article 39 constituerait une *règle de compétence,* délimitant, d'une part, les domaines couverts par la politique agricole commune (compétence matérielle) et, d'autre part, les autorités — Communauté ou États membres — qui seraient appelées à agir dans le cadre de la politique agricole commune (compétence personnelle).

En outre, ainsi que cela serait reconnu par une jurisprudence constante (voir notamment, arrêt de la Cour du 13 mars 1968 dans l'affaire 5/67, ***Beus,*** Recueil, 1968, p. 115), il appartiendrait au législateur communautaire de choisir, dans le cadre du pouvoir discrétionnaire qui serait le sien en matière de politique économique, lequel d'entre ces objectifs — partiellement incompatibles entre eux — peut prévaloir sur les autres.

En l'espèce, la Commission se borne à observer que les mesures communes adoptées pour l'isoglucose visent essentiellement à stabiliser le marché du sucre, dont la situation à l'heure actuelle serait largement excédentaire.

2. Violation du droit fondamental au libre exercice d'une activité économique

Au stade actuel de sa défense, la Commission propose d'examiner cette question dans le cadre du principe de la proportionnalité.

3. Violation du principe de non-discrimination inscrit à l'article 40, paragraphe 3, 2ealinéa, du traité

Le grief de discrimination, entendu au sens de traitement différent, et non justifié par des critères objectifs, de situations identiques ou à tout le moins comparables, requiert, d'après la Commission, que l'on définisse au préalable les termes mêmes de la comparaison. A cet égard, la Commission fait valoir notamment que si l'on veut comparer ce qui est économiquement comparable, il conviendrait d'abandonner l'approche globale et purement quantitative de secteurs, celui du sucre et celui de l'isoglucose.

La Commission cherche à montrer, à l'aide de l'exemple chiffré suivant, qu'il n'y a pas de discrimination entre un producteur d'isoglucose et un producteur de sucre placé dans des conditions de production également efficientes.

Si l'on prend comme exemple le cas d'une entreprise sucrière qui a eu une production de sucre C représentant 87,7 % de sa production dans le cadre de son quota de base (cas effectivement intervenu en 1976/1977 et qui se reproduira vraisemblablement en 1977/1978), la valorisation moyenne du sucre s'établirait comme suit:

— Production A: 100
— Production B: 35
— Production C: 87,7
Production totale: 222,7

— Prix d'intervention: 34,60 UC/100 kg
— Cotisation production (campagne 1977/1978): 9,85 UC/100 kg
— Prix sucre B: 34,60 — 9,85 = 24,75 UC/100 kg
— Prix sucre C: ± 10 UC/100 kg

(prévision moyenne pour la campagne 1977/1978)

Valorisation du sucre

100 × 34,60 = 3 460
35 × 24,75 = 866,25
87,7 × 10 = 877
5 203,25

Prix moyen du fabricant

$\frac{5\,203,25}{222,7} = 23,36$ UC/100 kg

Différence 34,60 — 23,36 = 11,24 UC/100 kg.

Cette différence de *11,24 UC/100 kg* représenterait donc *32,5 % du prix d'intervention* garanti du sucre A, alors que la cotisation isoglucose de *5 UC/100 kg* (campagne 1977/1978) ne représenterait par rapport à ce prix que 14,45 %.

4. Violation du principe de la proportionnalité

La Commission rappelle les deux objectifs de la cotisation à la production d'isoglucose à supporter par les producteurs d'isoglucose en fonction de celle du sucre et des possibilités d'écoulement sur le marché.

En ce qui concerne le *moyen utilisé* pour atteindre ces objectifs, la Commission fait valoir que le montant actuel de 5 UC/100 kg de ladite cotisation ne représente que 14,45 % du prix actuel d'intervention garanti au sucre A. Un tel montant ne serait donc «disproportionné» par rapport à l'avantage de prix de 15 % dont bénéficieraient les producteurs d'isoglucose du fait de l'existence du système de quotas dans le secteur du sucre. En effet, il ne serait pas contesté que le prix de l'isoglucose tendrait à s'aligner sur le prix garanti sur le marché du sucre. Enfin, la cotisation isoglucose aurait été limitée dans son application à deux années et, d'autre part, à titre transitoire, son montant aurait été plafonné à 5 UC/100 kg.

B — Dans l'affaire 124/77

La *requérante* précise dans sa *requête* qu'elle a investi un total de 8 millions de livres pour des installations de production d'isoglucose dans ses établissements de production d'amidon existants et situés à Greenwich. Le début de la production d'isoglucose aurait été attendu pour novembre 1977. Il aurait été envisagé que l'amidon utilisé dans ces installations pourrait être produit à partir du maïs importé des pays tiers, mais ces installations pourraient également servir à la fabrication d'amidon à base de produits provenant de la Communauté.

La requérante serait contrainte, en vertu de l'instauration de la cotisation à la production de l'isoglucose par le règlement n° 1111/77, à produire de l'isoglucose à perte durant les 12 mois à venir et à engager des frais supplémentaires à concurrence de quelque 500 000 livres,

de manière à trouver d'autres débouchés à l'amidon destiné à être utilisé pour la production d'isoglucose. Elle affirme que le règlement n° 1111/77 lui a fait subir un dommage et que ce dommage a été causé de manière illégale, pour les motifs suivants.

Tout d'abord, le règlement aurait violé le principe de proportionnalité en tant qu'il aurait institué une charge totalement injuste frappant les fabricants d'isoglucose et profitant à la fabrication de sucre. En effet, la cotisation isoglucose serait totalement disproportionnée et excessive par rapport à la charge comparative affectant les producteurs de sucre et par rapport également à l'objet de la mesure en question. D'après les termes des considérants du règlement, la cotisation aurait pour objet «une contribution aux charges de l'exportation». Cependant, à la connaissance de la requérante, les autorités communautaires n'auraient jamais tenté d'imposer une charge correspondante aux fabricants de sucre, si ce n'est sous la forme du système de cotisation du quota B, système qui lui-même comporterait une sérieuse discrimination à l'encontre des producteurs d'isoglucose.

En second lieu, le règlement ne contenait aucune disposition, et aucune disposition n'aurait été adoptée en application du règlement, destinée à protéger les espoirs légitimes de la requérante qui avait pris la décision d'investir, faisant confiance dans la politique communautaire qui avait été suivie sans faille durant plusieurs années.

En troisième lieu, le règlement violerait le traité en ce que ses dispositions, soit ne permettraient pas d'atteindre l'un ou tous les objectifs de la politique agricole commune telle qu'elle est fixée à l'article 39 du traité, soit seraient en contradiction avec eux. En particulier, le règlement produirait un effet contraire à l'objectif consistant à garantir la sécurité des approvisionnements (article 39, paragraphe 1, alinéa d, du traité). Bien qu'il existe actuellement dans la Communauté un excédent de sucre, crée artificiellement, il serait manifeste qu'un tel excédent pourrait constituer un phénomène temporaire et, en fait, il y aurait eu récemment des périodes de pénurie aiguë de sucre.

En quatrième lieu, le règlement violerait le traité en ce qu'il renfermerait un élément flagrant de discrimination, contraire à l'article 40, paragraphe 3, du traité. En cherchant à réserver un traitement identique à l'isoglucose et au sucre en rattachant la contribution de l'isoglucose à la cotisation payable sur le sucre de quota B, le règlement introduirait, en fait, une discrimination manifeste à l'encontre des fabricants d'isoglucose en ce qu'il ne tiendrait pas compte de l'équivalent d'un quota A, en vertu duquel des quantités très substantielles de sucre peuvent être vendues à des prix garantis. En outre, la cotisation à la production de sucre ne serait payable que sur une petite part de la production totale, surtout si l'on prend en considération le fait que le quota maximal serait rarement rempli.

Enfin, la démonstration du caractère excessif et disproportionné de la contribution isoglucose résiderait dans le fait que l'effet serait de rendre la production d'isoglucose économiquement injustifiée par rapport à celle du sucre.

Puisque la contribution frappant la production d'isoglucose serait manifestement disproportionnée et excessive, la conclusion inéluctable semblerait être que les défendeurs cherchaient, au moyen de la cotisation, à compenser l'avantage compétitif réel ou supposé de l'isoglucose et cherchaient, à cette fin, à évaluer les coûts de production de l'isoglucose et le marché potentiel de ce produit. Si cela est vrai, les défendeurs auraient manifestement abusé de leur pouvoir en imposant la cotisation.

Si cette conclusion est exacte ou si, contrairement aux affirmations de la requérante, les défendeurs étaient en droit de prendre en considération les coûts de production de l'isoglucose et le marché potentiel de ce produit, alors le règlement serait vicié au motif qu'il était basé sur des prémisses totalement erronées sur les points suivants.

Tout d'abord, la requérante estime d'une part qu'à l'époque où la Commission a soumis au Conseil la proposition sur laquelle le règlement se fondait, elle ne disposait pas d'une information appropriée sur les éléments permettant de baser le taux de la cotisation, ou bien, si elle détenait cette information, elle ne l'aurait pas convenablement prise en considération, et, d'autre part, que la fixation du taux proposé par la Commission ainsi que de celui qui a été déterminé par le Conseil aurait été décidé d'une manière entièrement arbitraire et sans tenir compte des coûts de production de l'isoglucose. La requérante demande à ce qu'il plaise à la Cour ordonner aux défendeurs de produire les schémas et les calculs sur la base desquels le taux de la cotisation a été, à l'origine, proposé par la Commission et fixé, par la suite, par le Conseil.

En second lieu, le règlement serait basé sur une évaluation tout à fait inexacte du rôle de l'isoglucose et du marché potentiel de ce produit, points sur lesquels la requérante estime à nouveau que le Conseil et la Commission sont l'un et l'autre responsables. La requérante demande à ce qu'il plaise à la Cour ordonner aux défendeurs de produire les informations qu'ils détiennent sur ce point, aux époques en cause.

A l'appui des prétentions qu'elle a énoncées ci-dessus, la requérante fait référence notamment à ce qui suit:

D'après les informations dont dispose la requérante, on estimait, en novembre 1976, que la capacité de production communautaire d'isoglucose équivalait, pour 1976, à 70 000 tonnes de sucre et à 380 000 tonnes pour 1977, le potentiel actuel de ventes s'élevant à 65 % de ces chiffres. La consommation communautaire annuelle de sucre s'élèverait à environ 10 millions de tonnes, la consommation de sucre liquide n'en constituant que 7 % environ. En conséquence, le danger que représentait l'isoglucose pour le sucre aurait été réduit au point d'être négligeable.

La requérante estime que le Conseil et la Commission ont été induits en erreur par les chiffres avancés par les fabricants de sucre de betteraves qui donnent à penser qu'un million de tonnes d'isoglucose serait produit à moyen terme et qui suggèrent également que l'isoglucose et le sucre sont, en pratique, interchangeables sur de nombreux plans (voir l'extrait du «Rapport d'administration, exercice 1976», de la Confédération professionnelle du sucre et de ses dérivés, produit en annexe 1).

Même sur son marché principal, à savoir l'industrie des boissons sucrées, l'isoglucose ne constituerait pas un produit de substitution complet du sucre puisque des modifications de douceur et de saveur apparaîtraient s'il était utilisé. Ce serait pourquoi, en pratique, les utilisateurs n'utiliseraient que 50 % d'isoglucose pour remplacer 50 % de sucrose, produit normalement utilisé.

Sur la base notamment des motifs exposés ci-dessus, la requérante estime que le règlement n° 1111/77 lui a illégalement causé un préjudice et constitue une violation des règles de protection des particuliers suffisamment grave pour rendre les défendeurs responsables des dommages qu'elle a subis.

Les dommages dont la requérante demande réparation seraient ceux qui lui auraient été causés directement à la suite de l'imposition d'une contribution frappant la production d'isoglucose, prévue par le règlement mentionné ci-dessus, et incluraient en particulier:

1) les frais d'amortissement des installations industrielles et de conversion à d'autres fins du reste des installations;

2) les pertes de production d'isoglucose pour l'année 1977/1978 et le déficit y afférent.

La requérante précise qu'elle fournira des détails sur le préjudice en question.

La *Commission* invoque dans son *mémoire en défense,* à l'encontre des moyens de la requérante (à l'exception de ceux relatifs aux dommages), les mêmes arguments que ceux qu'elle a exposés dans ses observations écrites présentées dans l'affaire 145/77 *(Tunnel Refineries Ltd/Intervention Board for Agricultural Produce).*

Elle émet des doutes sérieux sur la recevabilité du recours dans la présente affaire, étant donné qu'il semblerait manquer deux éléments essentiels constitutifs d'un préalable indispensable pour qu'il puisse être question de responsabilité au titre de l'article 215, paragraphe 2, du traité, à savoir la réalité du dommage et le lien de causalité direct entre ledit dommage et la prétendue faute.

C — Défense du Conseil dans les deux affaires

Le *Conseil* expose dans son *mémoire en défense* les idées qui dominent d'après lui, le régime instauré par les règlements n^{os} 1111/77 et 1110/77: l'isoglucose serait un produit de substitution directe du sucre; le sucre subirait des contraintes sévères de production; de la situation de concurrence en même temps que de la limitation de production, l'isoglucose retirerait un avantage économique puisqu'il serait assuré d'être vendu aux prix du sucre; en compensation, il serait équitable qu'il paie comme le sucre excédentaire la cotisation prévue par le règlement n° 1111/77, ce paiement le faisant participer à la charge accrue nécessaire à l'exportation des excédents dont il serait responsable. Le Conseil aurait cherché une solution équilibrée à ce problème qu'il n'aurait d'ailleurs pas voulu régler pour l'éternité. En effet, les articles 8 et 9 du règlement n° 1111/77 ne fixeraient la cotisation à la production de l'isoglucose que pour deux années au terme desquelles le problème devrait être réexaminé.

A l'égard du *préjudice* subi par les requérantes, le Conseil soulève une exception d'irrecevabilité, quoique non pas à titre incident en vertu de l'article 91 du règlement de procédure de la Cour, à la fois pour défaut de caractère présent, pour défaut de caractère certain et pour défaut de caractère spécial.

Quant au *lien de cause à effet,* c'est-à-dire à l'imputabilité du préjudice aux mesures qu'il a prises, le Conseil réserve sa position à cet égard, ni la cause ni l'effet ne lui semblant exister.

Répondant au grief des deux requérantes, selon lequel le règlement n° 1111/77 ne serait pas conforme aux *objectifs* de la politique agricole commune énoncés à l'article 39, paragraphe 1, du traité, le Conseil rappelle que, dans le cadre du règlement n° 3330/74, il avait pris des engagements créant dans le secteur du sucre des droits acquis jusqu'au milieu de 1980. Quelle que soit l'excellence prétendue de l'isoglucose, il n'aurait pu condamner ce qu'il avait mis sur pied. Une politique d'équilibre se serait imposée. Il aurait donc été en droit de l'adopter sur base de l'article 39.

Quoi qu'il en soit, dans les choix économiques qui ont dérivé de son application de l'article 39, le Conseil estime n'encourir aucun reproche.

Le Conseil traite ensuite d'une série de griefs à l'encontre de la fixation au taux de 9,85 UC/100 kg (5 UC/100 kg pour la campagne 1977-1978) de la cotisation d'isoglucose se rattachant tous à l'idée que l'isoglucose à été *trop chargé* par rapport au sucre.

En ce qui concerne le grief (commun aux deux requêtes) que *le taux ainsi choisi constituerait une discrimination de l'isoglucose au profit du sucre,* le Conseil observe que, selon certaines vues des producteurs d'isoglucose, il y aurait dans le système du règlement n° 1111/77 une discrimination à leur égard, car s'ils paient la cotisation au même taux que les producteurs de sucre, ils ne bénéficient pas en revanche du système des quotas. Le Conseil fait valoir que cette comparaison de régime ne veut rien dire, car il serait impossible d'introduire dans le régime d'isoglucose un système de quotas.

En ce qui concerne la comparaison faite par les requérantes de l'incidence entre la cotisation isoglucose qui serait de 9,85 UC/100 kg d'une part, et la cotisation sucre qui pourrait n'être que de 0,49 UC/100 kg d'autre part, le Conseil soutient que cette comparaison ne présente pas la pertinence que les requérantes lui trouvent, car elle repose sur une comparaison d'éléments qui ne sont pas comparables.

En effet, l'incidence de la cotisation sucre serait loin d'être la même pour toutes les sucreries. Cela résulterait, d'une part, du système de la répartition des quotas entre sucreries, d'autre part, de l'existence d'un fractionnement du quota de chaque entreprise entre trois régimes de prix (A, B et C). Au gré de diverses circonstances, le régime de quotas produirait entre sucreries des effets assez différents. Ainsi, une sucrerie produirait, en plus de son quota de base, son quota B et même du sucre C. Même si le sucre C est vendu à un prix marginal, il augmenterait néanmoins le revenu total de l'entreprise. Si cette entreprise paie un montant maximal de cotisation à la production sur son quota B, resterait le fait que ses rentrées sont les plus élevées. A l'inverse, une autre sucrerie ne pourrait produire tout juste que son quota A. Dès lors, sa production lui serait payée presque exclusivement au prix du sucre A — c'est-à-dire plus cher au kilogramme fabriqué que la production de la première sucrerie, mais sur le revenu total elle serait distancée. Par ailleurs, si elle ne produit en sucre B que le tiers de son quota B, elle payerait moins de cotisation mais ses rentrées seraient moindres.

Ainsi, ce qui importerait le plus dans la comparaison de la situation de deux sucreries, ce ne serait pas le taux de la cotisation sucre payée, que ce taux soit calculé sur sa production totale ou autrement; ce qui compterait serait, après déduction de la cotisation sur le sucre B et vente de tout son sucre, partie au prix d'intervention (quotas A et B), partie au cours mondial (sucre C), le profit total.

A l'appui de sa thèse, le Conseil fournit un exemple chiffré selon lequel la sucrerie payant au plus fort taux de cotisation serait la plus favorisée, et non celle payant au taux le moins fort.

La comparaison du taux des cotisations sucre et isoglucose opérée par les requérantes serait donc irrelevante.

Le Conseil rappelle que les sucriers ont un quota maximal 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 d'une

importance égale au tiers du quota A (35 %) et qui 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. Les demanderesses n'apporteraient pas même 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.

Le grief de discrimination ne serait donc pas établi.

D'après le Conseil, la motivation du règlement n° 1111/77 donnerait une réponse suffisante au moyen de détournement de pouvoir invoqué par la requérante dans l'affaire 124/77. En effet, ce serait parce que l'isoglucose bénéficierait des avantages et des contraintes de l'organisation du marché du sucre qu'elle devrait contribuer aux charges de cette organisation. Une telle contribution paraîtrait ainsi une contrepartie normale et le caractère intrinsèquement «tortueux» d'un détournement de pouvoir ne serait donc aucunement établi.

Le Conseil poursuit son argumentation en soutenant d'une part que les prix de vente des deux produits sont quasiment les mêmes, le prix de vente de l'isoglucose rejoignant presque — à 2 à 3 % près — le prix d'intervention du sucre, et, d'autre part, qu'il n'est aucunement établi que le prix de revient de l'isoglucose soit d'un niveau aussi élevé que celui du sucre, et donc que la cotisation fixée soit insupportable pour l'isoglucose. A ce dernier égard, le Conseil rappelle le principe du droit judiciaire, principe d'ailleurs «commun aux droits des États membres» au sens de l'article 215 du traité, que c'est *au demandeur d'apporter la preuve de sa réclamation.*

Quoi qu'il en soit, compte tenu des prix des campagnes en cours (1976/1977 et 1977/1978) et des frais nets d'approvisionnement en matières premières et des bénéfices non négligeables sur vente des sous-produits (particulièrement élevés pour l'isoglucose), le maïs serait plus avantageux que la betterave à la tonne de sucre ou équivalent. En particulier pour 1977/1978, le montant de la cotisation isoglucose (5 UC/100 kg) serait parfaitement absorbable.

Dès lors, l'imposition de l'isoglucose à la cotisation sucre sur la totalité de sa production, alors que le sucre ne la paie que sur son quota B, n'aurait rien de disproportionné, ni de discriminatoire, puisqu'elle serait l'expression d'un équilibre recherché entre deux produits et tiendrait compte de leur prix de revient respectif. De même, le grief selon lequel le calcul manquerait de base ne serait pas opérant.

Le Conseil soutient enfin que, quand bien même il aurait créé un léger handicap au détriment des producteurs d'isoglucose, celui-ci serait minime et parfaitement tolérable dans le cadre de la politique agricole commune, qui pourrait comporter pour les opérateurs des charges répondant à l'intérêt général.

D'autres griefs encore, de l'avis du Conseil, sont des conséquences d'une mauvaise interprétation des données chiffrées, et, de ce fait, devraient également être écartés.

Il en serait ainsi du *grief spécial de proportionnalité,* soulevé par les requérantes dans les deux affaires, et selon lequel l'imposition d'une cotisation sur l'isoglucose serait excessive par rapport au but poursuivi. En effet, selon les mémoires des requérantes, l'industrie de l'isoglucose ayant en 1977 une capacité de production représentant 3,5 % de celle du sucre (ou encore de 350 000 tonnes) et ne pouvant concurrencer — et encore en partie seulement — que le sucre liquide (700 000 tonnes), point n'aurait été besoin de lui imposer de cotisation.

D'après le Conseil, l'inconvénient de ce raisonnement est qu'il repose sur une sous-évaluation flagrante de l'utilisation potentielle de l'isoglucose. De l'avis de la Communauté, se fondant à cet égard sur des études sérieuses, l'isoglucose pourrait à brève échéance détenir un potentiel d'utilisation allant jusqu'à 33 % de la consommation totale de sucre (plus exactement le quantum se situerait à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 19 et 33 % du sucre, ce que l'on peut évaluer pour les besoins du raisonnement à 25 %). En effet, aux 10 % (et non pas 7 %) de sucre liquide actuellement produits, on devrait ajouter comme potentialité d'utilisation pour l'isoglucose le sucre solide que les utilisateurs mettraient en solution au fur et à mesure de leurs besoins, ainsi également que la possibilité de l'utilisation de l'isoglucose dans certaines préparations faites à chaud, au total 25 % du marché. Ceci permettrait donc de multiplier par sept le pourcentage de marché potentiel de l'isoglucose, actuellement (1977) de 3,5 %.

En définitive, puisque le pourcentage d'utilisation potentiel de l'isoglucose serait loin d'être atteint et étant entendu que la Communauté était bien fondée à vouloir établir un équilibre entre sucre et isoglucose, l'adoption d'ores et déjà d'une mesure destinée à permettre une réalisation progressive de cet équilibre n'avait rien de disproportionné.

En ce qui concerne le grief de violation de *droits fondamentaux,* le Conseil souligne tout d'abord que le régime qu'il a institué, en raison du fait même qu'il est équilibré entre les deux secteurs, ne saurait être considéré comme ayant *interdit* une activité. En second lieu, l'aurait-il gênée, en modérant le développement de l'une, que cela devrait, d'après les prémisses, être considéré comme légitime dans le cadre des options de la politique agricole commune et comme

s'étant réalisé d'une manière saine et sans mesures excessives. Il conviendrait en effet de reconnaître que, dans le domaine du commerce des produits agricoles ou des produits de transformation issus de ces produits, la liberté du commerce serait du fait même du traité devenue l'exception — et la réglementation, la règle. La jurisprudence *Nold* (affaire 4/73) reconnaîtrait d'ailleurs, en même temps que la protection du droit au libre exercice du commerce, la possibilité d'une limitation de ce droit, à condition que la mesure ait été prise au nom de l'intérêt public et pour répondre à des objectifs d'intérêt général.

Quant aux griefs de violation de la *sécurité juridique* et d'*absence de mesures transitoires,* le Conseil fait observer d'une part que le règlement n° 1111/77 connaît une application progressive puisque le montant de la cotisation a été réduit de moitié pour la première campagne, donc qu'il y a eu mesure transitoire. D'autre part, le Conseil invoque l'absence de droits acquis à une réglementation, ou plutôt à une non-réglementation, et la légitime prudence dont devrait faire preuve tout investisseur économique.

D — Les répliques dans les deux affaires

— L'affaire 116/77

La recevabilité du recours

En ce qui concerne la recevabilité du recours, la *requérante* fait valoir en premier lieu que le dommage invoqué par elle est à la fois *certain et direct.* Sans qu'il soit besoin de prouver son caractère spécial, il serait dès à présent évaluable.

a) Le caractère certain du dommage invoqué

La Commission, en se référant à un essai doctrinal, par ailleurs isolé, ferait une distinction entre la notion de dommage et celle de préjudice. Pour subtile qu'elle soit, cette interprétation viserait en fait, moins à dégager les nuances de la jurisprudence de la Cour de justice par laquelle celle-ci aurait admis la validité d'un dommage futur comme cause de responsabilité, qu'à réduire la portée d'une règle pour laquelle la Cour n'avait pas jugé utile de faire une telle distinction.

Si la Cour avait voulu distinguer le dommage du préjudice — termes qui, si l'on se réfère au sens commun, auraient une portée identique et interchangeable —, elle ne se serait pas référée à la survenance de «*dommages* imminents et prévisibles», ceux-ci ayant normalement déjà dû être matériellement réalisés s'il fallait suivre l'interprétation de la Commission. Aussi cette interprétation, qui apparaîtrait comme excessivement restrictive et qui déformerait la pensée de la Cour, qui aurait utilisé la même formule dans deux arrêts (affaires jointes 56-60/74, *Kampffmeyer,* attendu n° 6 et affaire 44/76, *Firma Milch-, Fett- und Eier-Kontor,* attendu n° 8), devrait-elle être rejetée. La Cour d'ailleurs, pour justifier sa position, ferait référence aux règles en vigueur dans les systèmes juridiques des États membres, «dont la plupart sinon tous admettent une action en responsabilité fondée sur un *dommage* futur mais suffisamment certain» (affaires jointes 56-60/74, *Kampffmeyer,* attendu n° 6). Elle n'estimerait donc pas utile, comme le soutiendrait la Commission, de distinguer le dommage du préjudice.

En l'espèce, il serait clair que les conditions d'admissibilité du dommage futur, au sens arrêté par la Cour de justice dans sa jurisprudence, comme base d'un recours en responsabilité extracontractuelle, seraient réunies. En effet, par l'obligation d'effectuer le paiement de la cotisation à la production d'isoglucose au taux excessif arrêté par la réglementation litigieuse, la requérante serait amenée inéluctablement à cesser ses investissements dans ce domaine et à mettre fin, à bref délai, à son activité de production. A cet égard, la requérante s'offre de fournir à la Cour de justice, chiffres à l'appui, tous les éléments de preuve qui seraient jugés éventuellement nécessaires.

b) Le caractère direct du dommage invoqué

La requérante ne comprend pas comment la Commission peut exprimer des doutes à ce sujet. En effet, la Commission ne donnerait pas la moindre indication des «éléments étrangers à la cotisation incriminée» qui viendraient rompre le lien de causalité. A partir du moment où la requérante aurait établi, *prima facie*, l'existence d'un lien de cause à effet entre le règlement n° 1111/77 du Conseil et le dommage, ce serait aux parties défenderesses qu'il appartiendrait d'apporter la preuve de l'élément qui romprait la chaîne de causalité.

c) Le caractère spécial du dommage invoqué

La responsabilité pour faute n'exigerait pas, à l'inverse de ce qu'affirmerait le Conseil, la preuve d'un dommage spécial. Il n'en serait ainsi qu'au cas où, par suite d'une mesure administrative non entachée de faute, un préjudice anormalement grave et spécial aurait été encouru par un particulier. Ce ne serait par conséquent que dans le cas où une responsabilité sans faute serait en jeu que la démonstration du dommage spécial et anormalement grave devrait être établie.

A propos de la question du *lien de cause à effet*, la requérante fait observer que la reconnaissance de la responsabilité administrative suppose la preuve d'un tel lien entre la mesure incriminée et le préjudice allégué.

Se référant à la théorie de la «*causa proxima*», généralement adoptée par les juridictions administratives pour l'appréciation du lien de causalité dans le cadre du contentieux de l'indemnité, la requérante fait valoir que cette théorie n'a pas la portée que la Commission lui donne erronément. Il n'y aurait en effet rupture du lien de causalité que si une cause étrangère s'est interposée entre la faute alléguée et le dommage qui s'en serait suivi, notamment le fait personnel de la victime. Celle-ci deviendrait dès lors seule responsable du préjudice qui l'atteindrait. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce, la requérante n'ayant en aucune manière concouru, de quelque façon que ce soit, à la réalisation de son propre préjudice.

D'une manière générale, la requérante fait remarquer que les arguments soulevés par les défenderesses visant à l'irrecevabilité de la requête auraient pour effet, s'ils étaient retenus, de réduire considérablement l'accès des particuliers au recours en responsabilité extracontractuelle devant la Cour de justice. En l'espèce, l'objet du recours consisterait très précisément dans la réparation du dommage qu'entraînera l'application à la requérante des règlements contestés, à savoir la fermeture de son usine d'isoglucose; il ne consisterait pas à obtenir, sous la forme d'une allocation de dommages-intérêts, ce qui ne constituerait en réalité que le remboursement des cotisations payées en vertu de ces règlements.

Le bien-fondé du recours

1. Violation des objectifs fixés à l'article 39, paragraphe 1, du traité

La requérante fait valoir notamment que même si, comme le prétendent les parties défenderesses, le règlement n° 1111/77 visait à stabiliser le marché du sucre, rien n'autorise pour autant à penser que la poursuite de cet objectif devait nécessairement se faire au détriment du développement d'un processus technique nouveau. Ni le Conseil, ni la Commission n'apporteraient le moindre élément permettant de penser qu'une politique, autre que celle finalement adoptée au détriment des producteurs d'isoglucose, a été envisagée.

La requérante se demande enfin si la Communauté, en sacrifiant l'industrie isoglucosière, veut laisser aux producteurs actuels de sucre le monopole d'un marché qu'ils pourront peut-être eux-mêmes orienter vers la production de l'isoglucose. A cet égard, la requérante se réfère aux négociations, rapportées dans la presse, entre le producteur néerlandais Centrale Suiker Maatschappij et le commissaire de la société Koninklijke Scholten-Honig. Dès à présent, certains gros producteurs de sucre pourraient se montrer intéressés à prendre des intérêts dans la production de l'isoglucose.

2. Violation du droit au libre exercice d'une activité économique

La requérante fait observer que même si l'intention du Conseil n'a pas été de supprimer l'activité de la requérante, la réglementation incriminée aura cet effet. Or, ce serait sous l'angle de l'effet, par rapport à l'objectif recherché, que le respect du droit, surtout lorsqu'il s'agit d'un droit communautaire fondamental, devrait être contrôlé.

3. Violation du principe de non-discrimination

La requérante conteste en particulier ce qu'elle considère comme une tentative, de la part de la Commission, de minimiser l'inégalité de traitement entre l'isoglucose et le sucre en invoquant des cas individuels isolés. En effet, la Commission aurait cité un exemple où la production de sucre C représente 87,7 % de la production dans le cadre du quota de base.

S'agissant d'apprécier si le système mis en place par le règlement n° 1111/77 pénalise les producteurs d'isoglucose par rapport aux producteurs de sucre, il y a lieu, d'après la requérante, de se fonder sur des valeurs moyennes. Or, ainsi que la requérante l'aurait indiqué dans sa requête, le quota B effectif aurait oscillé, depuis 1971 jusqu'à 1976, entre 12,5 et 19,8 % du quota A. Il serait dès lors permis de considérer qu'en moyenne le producteur de sucre épuiserait son quota A et entamerait 16 % de celui-ci sur son quota B. Utilisant la méthode de calcul de la Commission, cela donnerait les chiffres suivants:

— production de sucre A: 100
— production de sucre B: 16
— production de sucre C: 0
Total production de sucre: 116

— Prix d'intervention: 34,60 UC/100 kg
— Cotisation à la production: 9,85 UC/100 kg
— Prix du sucre B: 34,60 — 9,85 = 24,75 UC/100 kg.

Valorisation du sucre

100 × 34,60 = 3 460
16 × 24,75 = 396
Total: 3 856

Prix moyen du fabricant:

$\frac{3\,856}{116}$ = 33,24 UC/100 kg

Différence: 34,60 — 33,24 = 1,36 UC/100 kg.

Soit 2,82 % du prix d'intervention garanti de sucre A alors que la cotisation

d'isoglucose de 5 UC/100 kg représenterait 14,45 % de ce prix, soit plus de cinq fois davantage.

La requérante ajoute que ce mode de calcul ne tient même pas compte en particulier du fait que 60 % de la charge représentée par la cotisation sur le sucre B est effectivement transféré au producteur de betteraves.

Dans un complément à son mémoire en réplique, la requérante déclare être en possession d'éléments permettant d'affirmer que l'exemple cité par la Commission est bien exceptionnel. Les chiffres cités par la Commission correspondraient en effet à ceux qui ressortiraient du rapport annuel pour l'exercice 1976 de la société *Béghin-Say* et qui concerneraient sa filiale, la société *Unisuc*. Se basant sur une analyse des rapports de Béghin-Say pour 1975 et 1976, la requérante conclut que l'exemple invoqué par la Commission prouve exactement le contraire de ce qu'elle cherche à démontrer.

4. Violation du principe de la proportionnalité

La requérante se réfère à l'affirmation de la Commission, selon laquelle un des objectifs de la réglementation incriminée serait de «régulariser la production d'isoglucose» en fonction de celle du sucre et des possibilités d'écoulement sur le marché. Au cas où cet objectif viserait en réalité à freiner la production d'isoglucose pour protéger l'écoulement de sucre, les parties défenderesses se sont rendues coupables, de l'avis de la requérante, d'un détournement de pouvoir.

Pour le cas où la Cour estimerait qu'il est conforme au traité de freiner volontairement la production d'un produit pour favoriser l'écoulement d'un produit concurrent, la requérante maintient, à titre subsidiaire, son grief portant sur la violation du principe de proportionnalité.

— L'affaire 124/77

En fait

La requérante conteste à de nombreux égards les affirmations, tant de la Commission que du Conseil, sur le plan des faits.

1. L'isoglucose

a) Le rôle de l'isoglucose et le marché potentiel du produit

L'isoglucose ne serait pas, comme l'affirmerait la Commission, un simple substitut du sucre, puisqu'il pourrait *seulement* remplacer le sucre liquide et cela jusqu'à concurrence de 50 %. En conséquence, le marché *maximal* total de l'isoglucose devrait raisonnablement être évalué à 50 % de la consommation communautaire liquide, soit à 350 000 tonnes sur une consommation totale de sucre de 9 millions de tonnes.

La Commission ne produirait pas le moindre indice à l'appui de son estimation selon laquelle, à long terme, le marché potentiel de l'isoglucose pourrait représenter jusqu'à 30 % de l'ensemble du marché communautaire du sucre.

b) Les coûts de production de l'isoglucose

Contrairement à diverses assertions de la Commission et du Conseil, selon lesquelles ceux-ci ne disposaient pas d'informations en cette matière, la requérante, de même sans aucun doute que d'autres fabricants d'isoglucose, aurait à tout moment été disposée à coopérer avec la Commission et à lui fournir toute information utile sur ses coûts de production. Ainsi, par exemple, le 5 avril 1977, la requérante aurait communiqué aux deux membres responsables de la Commission, avec copie aux services compétents de celle-ci, une estimation détaillée des coûts de production, en ajoutant qu'elle se tenait à la disposition de la Commission pour tout contrôle que celle-ci voudrait effectuer sur les chiffres fournis. La requérante joint en annexe à sa réplique une copie de la correspondance qu'elle a adressée à la Commission, y compris les prévisions suivantes (traduction de l'anglais):

8 mars 1977

Prévisions des coûts pour l'isoglucose

(UKL par tonne base solides secs)

	UKL par tonne
Coût des céréales (voir note I)	139,77
Transport jusqu'à Greenwich	5,18
	144,95
Contribution en moins pour aliments pour animaux et autres résidus sans amidon	58,15
	86,80
Coûts ordinaires de fabrication et de manutention	39,05
Fabrication spéciale de l'isoglucose	49,16
Frais généraux services administratifs	9,79
Frais généraux et de recherche (intérêts exclus)	4,62
Frais de vente	1,01
Frais de distribution	8,45
Coût total avant intérêts	198,88
Prix de vente	208,00
Bénéfice avant intérêts	9,12
Moins intérêts: 12,5 % sur capital actif	2,79
Retour d'investissement de 235 UKL par tonne (voir note II)	6,33 [1]

1 — Depuis la date à laquelle l'investissement a été planifié, la suppression de la restitution à la production a réduit le bénéfice escompté à 13,75 UKL par tonne.

Notes

(I) En janvier 1977, prix de seuil de 142,20 UC la tonne, à l'exclusion du montant compensatoire adhésion qui a pris fin en décembre 1977, et de la restitution à la production qui a pris fin en juillet 1977. Calcul sur la base de 1 UKL = 1,7556 UC et de 1,7256 tonnes de céréales nécessaires pour fabriquer une tonne d'isoglucose.

(II) Chiffre basé sur un capital de 7,4 millions d'UKL pour la production de 31,377 tonnes d'isoglucose, à l'exclusion de 3,7 millions d'UKL pour l'extension du programme corrélatif, rapportés à une autre production.

12 juillet 1977

Prévisions des coûts pour l'isoglucose

(UKL par tonne base solides secs)

	UKL par tonne
Coût des céréales (voir note I)	164,35
Transport jusqu'à Greenwich	5,18
	169,53
Contribution en moins pour aliments pour animaux et autres résidus sans amidon	62,27
	107,26
Coûts ordinaires de fabrication et de manutention	39,05
Fabrication spéciale de l'isoglucose	49,16
Frais généraux services administratifs	9,79
Frais généraux et de recherche (intérêts exclus)	4,62
Frais de vente	1,01
Distribution	8,45
Coût total avant intérêts	219,34
Prix de vente	222,00
Bénéfice avant intérêts	2,66
Moins intérêts à 12,5 % sur capital actif	2,79
Retour d'investissement de 235 UKL par tonne (voir note II)	— 0,13 [1]

1 — Depuis la date à laquelle l'investissement a été planifié, la suppression de la restitution à la production a réduit le bénéfice escompté à 13,75 livres par tonne.

Notes

(I) En janvier 1978, prix de seuil de 149,30 UC la tonne, avec un coefficient MCA de 1,323 et un MCA de 20,63 UKL. Calcul sur la base de 1 UKL = 1,70463 UC et de 1,7256 tonne de céréale nécessaire pour fabriquer une tonne d'isoglucose.

(II) Chiffre basé sur un capital de 7,4 millions d'UKL pour la production de 31 377 tonnes d'isoglucose, à l'exclusion de 3,7 millions d'UKL pour l'extension du programme corrélatif, rapportés à une autre production.

(III) Les chiffres reproduits ci-dessus excluent tout effet de la cotisation spéciale HFGS (glucose à haute teneur en fructose et sucre) envisagée.

(IV) La conversion des chiffres et les frais généraux sont basés sur les niveaux des coûts en 1976/1977, et ils n'ont pas été ajustés pour tenir compte de l'inflation. Pour tenir compte de l'inflation, ils doivent être majorés de 16 %.

2. Le sucre

La requérante reproche au Conseil et à la Commission de n'avoir dressé, dans leurs mémoires en défense, qu'un tableau fragmentaire du marché communautaire du sucre et, en particulier, de n'avoir pas donné des détails sur les questions cruciales concernant la cotisation prévue pour le quota B, sur laquelle la cotisation applicable à l'isoglucose a été basée.

Elle fait valoir que les informations fournies par la Commission, ajoutées à certaines statistiques publiées («Les industries sucrières de la CEE» — DAFSA-Analyse), confirment pleinement le grief de discrimination qu'elle a formulé. En effet, il apparaîtrait que, durant la période de trois ans qui aurait précédé l'adoption du règlement, le régime du sucre n'aurait imposé aux producteurs de sucre *aucune* espèce de charge, alors que maintenant, comme la cotisation à la production pour le sucre de quota B sera vraisemblablement égale, d'après ce que la Commission déclarerait dans son mémoire en défense, à la totalité du montant de 9,85 unités de compte, les fabricants d'isoglucose seraient astreints à contribuer aux coûts du système pour une part substantielle et tout à fait disproportionnée. En outre, toute cotisation qui aurait éventuellement dû être payée durant la période en cours serait plus que compensée par l'avantage de 15 %, selon les propres chiffres de la Commission, du prix communautaire du sucre, *même lorsqu'on isolerait le quota B*, ce qu'on ne devrait pas faire. Enfin, comme le quota A (à la suite des pressions des producteurs de sucre) aurait été fixé à un chiffre artificiellement et insensément élevé, le quota B ne serait généralement pas atteint; ainsi en 1975-1976, la production de quota B, qui se serait élevée à 1 069 000 tonnes, n'aurait représenté *qu'un huitième* de la production de quota A, qui se serait élevée à 8 529 000 tonnes.

3. Prétendue justification de la cotisation à la production d'isoglucose

La requérante conteste enfin deux arguments de la Commission, tirés respectivement du prétendu bénéfice pour l'isoglucose du prix garanti du sucre et de la contribution aux charges causées à la Communauté par l'exportation. Elle fait observer qu'en toute hypothèse les deux arguments ne peuvent être utilisés cumulativement.

En droit

La requérante commente certaines considérations en droit développées par les parties défenderesses notamment sur les points suivants:

1. Le principe de la proportionnalité

La requérante fait notamment valoir que si la cotisation a eu en effet pour but de demander aux fabricants d'isoglucose de *participer* aux coûts que l'écoulement des excédents de sucre entraîne, il est manifeste que la charge imposée à l'isoglucose aurait dû être *proportionnelle* à la part du marché total que ce produit représente. Si la production totale d'isoglucose a dès lors été évaluée à 350 000 tonnes (soit approximativement à un tiers d'un million de tonnes) et la production totale de sucre à 11 millions de tonnes, la charge proportionnelle à faire supporter par l'isoglucose aurait dû être égale à 1/33 ou 3 % de la charge totale. La cotisation imposée serait donc manifestement disproportionnée et exorbitante.

2. Objectifs de la politique agricole commune

De l'avis de la requérante, le fait que le régime communautaire applicable au sucre a pour but de stabiliser le marché du sucre, cependant que les autorités communautaires ont de manière patente échoué dans leur tentative de réaliser ce but mais ont provoqué d'importants excédents à des prix élevés, ne saurait justifier

le remède qu'elles tentent maintenant d'appliquer en pénalisant la production d'isoglucose.

3. Dommages-intérêts

Le préjudice causé à la requérante sera d'autant plus faible, d'après celle-ci, que l'illégalité du règlement sera établie et la taxe éliminée plus tôt. En conséquence, la requérante serait juridiquement tenue d'engager une procédure suffisamment tôt pour limiter le dommage et elle se comporterait irrégulièrement si, pour agir, elle attendait que les pertes se soient réalisées durant plusieurs années.

En ce qui concerne la réalité du dommage futur, la requérante aurait déjà prouvé (annexe I au présent mémoire) que l'imposition de la cotisation à la production d'isoglucose avait pour résultat de rendre cette production non rentable. Il serait donc clair que la requérante se trouverait dès lors dans l'obligation de cesser de produire de l'isoglucose et qu'elle devrait passer ses investissements par profits et pertes, à moins que le règlement ne soit abrogé. Elle ne voit pas comment il peut être prétendu qu'elle a omis d'établir à la fois la réalité du dommage et le lien direct entre celui-ci et le règlement attaqué.

E — La duplique du Conseil relative aux affaires jointes 116/77, 124/77 et 143/77

Le *Conseil* fait valoir dans sons *mémoire en duplique* que c'est pour s'être montrées opérateurs téméraires que les requérantes ont subi leur préjudice. Leurs requêtes devraient dès lors être rejetées pour *défaut de lien de cause à effet,* leur préjudice, c'est-à-dire le caractère d'obsolescence économique de leurs investissements, résultant spécialement de l'imprudence avec laquelle elles se seraient lancées dans un secteur réglementé, espérant en cumuler les avantages (prix élevé garanti) avec ceux de la matière première utilisée, sans prendre en considération les risques de mesures complémentaires qui pouvaient être prises dans le cadre de ce secteur, obnubilées qu'elles étaient par le fait qu'elles croyaient à une pénurie de sucre et à l'assurance d'un nouveau débouché pour le maïs transformé.

— Lien de cause à effet

Après avoir remarqué que la requérante dans l'affaire 143/77, à l'inverse des deux autres requérantes, avait présenté un premier élément de preuve quant à l'existence d'un lien de causalité éventuel entre son prétendu préjudice et le règlement n° 1111/77, le Conseil fait observer que la cause du préjudice que cette requérante aurait subi semblerait se trouver, d'après la requête de celle-ci déposée dans l'affaire en responsabilité 153/77, *en amont du règlement n° 1111/77.* En effet, il serait notamment dit dans ce mémoire (p. 34): «*La production de l'isoglucose ne serait pas devenue non rentable si la restitution à la production n'avait pas été supprimée*».

Par ailleurs, il apparaîtrait maintenant des chiffres communiqués par la requérante dans l'affaire 124/77, en annexe I à son mémoire en réplique (notamment du document daté du 12. 7. 1977 intitulé «Prévision des coûts de l'isoglucose»), que la *production aurait été, pour ce qui concerne cette requérante, également rendue déficitaire par le fait même de la suppression de la restitution à la production,* c'est-à-dire du règlement n° 1862/76 du Conseil du 27 juillet 1976.

Quoi qu'il en soit, de l'avis du Conseil, les présentes demandes en dommages et intérêts devraient être rejetées *comme irrecevables* parce que les moyens invoqués par les requérantes n'établissent nullement une *cause certaine,* au sens de la jurisprudence de la Cour dans les affaires 56-60/74, *entre le règlement n° 1111/77 et un préjudice éventuel.*

En ce qui concerne plus précisément la requête de la société Scholten, le Conseil s'appuie pour invoquer ce nouveau moyen d'irrecevabilité sur l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. En effet, les arguments avancés par cette société après le dépôt des mémoires en défense du Conseil dans les présentes affaires constitueraient un fait nouveau au sens des dispositions de l'article précité.

— Violation grave d'une règle supérieure de droit

Avant de répondre à certaines remarques des requérantes à l'égard d'une telle règle supérieure de droit qu'il aurait gravement violée, le Conseil présente notamment les observations suivantes sur la production «potentielle» de l'isoglucose et sur les droits acquis nés des règlements communautaires.

1. La production potentielle de l'isoglucose et la substituabilité de ce produit au sucre

Il serait évident, d'après le Conseil, que la substituabilité de l'isoglucose au sucre n'est pas totale et que la part du marché utilisée à la consommation des ménages ne peut être fournie par l'isoglucose. A l'inverse, dans tout ce qui serait utilisation industrielle du sucre, la substituabilité serait large. Ce serait le problème du sucre liquide. Mais il y aurait deux sucres liquides, celui qui serait commercialisé à l'état liquide et celui qui, livré à l'état solide à un transformateur, serait mis par celui-ci en solution aqueuse pour être utilisé (certains transformateurs fabriqueraient eux-mêmes leur sucre liquide à l'aide du sucre solide).

L'expression «utilisation potentielle» de l'isoglucose signifierait utilisation possible ou encore utilisation susceptible d'être réalisée. A cet égard, le Conseil verse aux débats la documentation qu'il a réunie et considère qu'elle établit que rien n'empêche, techniquement parlant, que, dans un très proche avenir, avant 1980, en Europe de l'Ouest, l'isoglucose se substitue au sucre pour plus de deux millions de tonnes et vraisemblablement au moins un (W. Grosskopf et E. Schmidt, *Saccharose oder Isoglucose*, p. 14 à 17). Et il souligne, si l'on produisait même un million de tonnes d'isoglucose, les effets catastrophiques qui en résulteraient sur les marchés.

2. La question des droits acquis à réglementation

Le Conseil ne disconvient pas de l'affirmation des requérantes, selon laquelle il n'existe pas de droits acquis à une réglementation. Il fait toutefois remarquer que, dans le cadre d'une réglementation prévoyant avec précision les conditions dont vont bénéficier pendant une période donnée les opérateurs, ceux-ci bénéficient, sinon stricto sensu de «droits acquis», du moins de protection de leur confiance légitime dans ladite réglementation. Tel serait le cas en ce qui concerne l'intérêt des sucreries dans le système des quotas établi par le règlement n° 3330/74.

3. Violation de l'article 39 du traité

Le Conseil s'efforce, contre diverses critiques faites par les requérantes, de justifier la préférence qu'il a accordée à certains des objectifs énoncés à cet article par rapport aux autres.

4. Les griefs de discrimination, de disproportionnalité et de détournement de pouvoir

Le Conseil conteste le raisonnement commun aux répliques, selon lequel la cotisation frappe le sucre A + B à

2,82 % de son prix (en fait du prix d'intervention) et l'isoglucose à 14,45 % du même prix, et que ces chiffres, leur relation étant de *1 à 5,2*, sont le signe de la *discrimination* de l'isoglucose par rapport au sucre. A cet égard, le Conseil rapelle notamment qu'avant de vouloir prouver que leur produit est imposé à un taux discriminatoire, les fabricants d'isoglucose auraient dû examiner si leur produit ne bénéficie pas d'un traitement plus qu'avantageux en étant vendu — grâce au régime sucre — à un prix non déterminé par le jeu de l'offre et de la demande mais par le système sucre. A défaut d'avoir fait cette comparaison, ils ne pourraient prétendre, les situations étant *objectivement* différentes, que sucre et isoglucose sont deux produits similaires qui sont traités différemment. En suivant le raisonnement des requérantes, on aurait trop tendance à oublier le règlement n° 1110/77 qui constituerait le lien entre les deux cotisations et justifierait le montant déterminé au règlement n° 1111/77 de la cotisation d'isoglucose.

Sans doute, les requérantes soutiendraient-elles que cette liaison opérée par le règlement n° 1110/77 constituerait un *détournement de pouvoir:* un produit non rentable, le sucre, serait «renfloué» par un produit rentable, l'isoglucose, et cela au détriment de ce produit. Le Conseil aurait déjà eu l'occasion de rejeter cet argument sous ses différentes formes.

Le Conseil estime que le grief de la *disproportionnalité* de la cotisation isoglucose par rapport à la cotisation sucre est mal fondé car les règlements n^{os} 1110/77 et 1111/77 ont eu justement pour effet de proportionner la croissance de cette production.

5. Le Conseil pense en avoir assez dit en ce qui concerne le système du règlement n° 1111/77 pour ne plus avoir à se justifier d'une *violation de la liberté du commerce et de l'industrie, voire des libertés fondamentales.*

6. Violation de la sécurité juridique par absence de mesures transitoires

Le Conseil fait notamment valoir que l'article 18 du règlement n° 1111/77 a une autre fonction que celle que les requérantes veulent lui donner. Il s'agirait en effet d'une disposition habituelle à chaque changement de réglementations agricoles pour les «contrats en cours».

Ici la situation serait autre. Le règlement n° 1111/77 partirait d'un système légitimement établi pour le sucre et lierait tout développement de la production de l'isoglucose aux inconvénients que ce développement pourrait causer au système sucre, système dont, par ailleurs, l'isoglucose bénéficierait.

F — La duplique de la Commission relative aux trois affaires

— En fait

Dans son *mémoire en duplique,* la *Commission* traite notamment des points suivants:

1. La substituabilité de l'isoglucose au sucre

La Commission continue d'affirmer que l'isoglucose peut remplacer le sucre dans la plupart des utilisations industrielles de ce produit (y compris le sucre cristallisé) et que le marché potentiel à long terme pourrait représenter jusqu'à 30 % de la consommation totale de sucre dans la Communauté. A l'appui de cette affirmation, la Commission joint en annexe à sa

duplique un extrait de l'étude de M. Ehle: Die Konkurrenzsituation zwischen Zucker aus Rüben und Zucker aus Mais in der Bundesrepublik Deutschland (p. 83).

2. Les coûts de la production

La Commission confirme qu'elle ne disposait pas, au moment où elle a présenté sa proposition, pas plus qu'elle ne disposerait actuellement, de chiffres sur les coûts de production effectifs et comparatifs de l'isoglucose et du sucre liquide. Les chiffres fournis par la requérante dans l'affaire 124/77 ne seraient que des simples estimations (dont certaines seraient particulièrement sujettes à caution) puisqu'il s'avérerait que son usine n'aurait pas encore commencé à produire.

3. Les matières premières

La Commission fait observer que la requérante dans l'affaire 143/77, qui aurait notamment reproché à la Commission de minimiser l'importance de l'isoglucose pour les producteurs de maïs, ne conteste pas les chiffres actuels produits par la Commission relatifs à l'approvisionnement communautaire en maïs. Par ailleurs, il y aurait lieu de mettre en balance la production largement déficitaire de maïs dans la Communauté et la production excédentaire de betteraves.

— En droit

Quant à la recevabilité des recours, la Commission maintient intégralement les observations présentées dans ses mémoires en défense, tout en les développant pour répondre aux différents arguments invoqués au stade des répliques.

En ce qui concerne le *bien fondé des recours,* la Commission développe son argumentation à l'égard des moyens invoqués par les requérantes, et notamment des moyens suivants:

1. Violation du principe de non-discrimination

En ce qui concerne l'affaire 116/77, la Commission rappelle que la production d'isoglucose n'est qu'une des activités de l'industrie amidonnière, dont les nombreux sous-produits bénéficieraient de multiples débouchés; l'industrie sucrière, sa concurrente, serait beaucoup plus spécialisée dans sa production et dans ses débouchés. Une comparaison objectivement fondée devrait par conséquent se situer au niveau des agents économiques, et non abstraitement au niveau des «produits».

Afin de réfuter l'affirmation de la requérante, selon laquelle les entreprises sucrières produisant du sucre B et du sucre C ne constitueraient qu'une infime minorité par rapport à l'ensemble des producteurs de sucre, la Commission produit en annexe de sa duplique un tableau statistique concernant le nombre d'entreprises ayant produit, jusqu'à la campagne 1977/1978, du sucre B et du sucre C. Il ressortirait de ce tableau que, si l'on excepte la première campagne 1968/1969 d'application de l'organisation commune, le nombre d'entreprises ayant produit du sucre B se situerait entre 76 % et 90 % du nombre total d'entreprises sucrières, tandis qu'entre 5 % et 44 % d'entreprises auraient produit du sucre C. Ces chiffres montreraient que, contrairement à la thèse de la requérante, la comparaison faite par la Commission avec une entreprise sucrière produisant les trois types de sucre serait économiquement fondée. Les objections formulées par la requérante (dans le complément du mémoire en réplique) à l'encontre du calcul effectué par la Commission ne feraient que démontrer que la requérante refuserait de se comparer à un concurrent producteur de sucre placé dans une situation similaire, c'est-à-dire tard venu sur le marché et

supportant la charge maximale de la cotisation à la production.

2. Violation du principe de proportionnalité

La Commission fait observer que la requérante dans l'affaire 124/77 continue à affirmer que, si le but de la cotisation est d'obliger l'isoglucose à supporter sa part des coûts qu'entraîne l'écoulement du sucre excédentaire, la charge imposée à ce produit devrait être proportionnelle à la part du marché total qu'il détient. La requérante estimerait cette part à 3 %. En appliquant la méthode de la requérante et en prenant les chiffres fournis par elle en ce qui concerne la production d'isoglucose, la Commission calcule que la contribution actuelle de l'isoglucose ne représente que 2,6 % de la charge totale qu'entraîne l'exportation de l'excédent de sucre prévu sur le marché communautaire pour 1977/1978. En fait, la Commission considère que la méthode correcte consiste à comparer la cotisation qui grève une tonne d'isoglucose avec les coûts d'écoulement de la tonne de sucre que cette tonne d'isoglucose écarte du marché communautaire. Dans cette optique, une cotisation qui représenterait un peu plus du cinquième des coûts que doivent supporter les fonds communautaires pourrait difficilement être considérée comme disproportionnée.

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 qui concerneraient 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 (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 des 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 ce choix 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 maximal 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 UC pour la cotisation isoglucose, ce montant représentant l'avantage économique que tire ce produit d'un prix du sucre sur le marché supérieur à celui qu'il devrait être 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 UC 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, éventuellement concernant 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 betteraves et de canne lors de la préparation des dispositions contestées. Elle serait partie de l'hypothèse résultant des informations alors en sa possession et selon lesquelles 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) imposée 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 agricultures 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 à la Cour des exemples 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, des contraintes qui étaient nécessaires pour le bon fonctionnement de l'organisation commune en cause:

i) Exemple: règlement n° 1696/71 du 26 janvier 1971, JO 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 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 troisième 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 était 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 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'intervention agricole» constitue un tout cohérent composé de garanties offertes aux producteurs, mais assorties 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 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 de 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 que 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 — Suite de la procédure et événements connexes

A — Procédure orale

A l'audience du 24 mai 1978, la société G. R. Amylum NV, représentée par Me Michel Waelbroeck, du barreau de Bruxelles, la société Tunnel Refineries Ltd., représentée par Me Francis Jacobs, barrister du Middle Temple à Londres, 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 de MM. H. Bronkhorst et J. Delmoly, membres de son service juridique, ont été entendus en leurs observations orales.

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

B — Demandes présentées après la clôture de la procédure orale

Par lettre du 8 août 1978, la société Tunnel Refineries Ltd., partie demanderesse au principal dans l'affaire 145/77 *(Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce)* et requérante dans l'affaire 124/77, a demandé, dans le cadre 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 société G. R. Amylum NV et qui portaient sur le prix, pour la campagne sucrière 1977-1978, des betteraves correspondant au sucre C.

La Cour a fait observer dans son arrêt du 25 octobre 1978 dans les affaires jointes 103 et 145/77 *(Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce,* Recueil 1978, p. 2037) que, dans la mesure où elle 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 affaires 103 et 145/77. Compte tenu des motifs exposés dans la partie en droit de l'arrêt susvisé, la Cour n'a pas estimé nécessaire de donner suite à la demande précitée.

Pour les mêmes motifs, la Cour a également refusé de doner suite à une demande de la Commission, présentée par lettre du 25 septembre 1978 au titre des articles 60 et 61 du règlement de procédure, tendant à ce qu'elle soit autorisée à produire devant 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 à ce qu'il plaise à la Cour d'ordonner, si elle l'estimait nécessaire, la réouverture de la procédure orale.

C — L'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978 dans les affaires jointes 103 et 145/77

Dans son arrêt du 25 octobre 1978, la Cour, statuant à titre préjudiciel sur les questions à elle soumises par le High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, a dit pour droit que le règlement n° 1111/77 du Conseil 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. En effet, la Cour avait constaté que les dispositions dudit règlement instaurant la cotisation à la production d'isoglucose portent atteinte au principe général d'égalité dont l'interdiction de discrimination, énoncée à l'article 40, alinéa 3, du traité, constitue une expression spécifique. Elle avait ajouté, toutefois, que sa 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 des édulcorants.

D — Reprise de la procédure écrite dans le cadre des affaires jointes 116, 124 et 143/77 et disjonction de l'affaire 143/77

Par lettre du 21 novembre 1978, la Cour a invité les parties requérantes dans les trois affaires précitées à compléter la procédure écrite par un mémoire d'observations précisant leurs pertes et le lien de causalité entre ces pertes et le comportement de la Communauté et donnant, aussi à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour, et surtout de l'arrêt du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83 et 94/76 et 4,15 et 40/77 *(Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG e. a./Conseil et Commission,* Recueil 1978, p. 1209), les observations qu'elles estiment utiles sur la question de savoir si les pertes éventuelles sont de nature à être mises à la charge de la Communauté en vertu de l'article 215 du traité.

Suite à cette demande, des mémoires ampliatifs ont été déposés par les sociétés requérantes. En réponse, le Conseil et la Commission ont présenté des observations supplémentaires écrites.

La société Koninklijke Scholten-Honig NV, partie requérante dans l'affaire 143/77, ayant demandé que soient traitées comme confidentielles diverses données contenues dans l'évaluation de ses pertes annexée à son mémoire ampliatif, cette affaire a, par ordonnance de la Cour du 7 mars 1979, été disjointe des affaires 116 et 124/77.

E — Réouverture de la procédure orale

Après avoir demandé à la requérante Tunnel Refineries Ltd, de fournir un complémet d'information en ce qui concerne l'évaluation de ses pertes (voir sous VIII ci-dessous), la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé de rouvrir la procédure orale, en la limitant à la question de savoir si, compte tenu également du comportement des requérantes, la responsabilité non contractuelle de la Communauté est en principe engagée en ce qui concerne un ou plusieurs des chefs des demandes en dommages-intérêts formulées par les requérantes, toute question relative à la preuve et au calcul détaillé du quantum d'un dommage éventuellement établi étant, le cas échéant, réservée pour un stade ultérieur de la procédure.

VI — Conclusions des parties dans l'affaire 116/77

La requérante conclut formellement à ce que la Cour

— dise pour droit que la responsabilité de la Communauté est engagée du fait de l'entrée en vigueur des articles 8 et 9 du règlement n° 1111/77 du Conseil et du règlement n° 1468/77 de la Commission;

— accorde à la requérante à titre de réparation du préjudice subi par elle à la date de la présentation du mémoire une somme de 106 612 456 BFR plus les intérêts au taux de 7 % jusqu'à la date du paiement effectif;

— réserve le droit de la requérante de réclamer la réparation intégrale du préjudice qu'elle pourrait être amenée à subir du fait de l'obligation où elle se trouverait de fermer son usine de production d'isoglucose au cas où les institutions défenderesses s'abstiendraient de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978 en ce qui concerne l'applicabilité des dispositions ci-dessus aux campagnes sucrières postérieures à la campagne 1977/1978;

— condamne les défenderesses aux dépens.

Le *Conseil* et la *Commission* concluent au rejet des demandes en dommages et intérêts comme non fondées et à la condamnation de la requérante aux dépens.

VII — Résumé des observations des parties

A — Dans l'affaire 116/77

La *requérante* expose notamment les observations suivantes:

1. Sur le préjudice

Tout en se bornant à préciser le montant du préjudice qu'elle aurait subi jusqu'à la date de son mémoire du fait de l'entrée en vigueur du règlement n° 1111/77 du Conseil, la requérante affirme néanmoins qu'aussi longtemps que les institutions défenderesses n'auront pas pris position sur les conséquences à tirer de l'arrêt du 25 octobre 1978 quant au régime à appliquer à l'isoglucose, elle doit réserver son droit de réclamer réparation de l'intégralité du préjudice résultant de l'obligation où elle pourrait se trouver de fermer son unité de production d'isoglucose. Cette perte avait été évaluée dans la requête à 777 millions de francs belges.

Dans l'immédiat, le préjudice subi du fait de l'entrée en vigueur du règlement n° 1111/77 aurait pu être établi comme suit sur la base des données contenues dans la note annexée à son mémoire:

a) Perte de marge directe en raison de remplacement des ventes d'isoglucose par des ventes alternatives	72 723 229 F
b) Intérêts sur (a)	2 936 798 F
c) Perte de marge en raison de la diminution de la mouture	28 482 539 F
d) Intérêts sur (c)	2 187 182 F
e) Cautions d'engagement payées à la Société Générale de Banque	182 708 F
f) Frais exposés par la requérante pour la défense de ses intérêts devant les autorités belges	100 000 F
Total:	106 612 456 F

2. Sur l'illicéité de l'acte générateur du préjudice

L'acte incriminé serait le règlement n° 1111/77. Il s'agirait d'un acte normatif comportant des choix de politique économique, qui ne pourrait, selon la jurisprudence constante de la Cour, engager la responsabilité de la Communauté, compte tenu des dispositions de l'article 215, alinéa 2, du traité, qu'en présence d'une «violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les intérêts des particuliers» (cf. notamment affaire 5/71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, Recueil 1971, p. 975; affaires jointes 54 à 60/76, *Compagnie industrielle du comté de Loheac*, Recueil 1977, p. 645). Il importerait donc d'examiner si cette condition est satisfaite dans la présente espèce.

1) Sur la violation d'une règle supérieure de droit protégeant les intérêts des particuliers

La requérante soutient qu'elle est en droit de se prévaloir de la violation d'une telle règle de droit, à savoir le principe fondamental de non-discrimination énoncé à l'article 40, alinéa 3, du traité, pour la méconnaissance duquel la Cour aurait, dans son arrêt du 25 octobre 1978, invalidé le règlement n° 1111/77.

2) Sur le caractère «suffisamment caractérisé» de la violation de la règle supérieure de droit

a) La requérante déclare se rallier à l'opinion exprimée par M. l'avocat général Capotorti, selon laquelle «le concept de violation grave, suffisamment caractérisée, s'épuise dans celui de violation d'un principe de droit communautaire ou devient précisément un ajout superflu lorsqu'il a déjà été précisé que la responsabilité suppose la violation d'une règle supérieure, attribuant des droits subjectifs aux particuliers» (conclusions sous l'affaire *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe*). La requérante ayant apporté la preuve que les institutions communautaires ont méconnu un principe fondamental au bon fonctionnement du traité, il conviendrait d'en conclure qu'elle est dès lors en droit d'obtenir réparation à charge de la Communauté.

b) À son avis, on pourrait toutefois considérer également que le caractère de «violation suffisamment caractérisée» se rattache, non au rang et à l'importance de la règle supérieure de droit transgressée, mais à la gravité de la faute, c'est-à-dire au caractère *évident, manifeste* de celle-ci.

Or, même dans cette hypothèse, il faudrait encore constater que le Conseil a *manifestement* mal apprécié la situation des producteurs d'isoglucose en frappant leur production d'une cotisation dont le montant excédait manifestement ce qui était nécessaire pour répercuter sur le marché de l'isoglucose les contraintes de production et d'écoulement propres au marché du sucre. En effet, dans son arrêt du 25 octobre 1978, la Cour, après avoir décrit les éléments erronément appréciés par le Conseil, aurait constaté que la charge imposée au producteur d'isoglucose est «manifestement inégale» (attendu 82). Le Conseil aurait donc commis une faute grave qui entraîne la responsabilité de la Communauté.

c) Dans l'arrêt HNL, pour apprécier le caractère manifeste et grave du dépassement par l'institution concernée de ses pouvoirs, la Cour ferait porter son examen sur les effets préjudiciables subis par la partie requérante. Ainsi, elle affirme qu'«il peut être exigé du particulier qu'il supporte, dans des limites

raisonnables, sans pouvoir se faire indemniser par les fonds publics, certains effets préjudiciables à ses intérêts économiques, engendrés par un acte normatif, même si celui-ci est reconnu non valide» (attendu 6).

Tout en ne considérant pas une interprétation aussi restrictive comme justifiée, la requérante se déclare prête à démontrer qu'elle aurait effectivement subi, du fait des dispositions incriminées du règlement n° 1111/77 du Conseil, «des effets préjudiciables à ses intérêts économiques qui dépassent les limites raisonnables».

3. Sur le préjudice anormal

La requérante fait notamment remarquer que, contrairement à la situation des parties requérantes dans l'affaire *HNL*, le règlement n° 1111/77 du Conseil visait des entreprises aisément déterminables, limitées dans leur nombre et qui pouvaient être connues sans difficulté de la part de la Communauté. De sorte que le nombre limité des entreprises concernées aurait eu pour effet de maintenir concentré dans leur chef un dommage suffisamment grave. Il suffirait d'ailleurs, pour s'en convaincre, de se reporter au montant du dommage revendiqué par la requérante. Le caractère de gravité du dommage serait donc indubitable, non seulement dans son montant, mais aussi du fait qu'il atteint un groupe restreint d'entreprises pouvant être aisément individualisées. De plus, contrairement à la mesure incriminée dans l'affaire *HNL* dont les effets n'auraient atteint les requérantes que de manière indirecte, dans la présente affaire, l'imposition d'une charge discriminatoire à la production d'isoglucose aurait eu une incidence directe et, par conséquent, beaucoup plus sensible sur la rentabilité de l'isoglucose produit par la requérante, étant donné que la taxe ne pouvait être répercutée dans les prix de vente en raison de la concurrence du sucre.

4. Sur le lien de causalité

Selon la requérante, il serait manifeste que la cause du préjudice est la conséquence directe de l'imposition de la cotisation à la production d'isoglucose prévue aux articles 8 et 9 du règlement n° 1111/77. Pour s'en convaincre, il suffirait de constater qu'à partir du mois de novembre 1978, c'est-à-dire peu de temps après que l'effet de la suppression de la taxe s'est fait sentir, le bénéfice des affaires de la requérante s'est mis à augmenter.

Il serait à noter également que la requérante a pris toutes les mesures possibles pour réduire au maximum son dommage. Elle aurait ainsi mis tout en œuvre pour maintenir son niveau de production, compensant la réduction de ses ventes d'isoglucose par des ventes alternatives, même si celles-ci étaient souvent moins rentables. Le montant réclamé par la requérante, à savoir 106 612 456 BFR ne représenterait qu'à peine plus que la moitié de la cotisation à la production qu'elle aurait supportée pendant la période considérée (juillet 1977 — octobre 1978) — à savoir 202 467 440 BFR —, si elle n'avait pas pris des mesures pour réduire l'importance du dommage.

5. Sur le préjudice qu'aurait subi la requérante (annexe I à son mémoire)

A ce sujet, la requérante joint à son mémoire d'observations une note comprenant des tableaux en annexe.

En introduction, elle affirme notamment que pendant la période de juillet 1977 à octobre 1978 inclus, la taxe sur l'isoglucose a rendu nécessaire une réduction des ventes de ce produit. En effet, par le fait de la cotisation à la production, la marge directe de l'isoglucose était devenue plus basse que la marge sur les ventes marginales d'amidons et de glucoses. La requérante se serait efforcée dès lors de limiter sa perte dans la

mesure du possible par la vente des produits autres que l'isoglucose.

Toutefois, il n'aurait pas été possible de trouver des débouchés pour les produits alternatifs dès les premiers mois. Dans ces conditions, la réduction de la production d'isoglucose a entraîné une diminution de la mouture (la mouture normale serait de 1 050 tonnes de maïs/24h, et ce pendant 8 000 heures par an; ces chiffres seraient la projection de la mouture réalisée l'année précédente). De ce fait, la requérante aurait perdu la marge sur l'équivalent isoglucose de la mouture non réalisée.

Non seulement la requérante ne pouvait plus accepter de nouveaux clients pour l'isoglucose, mais il était devenu impératif, en vue de diminuer ses pertes, de rétrécir la clientèle existante au fur et à mesure que des débouchés pour les ventes alternatives étaient trouvés. Il aurait fallu faire un choix, dicté par des raisons de rentabilité, dans cette clientèle: les livraisons dont les frais de transport étaient les plus élevés ont été supprimés. Il a été établi une région de 350 km autour de l'usine de Aalst. Tous les clients qui se trouvaient en dehors de ce périmètre ont été abandonnés. En outre, la prospection se serait complètement arrêtée.

Dès que l'arrêt aurait été rendu, la prospection aurait repris et les ventes auraient tout de suite très fortement augmenté. Selon la requérante, la situation actuelle laisserait prévoir qu'à peine quatre mois après l'arrêt, la capacité maximale sera atteinte.

Même après que des débouchés alternatifs avaient pu être trouvés, la requérante aurait continué à subir une perte, étant donné que les ventes de produits alternatifs, tout en étant plus rentables que ne l'auraient été des ventes d'isoglucose grevées de la cotisation, ne permettaient pas de dégager la même marge que ne l'auraient fait des ventes d'isoglucose pendant la même période sans imposition de cotisation. Il s'en serait suivi une perte équivalente à la différence entre la marge qui aurait été obtenue sur l'isoglucose non vendue et la marge sur la vente des produits alternatifs.

En ce qui concerne le détail du calcul des pertes dues au remplacement des ventes d'isoglucose par les ventes de produits alternatifs et à la diminution pendant les trois premiers mois de la mouture, la requérante fait valoir notamment les considérations suivantes.

1) Perte de marge directe en raison du remplacement des ventes d'isoglucose par des ventes de prouduits alternatifs

Selon la requérante, la perte subie en raison de la vente de produits alternatifs a été calculée de la façon suivante. On aurait déterminé pour chaque mois de la période concernée (juillet 1977 à octobre 1978) la différence entre les prix de vente départ usine et le coût direct des produits alternatifs, marge qui aurait été comparée avec celle de l'isoglucose. La marge comparative de l'isoglucose non-vendu serait basée sur la marge moyenne mensuelle de l'isoglucose vendu pendant la même période.

Le coût direct serait la somme de tous les frais qui seraient directement proportionnels avec le nombre d'unités fabriquées. Le coût direct serait le total des montants payés pour la matière première (maïs), les ingrédients, l'emballage, l'énergie. Ne seraient pas compris dans le coût direct: les salaires, les frais d'entretien et de

réparation, les frais de vente, les amortissements, les frais généraux quelconques.

Le coût direct d'isoglucose serait le coût direct calculé par le bureau d'audit Klynveld, Turquands, DTG & Co. sur demande de la Commission, selon le rapport du 23 mars 1978 (Report on a Cost Price Calculation of Isoglucose, issued to the European Economic Community, Division III/A/3).

Ce document ferait partie du dossier soumis à la Cour. Le coût direct et les prix de vente des produits alternatifs, et les prix de vente de l'isoglucose auraient été calculés sur base des documents comptables de la requérante.

La requérante fournit des notes explicatives sur les tableaux chiffrés joints en annexe et traitant des matières suivantes:

— Tableau n° 1: Coût direct isoglucose mensuel calculé d'après le rapport de Klynveld Turquands DTG.

— Tableau n° 2: Prix de vente isoglucose et marge.

— Tableau n° 3: Prix de vente et marge directe des produits alternatifs.

— Tableau n° 4: Différence de marge entre les produits alternatifs et l'isoglucose.

— Tableau n° 5: Liste des ventes alternatives.

— Tableau n° 6: Potentiel de vente abandonné.

Sur la base des données contenues dans ces tableaux, la requérante fait valoir que, pendant la période allant de juillet 1977 à octobre 1978 inclus, 25 473 tonnes de produits alternatifs (amidons et glucose) ont été vendues à la place de l'isoglucose que la requérante aurait vendu sans la cotisation à la production (tableau n° 5)

La requérante aurait dû abandonner pendant cette periode 24 500 tonnes d'isoglucose (tableau n° 6).

La différence entre la marge sur l'isoglucose non vendu et la marge obtenue sur les produits alternatifs vendus serait de 72 723 229 BFR. Les intérêts sur ce montant jusqu'au 30 octobre 1978 auraient été chiffrés à 2 936 798 BFR.

La perte totale due à des ventes alternatives moins productives serait de 75 660 827 BFR (tableau n° 4).

2) Perte de marge en raison de la diminution de la mouture

La perte par manque de mouture suite à la moindre production d'isoglucose se calculerait par comparaison de la mouture réalisée durant la période incriminée à la mouture normale (1 050 tonnes de maïs/24 heures — 8 000 heures par an de mouture programmée).

La mouture moyenne de la requérante pour la période de 12 mois précédant la taxe aurait été de 1 063 t/24h. Dès le mois de novembre 1977, la mouture aurait pu être rétablie au niveau de 1 050 t/24h ou plus, par la vente de produits alternatifs.

La perte subie se calculerait par le produit du tonnage non moulu, multiplié par le facteur de conversion maïs/isoglucose, multiplié par la marge non réalisée reprise au tableau n° 2.

La perte de mouture se localiserait durant les mois d'août à octobre 1977.

La requérante procède à un calcul détaillé des pertes totales suivantes qui seraient dues à la diminution de la mouture:

Marge isoglucose perdue:	BFR 28 482 539
Intérêts (7 % jusqu'au 31 octobre 1978):	BFR 2 187 182
Perte totale:	BFR 30 669 721

— Observations présentées par la Commission

Dans la partie introductive de ses observations relatives à cette affaire, la *Commission* fait notamment remarquer qu'elle a soumis au Conseil le 12 mars 1979, une proposition de règlement modifiant le règlement n° 1111/77 (annexe II). Elle poursuit son examen sous les rubriques suivantes:

1. Fait générateur du préjudice

En ce qui concerne le *fait générateur* du préjudice allégué, la Commission soutient que la non-validité du règlement n° 1111/77, et plus particulièrement la violation de certaines règles, qui auraient amené la Cour à déclarer le règlement non valide, ne suffit pas pour engager la responsabilité de la Communauté au titre de l'article 215 du traité.

Encore faudrait-il, selon une jurisprudence constante de la Cour (dernièrement l'arrêt *HNL* du 25 mai 1978), que, s'agissant d'«un acte normatif qui implique des choix de politique économique» — qualification que les requérantes admettent —, il y ait «une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers». En outre, dans la mesure où la notion de «violation suffisamment caractérisée» ne permettrait pas de tenir compte d'éléments relatifs au comportement de la Communauté, cette violation devrait être constitutive de faute. En d'autres mots, trois, le cas échéant, quatre conditions devraient être remplies: la violation d'une règle supérieure de droit, ensuite la règle en cause doit être destinée à protéger les particuliers, enfin la violation doit être suffisamment caractérisée, le cas échéant, cette violation doit être constitutive de faute.

La Commission admet que la règle de droit qui a conduit la Cour à déclarer non valide le règlement n° 1111/77 — à savoir «le principe général d'égalité dont l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, alinéa 2, du traité constitue une expression spécifique» (arrêt du 25. 10. 1978, attendu n° 83) — est une règle supérieure de droit et que cette règle est destinée à protéger les particuliers.

Par contre, la Commission conteste qu'il s'agisse en l'espèce d'une «violation suffisamment caractérisée». A cet égard, elle se réfère à l'arrêt *HNL*, dans lequel la Cour a estimé que, pour déterminer les caractéristiques qu'une telle violation doit comporter, il faut tenir compte des principes régissant, dans les États membres, la responsabilité pour les préjudices causés par des actes normatifs et que l'on peut constater que les actes normatifs dans lesquels se traduisent des options de politiques économique n'engagent qu'*exceptionnellement* et *dans des circonstances singulières* la responsabilité des pouvoirs publics (attendu n° 5).

Contrairement à ce que sous-entendrait la requérante, l'illicéité de l'acte incriminé préalablement censuré ne serait pas nécessairement et automatiquement constitutive de faute.

Selon la Commission, les exigences, qui sont à la base de cette situation dans le droit des États membres, s'imposent également sur le plan communautaire. Et la Cour en tiendrait précisément compte en exigeant que la violation soit caractérisée, ce qui, dans l'affaire *HNL*, s'est traduit par le critère de la *méconnaissance manifeste et grave* des limites qui s'imposent à l'exercice par la Communauté de ses pouvoirs (attendu n° 6). Dès lors que le critère servirait à établir un équilibre entre l'intérêt général poursuivi par l'acte normatif incriminé et les intérêts économiques des particuliers, l'appréciation du caractère manifeste et grave de la méconnaissance devrait nécessairement porter également sur les effets préjudiciables à ces intérêts, comme cela résulterait clairement de l'arrêt *HNL*.

Pour que la violation du principe d'égalité constatée en l'espèce par la Cour puisse être le fait générateur du préjudice allégué, elle devrait répondre ainsi à deux conditions: l'une relative au caractère du fait générateur, l'autre ayant trait à la nature du préjudice qui en découle.

a) Le comportement du législateur communautaire

A l'argumentation de la requérante fondée sur les attendus de l'arrêt du 25 octobre 1978 dans lesquels la Cour motive sa conclusion selon laquelle la cotisation est «manifestement» inégale, la Commission oppose notamment les observations suivantes.

Elle fait valoir en premier lieu que, dans cet arrêt, la Cour n'a pas pris position sur l'existence d'une violation caractérisée d'une règle supérieure de droit, mais elle s'est bornée à constater la non-validité objective du règlement. De plus, ainsi qu'il résulterait des affaires «poudre de lait» (p. ex. arrêt du 5. 7. 1977 dans l'affaire 114/76, *Bela Mühle/Grows Farm*, Recueil 1977, p. 1211, attendu n° 7), le caractère manifestement disproportionné de la mesure incriminée ne constituerait pas nécessairement une «violation caractérisée».

En outre, ainsi que la Cour l'aurait précisé dans l'arrêt «poudre de lait» *(HNL)* du 25 mai 1978 «dans un contexte normatif comme celui de l'espèce, caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, la responsabilité de la Communauté ne pourrait, dès lors, être engagée que si l'institution concernée avait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs» (attendu n° 6).

Que la Communauté dispose du pouvoir d'instaurer une cotisation dans le cas d'espèce et qu'en instaurant une cotisation elle n'a pas en l'espèce dépassé les limites à l'exercice de ses pouvoirs ne saurait plus être contesté après l'arrêt du 25 octobre 1978. Dès lors, l'éventuelle méconnaissance manifeste et grave des limites à l'exercice des pouvoirs de la Communauté ne saurait résider que dans la fixation de la cotisation. Or, de l'avis de la Commission, pour apprécier la nature manifeste d'une telle méconnaissance, il importerait de tenir compte de l'ensemble des conditions entourant la fixation de la cotisation. Les débats ayant précédé l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978 auraient montré la complexité des situations et des difficultés tenant à la comparaison de deux industries à structures très différentes et à la nécessité d'évaluer en termes économiques les

effets de la réglementation. L'erreur ne saurait donc être qualifiée de manifeste.

b) La nature du préjudice

Sans préjudice des arguments qu'elle fait valoir plus loin à propos du dommage et du lien de causalité, la Commission fait observer que pour apprécier la gravité du préjudice des requérantes *Amylum* et *Tunnel*, et, en particulier, l'incidence de la cotisation sur la rentabilité de l'isoglucose produit par les requérantes, on ne saurait perdre de vue que cette rentabilité elle-même dépend de l'organisation commune de marché du sucre.

2. *Le préjudice et le lien de causalité*

La Commission conteste le caractère direct et anormal des éléments du préjudice avancés par la requérante *Amylum*.

En ce qui concerne le caractère *direct* du préjudice invoqué, la Commission relève que la requérante fait entrer pour plus de 2/3 dans la définition de son préjudice la «perte de marge en raison du remplacement des ventes d'isoglucose par des ventes alternatives» et justifie cette réorientation de sa politique commerciale par le fait que «la marge directe de l'isoglucose était devenue plus basse que la marge sur les ventes marginales d'amidons et de glucose». Or, d'après la Commission, il n'apparaît pas que l'imposition de la cotisation à la production ait été la cause directe et unique de cette situation. En effet, ainsi qu'il résulterait de l'enquête réalisée par la firme Klynveld, Turquands auprès de la requérante, le *prix de revient* de l'isoglucose, *avant toute cotisation*, s'élèverait à 1 672 BFR/100 kg (p. 8 de l'enquête susvisée), alors que le *prix de vente* moyen de l'isoglucose à partir de juillet 1977 aurait été de 1 520 BFR/100 kg (ainsi qu'il ressortirait du tableau n° 2 de l'annexe I aux observations de la requérante). Il apparaîtrait donc clairement que la vente d'isoglucose n'était pas rentable avant même l'imposition d'une cotisation à la production et que celle-ci ne saurait être considérée comme la «cause adéquate» de cet élément du préjudice.

En second lieu, l'autre élément principal du préjudice invoqué, à savoir la «perte de marge en raison de la diminution de la mouture» ne saurait, pour les mêmes raisons, être considérée comme la conséquence directe de l'imposition de la cotisation.

Quant au caractère «*anormal*» du préjudice allégué, la Commission fait valoir, en premier lieu, que l'incidence de la cotisation sur les coûts de production d'isoglucose n'a pu qu'être relative du point de vue de la rentabilité de l'entreprise. En tout état de cause, il appartiendrait, selon la Commission, à une expertise de chiffrer avec précision cette incidence. En l'état actuel du litige il semblerait, toutefois, que l'instauration d'une cotisation n'ayant pu, tout au plus, qu'aggraver une situation non rentable, cette constatation devrait conduire à écarter l'anormalité du préjudice sauf preuve contraire à apporter par la requérante. De plus, la production d'isoglucose ne constituant qu'une partie de l'activité de la requérante, l'examen du caractère grave et anormal de l'éventuel préjudice résultant de la cotisation devrait être fait au regard de l'ensemble des activités de la requérante.

En second lieu, il apparaîtrait que les risques économiques inhérents à la production d'isoglucose sont bien plus élevés que la requérante le prétend. En effet, au moment où la requérante aurait entrepris la construction de son unité de production de 100 000 tonnes d'isoglucose (1er avril 1975), les prix du sucre sur le marché mondial étaient caractérisés

pour toute la campagne s'étalant du 1er juillet 1974 au 30 juin 1975 par des niveaux élevés (moyenne annuelle 1974/1975 prix spot sucre blanc marché de Paris: 66,60 UC le quintal); ainsi la décision d'investissement dans ce secteur se serait située à un moment où les perspectives d'écoulement, dans une hypothèse de marché libre, semblaient très rémunératrices. Mais la situation sur le marché sucrier aurait changé de telle sorte que les prix mondiaux se sont situés à un niveau considérablement plus bas (p. ex. la moyenne annuelle pour 1977/1978 du prix spot à Paris du sucre blanc a été de 13,55 UC le quintal). L'ampleur de ces fluctuations montrerait à l'évidence que les risques économiques réellement encourus par la requérante dépassent de *loin* l'incidence relative de la cotisation sur son activité économique.

B — Dans l'affaire 124/77

— Observations de la requérante

1. Sur les pertes

La *requérante* fait notamment remarquer, à titre préliminaire, que, pour de bonnes raisons commerciales, elle a adopté une stratégie, en vue de diminuer les pertes susceptibles d'avoir été causées par la cotisation à la production d'isoglucose, qui consistait tout d'abord à détourner vers d'autres utilisations la production supplémentaire d'amidon.

Les dommages qu'elle fait valoir auraient fait l'objet d'une vérification comptable indépendante dont l'attestation serait jointe en annexe I à son mémoire d'observations. Le recours serait formé en supposant qu'aucune nouvelle mesure illégale ne sera plus prise en ce qui concerne l'isoglucose. Sous cette réserve, la requérante consentirait à ce que son recours, qui aurait été actualisé jusqu'au mois de novembre-décembre 1978, majoré des intérêts à compter de cette date, représente la totalité des dommages dont la réparation lui serait due.

La requérante rappelle les investissements majeurs qu'elle a entrepris en vue de lui permettre de fabriquer de l'isoglucose et affirme que l'instauration de la cotisation en juillet 1977 l'a amenée à modifier profondément ses plans. Elle joint en annexe II de son mémoire un résumé chronologique des principaux événements relatifs à ses investissements et à la cotisation, ainsi que les documents justificatifs.

La requérante met en évidence sous les rubriques suivantes les pertes qui seraient directement imputables à la cotisation à la production d'isoglucose.

a) Perte de production de l'usine

L'instauration en juillet 1977 de la cotisation au taux de 29,33 UKL par tonne (qui devait atteindre 58,66 UKL par tonne en juillet 1978) aurait rendu la production d'isoglucose économiquement non rentable dans la mesure où les bénéfices à la production devenaient très faibles. Sur la base des coûts totaux, cette production aurait abouti à un déficit. La production d'isoglucose devait commencer en novembre 1977, pour atteindre son maximum d'environ 1 000 tonnes par semaine durant les mois de l'été 1978, les mois d'été étant la principale période de vente de l'isoglucose qui était destiné à être fourni principalement aux fabricants de boissons non alcoolisées. Du fait de la contribution, il aurait été nécessaire de diminuer la production et de la faire passer du niveau prévu, environ 1 000 tonnes par semaine, à 250 à 300 tonnes par semaine environ. Les clients de la requérante auraient été prévenus en conséquence et auraient pris d'autres dispositions pour s'approvisionner en édulcorants pour 1978. En raison de la décision de limiter la production d'isoglucose, la Tunnel n'aurait pas pu utiliser sa pleine capacité de

production d'amidon et il aurait fallu fermer l'usine à plusieurs reprises. La perte de production de l'usine qui en serait résultée a été estimée à 320 186 UKL. La perte de production et les calculs y afférents seraient détaillés à l'annexe III.

b) Revenus de remplacement inférieurs

La requérante affirme avoir été obligée de trouver des débouchés de remplacement pour la production d'isoglucose. La préoccupation de la requérante aurait été d'atteindre ses meilleurs résultats d'exploitation au moyen de l'usine supplémentaire d'amidon; mais la seule utilisation immédiate que l'on aurait pu trouver pour l'amidon supplémentaire a été de produire de l'amidon sec. Cela supposait que l'on pénètre à nouveau un marché difficile et soumis à une concurrence très sévère, mais en dépit de la faiblesse probable des profits ceux-ci eussent été supérieurs aux profits tirés de l'isoglucose en tenant compte de la contribution à la production de ce produit.

En procédant à la dessication de l'amidon plutôt qu'à la production d'isoglucose, et en se fondant sur l'hypothèse d'une contribution nulle mais sans tenir compte, naturellement, de la restitution à la production qui avait été supprimée à partir de juillet 1977, la requérante aurait perdu des profits qui ont été évalués à 235 262 UKL. Le détail des calculs figurerait à l'annexe III.

c) Coûts de stockage de l'amidon

Ayant été contrainte de pénétrer à nouveau le marché de l'amidon sec, la requérante aurait inévitablement rencontré au début des difficultés à vendre de l'amidon sec à ses coûts de production plus élevés, ce qui aurait entraîné des coûts de stockage, de magasinage et de manutention. La Tunnel pense pouvoir vendre ses stocks à terme, mais elle aurait supporté, et continuerait de supporter, des frais de stockage et de manutention. Ces coûts auraient été évalués à 57 376 UKL (cf. annexe III).

d) Hausse des coûts unitaires due à la diminution de la production d'isoglucose

L'isoglucose étant un produit qui nécessite une technologie avancée, en particulier la technologie dans le domaine des enzymes, son coût dépendrait naturellement de la pleine utilisation de l'usine.

La date de l'annonce de la contribution sur l'isoglucose aurait eu pour résultat d'imposer la réduction de la production d'isoglucose sans qu'il soit possible de modifier de manière satisfaisante les installations pour traiter un débit inférieur. L'usine aurait été conçue pour traiter 700 tonnes de matière sèche (1 000 tonnes commerciales) par semaine, mais comme on aurait dû réduire la production à environ 210 tonnes de matière sèche, la productivité aurait été faible et il en serait résulté des coûts unitaires plus élevés.

Deux principales sources de pertes auraient été constatées: d'une part, il y aurait eu gaspillage de la vapeur qui a dû être fournie comme pour la production à pleine capacité; d'autre part, le coûteux processus à base d'enzymes n'aurait été que faiblement productif, les colonnes de réaction des enzymes, dans lesquelles l'amidon serait soumis au processus de conversion en fructose, n'ayant pu être que partiellement remplies. Ces pertes auraient été évaluées à 39 548 UKL (cf. annexe III).

e) Investissements ultérieurs de remplacement

La requérante fait observer qu'elle avait déjà décidé en septembre 1976 d'installer un séparateur centrifuge à dextrose pour mieux utiliser son équipement existant; l'amidon, la matière première pour le dextrose, devait provenir d'une réduction

de la production traditionelle de glucose. En juin 1977, cependant, après l'annonce de la contribution, on aurait proposé de maintenir la production de glucose au même niveau et d'utiliser comme matière première pour le dextrose une partie de l'amidon prévue à l'origine pour l'isoglucose. En novembre 1977, on aurait décidé de réorganiser les installations d'évaporation de l'usine; bien que d'autres facteurs soient entrés en jeu, l'une des raisons principales de cette décision aurait été que, compte tenu du niveau auquel il était prévu de réduire le débit de l'isoglucose, il aurait été autrement impossible de maintenir la qualité de la production de l'isoglucose au niveau convenu avec les clients. En octobre 1978 auraient été approuvés deux autres projets d'investissements pour augmenter la production de dextrose et accroître la transformation des raffineries. Des détails supplémentaires sur ces projets, ainsi que les documents justificatifs, seraient fournis en annexe II.

Selon la requérante, l'absence de contribution à la production d'isoglucose eût rendu inutiles les projets mentionnés au paragraphe 26. Les pertes relevant de cette rubrique auraient été évaluées à 367 778 UKL (cf. annexe III).

f) Intérêts bancaires supplémentaires

La requérante affirme avoir été obligée de combler les pertes énumérées sous les rubriques a) à e) par ses sources normales de financement, principalement les prêts et les avances bancaires. Sur la base de la partie de ses livres de comptes concernant ses emprunts durant l'année 1978, il serait raisonnable d'estimer à 12 % par an l'intérêt effectivement payé sur les pertes mentionnées ci-dessus. Le montant des intérêts aurait été calculé en novembre 1978 et inclus dans les chiffres totaux indiqués ci-dessus pour chacune des rubriques a) à e).

g) Perte de clientèle

La décision de la requérante de réduire la production aurait été à l'évidence mal accueillie par ses clients. La requérante estime qu'elle a subi de ce fait une perte importante de clientèle qu'elle serait actuellement incapable de chiffrer.

h) Amélioration des conditions d'achat

La requérante estime également qu'elle a perdu l'occasion de négocier des réductions et des rabais par quantité sur certains matériaux et services associés à l'isoglucose. Là encore, elle serait incapable de chiffrer cette perte.

— Résumé

D'après l'évaluation de la requérante, les pertes subies au 30 novembre 1978 s'élevaient à un total de 1 020 150 UKL, qui se décomposait comme suit:

1.	Perte de production de l'usine	320 186 UKL
2.	Revenus de remplacement inférieurs	235 262 UKL
3.	Coûts de stockage de l'amidon	57 376 UKL
4.	Hausse des coûts unitaires	39 548 UKL
5.	Investissements ultérieurs de remplacement	367 778 UKL
	Total:	1 020 150 UKL

majoré des intérêts à compter du 1er décembre 1978.

2. Le lien de causalité entre les pertes et le comportement de la Communauté

La requérante fait valoir que les pertes qu'elle aurait subies ont été une conséquence directe des actions illégales de la Communauté. De plus, la requérante, qui n'était pas censée prévoir un quelconque comportement illégal de la Communauté, n'y aurait aucunement contribué, en agissant cependant

toujours avec la prudence commerciale adéquate et, lorsque la cotisation a été imposée, elle aurait pris toutes les mesures raisonnables afin d'atténuer ses pertes.

Depuis l'arrêt du 25 octobre 1978, la requérante aurait pu revenir à ses projets initiaux.

3. La responsabilité de la Communauté

La requérante se réfère en particulier à la condition posée au sixième attendu de l'arrêt *HNL*, selon laquelle la responsabilité de la Communauté ne pourrait être engagée «que si l'institution concernée avait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs». En mentionnant cette condition, la Cour indiquerait qu'il importe de considérer à la fois le caractère de la violation et ses conséquences.

a) caractère de la violation

Sur la seule base de l'arrêt du 25 octobre 1978, la requérante soutient que la violation est suffisamment manifeste pour fonder la responsabilité de la Communauté. Dans cet arrêt, la Cour aurait dit pour droit que la cotisation à la production d'isoglucose était manifestement discriminatoire pour diverses raisons (cf. motivation exposée aux attendus 64, 65, 66, 78, 79 et 80). La Cour aurait conclu que la charge était «manifestement inégale» (attendu 82). Puisqu'il est nécessaire, pour établir la responsabilité de la Communauté, que celle-ci ait manifestement méconnu les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs, il en résulte, d'après la requérante, que cette condition est satisfaite en l'espèce.

A titre subsidiaire, si la Cour ne devait pas estimer que le caractère manifeste de la violation est déjà établi par la constatation de discrimination faite par la Cour, la requérante lui suggère respectueusement d'examiner les violations d'autres règles de droit relatives à la protection des particuliers que la requérante invoque en outre dans son recours.

b) effets de la violation

En ce qui concerne les effets de la violation, la requérante invoque essentiellement les mêmes éléments que ceux avancés par la requérante *Amylum* pour distinguer les présentes affaires des «affaires de lait écremé en poudre» *(HNL)*.

4. Conclusion

La requérante fait valoir, en conclusion, que son recours en indemnité remplit tout à fait les conditions énoncées par la jurisprudence de la Cour et satisfait pleinement à toutes les conditions nécessaires pour que soit engagée la responsabilité de la Communauté.

— Observations de la Commission

A titre de remarque liminaire, la *Commission* fait observer qu'elle n'est en mesure ni de contester, ni d'admettre la réalité du lien de causalité ou l'exactitude des chiffres avancés par la requérante. A cet effet, elle est d'avis qu'il serait nécessaire d'examiner les données sur lesquelles se fondent les hypothèses et les calculs de la requérante. La Commission demande donc à la Cour de se borner à ce stade à statuer sur la question de la responsabilité. Si le Conseil et la Commission devaient être tenus pour responsables, la détermination du montant des dommages devrait être réservée à l'accord des parties ou, à défaut d'un tel accord, faire l'objet d'une décision séparée de la Cour après, le cas échéant, une enquête préliminaire.

La Commission procède ensuite à un examen de l'affaire sous les aspects suivants:

1. Responsabilité

Les observations que la Commission présente à l'égard de la responsabilité de

la Communauté sont en substance les mêmes que celles qu'elle expose, sous la rubrique «fait générateur», dans le cadre de l'affaire 116/77.

2. Lien de causalité

Selon la Commission, toutes les «pertes» alléguées par la requérante auraient quelque chose en commun: elles résulteraient directement de la stratégie adoptée par la requérante «en vue d'atténuer les pertes qui auraient été causées par la cotisation à la production d'isoglucose», plutôt que de la taxe elle-même. Cette stratégie et le raisonnement qui la sous-entend seraient très clairement analysés dans l'«introduction» à l'annexe III du mémoire ampliatif de la requérante. En effet, il apparaîtrait que, même avec la cotisation à taux réduit telle qu'elle était appliquée depuis le 1er juillet 1977, l'isoglucose contribuait, dans une mesure très restreinte, à couvrir les coûts fixes de la requérante. Ce serait par conséquent la perspective du doublement de la cotisation à partir du 1er juillet 1978, comme cela avait été prévu à l'origine dans le règlement n° 1111/77, qui aurait incité la requérante à limiter sa production d'isoglucose, à étendre sa production d'amidon déshydraté et à développer ses ventes de sirops traditionnels.

Se fondant sur les déclarations de la requérante elle-même, la Commission pense que la stratégie adoptée a aggravé les pertes et devrait être considérée comme une «cause concurrente» de ces pertes ou même comme un «élément de nature à interrompre le lien de cause à effet» (cf. conclusions de M. l'avocat-général Trabucchi dans l'affaire 1969/73, *Compagnie Continentale/Conseil*, Recueil 1975, p. 117, p. 151).

Cette thèse serait étayée par les considérations suivantes. Tout d'abord, les «pertes» alléguées seraient toutes en fait des «pertes de bénéfice», à l'exception peut-être des «coûts d'investissement de réorientation», qui de toute manière devraient être exclus pour des raisons développées ci-dessous. Selon les calculs de la Commission, si, au lieu d'adopter une stratégie de rechange, la requérante avait continué à produire de l'isoglucose comme elle l'avait manifestement prévu, elle aurait déjà payé en fait, sous forme de cotisations, pour la période en cause (novembre 1977-octobre 1978), moins de la moitié du montant (1 020 150 UKL) qu'elle réclamerait actuellement au titre des pertes résultant de sa propre stratégie.

En deuxième lieu, peu de temps après que la requérante eut entamé la production d'isoglucose, la Commission aurait proposé au Conseil de ministres de geler le taux de la cotisation à la production d'isoglucose au niveau de 50 % appliqué jusqu'alors (9 décembre 1977). Compte tenu du climat de l'époque, la requérante avait tout lieu de supposer que le Conseil adopterait cette proposition, ce qu'il aurait fait effectivement lors de la session du 8 au 12 mai 1978. Les décisions qui auraient été prises essentiellement dans la perspective de l'application du taux intégral de la cotisation se seraient donc avérées très rapidement prématurées et auraient de toute manière perdu leur justification essentielle dès le mois de mai 1978.

La Commission fait valoir en outre que la cause essentielle des difficultés rencontrées par la requérante dans l'obtention d'une rentabilité raisonnable pour ses investissements dans l'isoglucose a été l'existence d'excédents de sucre sur les marchés communautaire et mondial où son entreprise était pleinement effective (fin 1977), alors que la principale décision d'investissement de la requérante a été prise en octobre 1974, lorsque les prix mondiaux étaient extrêmement élevés et exercaient une très forte poussée en hausse sur les prix communautaires. Dans ce contexte, il importerait de remarquer que, dès octobre 1975, la requérante éprouvait certains doutes sur l'opportunité de ses investissements dans l'isoglucose et avait décidé de

réduire de moitié sa capacité de production (de 200 tonnes à 100 tonnes par jour, matière sèche).

La Commission soutient enfin qu'un autre «facteur concurrent important» est intervenu entre la décision d'investissement de la requérante et ses «pertes», à savoir la suppression de la restitution à la production d'amidon destiné à la fabrication d'isoglucose (règlement n° 1862/76 du Conseil). A cet égard, la Commission attire l'attention sur l'affirmation de la requérante (réplique, annexe I, «Prévisions de coûts de l'isoglucose»), selon laquelle la «suppression de la restitution à la production a réduit le bénéfice escompté de 13,75 UKL par tonne», le profit réel n'étant plus que de 9,12 UKL. Cette réduction sensible (de 60 %) du «bénéfice escompté» devrait avoir conditionné la stratégie adoptée par la requérante lors de l'imposition de la cotisation.

3. Les pertes

Dans ses observations sur les pertes, la Commission souligne la nécessité, pour une appréciation correcte des divers aspects de l'évaluation des pertes exposée par la requérante à l'annexe III de son mémoire (notamment sous les rubriques «réduction des quantités traitées en usine», «substitution de la production d'amidon déshydraté à la production d'isoglucose» et «coûts de stockage de l'amidon»), de renseignements supplémentaires.

La Cour a demandé à la requérante de fournir ces renseignements (voir sous IV ci-dessous).

En ce qui concerne les pertes relevant de la rubrique «capitaux et intérêts sur les investissements de réorientation», la Commission affirme qu'aucune règle de droit ou de comptabilité ne saurait être invoquée pour une indemnisation éventuelle de ces pertes. De plus, pour la Commission, les dommages (non quantifiés et inquantifiables) sous les rubriques «perte de notoriété» et «perte de la possibilité de négocier des conditions d'achat plus avantageuses» ne seraient pas avérés ainsi que l'exigeraient les principes généraux et la jurisprudence de la Cour.

La Commission relève enfin qu'à la suite de l'arrêt rendu dans les affaires 103 et 145/77, la perception de la cotisation a été suspendue à compter du 1er juillet 1978 et que, si la proposition de modification du règlement n° 1111/77 soumise par la Commission au Conseil est adoptée par celui-ci, elle aurait pour effet d'abroger la cotisation ab initio. La requérante serait obligée de tenir compte de ce facteur en déduisant le montant de la cotisation non payée du montant des dommages réclamés.

En *conclusion*, la Commission demande à la Cour de la déclarer irresponsable des dommages allégués par la requérante.

C — Observations du Conseil relatives aux deux affaires

1. Introduction

Le *Conseil* consacre la partie introductive de son mémoire d'observations à un bref rappel des faits concernant l'isoglucose, à une indication du comportement des intéressés entre l'instauration de la cotisation et l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978, puis à un examen des conséquences juridiques découlant de cet arrêt et, enfin, à un exposé des mesures proposées par la Commission pour se conformer à cette jurisprudence.

Il fait remarquer en premier lieu qu'il y a deux possibilités de production imaginables de l'isoglucose, ou bien à l'intérieur d'une amidonnerie classique existante, par augmentation de la capacité de l'installation spécifique nécessaire pour la production d'isoglucose, ou bien par création d'une unité de production spéci-

fiquement et uniquement équipée pour la production de l'isoglucose.

Les requérantes *Amylum* et *Tunnel* auraient apparemment opté pour la première possibilité, la moins ambitieuse et la mieux placée pour faire face à des aléas inattendus du marché. Elles auraient — afin de se soustraire largement aux effets de la cotisation — préféré, pendant la période entre l'instauration de la cotisation et la date de l'arrêt de la Cour, produire plutôt des produits alternatifs au lieu de l'isoglucose, à savoir du dextrose, du glucose et de l'amidon.

La requérante *Amylum* aurait, procédant ainsi, laissé intacte son unité de production pour l'isoglucose, tandis que la requérante *Tunnel* aurait fait des investissements supplémentaires, pour pouvoir produire à titre définitif, des produits aussi rentables que l'isoglucose sans aucune cotisation (cf. annexe III, p. 5 du mémoire de *Tunnel*).

Le préjudice maintenant allégué par la requérante *Amylum* du seul fait de l'entrée en vigueur du règlement n° 1111/77 serait principalement constitué par la difference entre la marge directe de l'isoglucose sans aucune cotisation et la marge directe des produits alternatifs, la marge directe étant la différence entre les prix de vente et les coûts variables par unité de produit. Pour la requérante *Tunnel* s'ajouterait à un préjudice semblable la valeur des investissements pour faire les produits de remplacement, lesquels, en l'absence de toute cotisation, n'auraient, selon la requérante, pas été nécessaires.

Quant à l'arrêt du 25 octobre 1978, le Conseil est d'avis, sur la base d'un examen de la motivation dudit arrêt, que la Cour n'a pas mis en cause le principe même d'une cotisation à la production à la charge des producteurs d'isoglucose, mais constaté qu'en l'espèce la cotisation de 5 UC était trop élevée par rapport à la charge réellement supportée par les producteurs de sucre.

A la lumière de l'arrêt de la Cour, et pour les besoins du raisonnement, le Conseil procède à une évaluation approximative d'une cotisation non discriminatoire à supporter par les producteurs d'isoglucose, qui serait économiquement comparable à celle supportée par les producteurs de sucre.

A cet égard, le Conseil prend comme point de départ pour la comparaison avec les producteurs d'isoglucose un producteur de sucre «type», qui a exploité tant son quota A que son quota B, la Cour ayant admis, dans l'arrêt susvisé, aux attendus 74 et suivants, une comparaison entre la charge subie par des entreprises sucrières modernes produisant également du sucre C, et les producteurs d'isoglucose. Selon le Conseil, la Cour aurait cependant critiqué le fait que, lorsque les services de la Commission ont calculé pour ces entreprises sucrières une charge moyenne allant de 3,81 UC à 13,52 UC le quintal, il n'a pas été tenu compte de ce que 60 % de cette charge étaient répercutés sur les producteurs de betteraves. Dans ces circonstances, la charge réellement subie pendant la campagne sucrière 1977-1978 par le producteur «type» précité pourrait se chiffrer comme suit:

Étant donné que 1 000 kg de betteraves produisent normalement 130 kg de sucre (cf. considérant 4 du règlement n° 1112/77, JO n° L 134, p. 9), la part de la cotisation à la charge des producteurs de betteraves est égale pour cent kilogrammes de sucre à $\frac{100}{130}$ de la différence entre le prix minimal payé aux betteraviers pour une tonne de betteraves ayant produit du sucre A et le prix minimal également payé aux betteraviers pour une tonne de betteraves ayant produit du

sucre B, soit, ces prix étant respectivement de 25,43 UC/t et 17,80 UC/t, (cf. règlement n° 1113/77, JO n° L 134, p. 11, art. 4), soit $\frac{100}{130}$ (25,43 — 17,80) = 5,87 UC pour un quintal de sucre. Il s'ensuivrait que la part de cotisation effectivement supportée par le producteur de sucre serait au quintal égale à ce qu'il verserait (9,85 UC/q) moins ce que serait répercuté (5,87 UC/q) soit 3,98 UC/q sur le sucre B, soit en divisant cette charge en fonction de la proportion de sucre B dans le quota maximal, une charge réelle de 3,98 × 26 % = 1,0348 UC les 100 kg.

Ce serait cette dernière charge qui pourrait, si l'on suit le raisonnement de la Cour, pour la campagne sucrière 1977-1978, être prélevée sur 100 kg d'isoglucose sans discriminer les producteurs d'isoglucose par rapport aux producteurs de sucre se trouvant dans des conditions comparables.

Toutefois, le Conseil souligne par ailleurs que, pour se rendre compte des risques économiques inhérents au secteur du sucre dans les conditions actuelles des excédents structurels, il convient de rappeler que l'objectif du système de quotas n'est pas de créer des excédents structurels. A cet égard, l'article 27, paragraphe 2, du règlement n° 3330/74 du Conseil stipulerait que la cotisation à la production est calculée forfaitairement, en fonction des pertes globales entraînées pour la Communauté par l'écoulement de l'excédent du sucre garanti sur le marché mondial. Sur la seule base de ce principe, la cotisation maximale pour la campagne 1977-1978 aurait été égale à 19,50 unités de compte pour 100 kg (cf. considérants 7 et 8 du règlement n° 2889/78 de la Commission du 8. 12. 1978; JO n° L 344). Toutefois, ce montant n'aurait pas été retenu par le règlement n° 2889/78 pour la cotisation maximale pour cette campagne, étant donné que l'article 27, paragraphe 3, du règlement n° 3330/74 limite forfaitairement cette cotisation à 30 % du prix d'intervention (en l'occurrence à 9,85 UC au quintal), cela dans un contexte du marché du sucre fort différent du contexte actuel de surproduction structurelle, afin de ne pas trop décourager la spécialisation régionale.

Or, dans le contexte actuel, il aurait été concevable, selon le Conseil, de supprimer ce plafond de 30 %, étant donné que la charge qui en résulte n'est apparemment pas de nature à dissuader la production de sucre dépassant le quota de base dans des régions moins aptes à la production de celui-ci. Dans cette hypothèse, la cotisation à la charge des entreprises sucrières aurait augmenté comme suit:

cotisation:	19,50 UC
répercussion sur les betteraves:	5,87 UC
	13,63 UC × 26 % = 3,5438 UC les 100 kg

En admettant la validité de cette charge «pleine» sans appliquer le plafond, dans le chef des producteurs du sucre, il faudrait aussi admettre la validité d'une telle charge dans le chef des producteurs d'isoglucose, étant donné que leur production contribuerait à 100 % de l'excédent de sucre garanti, ce qui ne serait pas vrai pour le sucre.

Le Conseil relève enfin qu'aux termes de la proposition de règlement modifiant le n° 1111/77 que la Commission lui a transmise le 7 mars 1979, la partie de la production d'isoglucose dépassant le quota de base attribué à l'entreprise productrice serait grevée d'une cotisation

à la production égale à la partie de la cotisation «sucre» restant pour la campagne 1979/1980 à la charge des seuls fabricants de sucre. Cette proposition aboutirait donc pour la campagne 1979/1980, mutatis mutandis, à une charge équivalente à la première charge chiffrée ci-dessus.

2. Dépassement manifeste et grave des limites de la marge discrétionnaire

Se référant aux termes de l'arrêt *HNL*, le Conseil examine les questions de savoir si i) les caractéristiques de la mesure déclarée non valide par la Cour dans son arrêt du 25 octobre 1978 ont été telles que cette mesure a ou non dépassé les limites des risques inhérents au secteur de l'activité économique des intéressés (arrêt HNL, attendu 5, 2e phrase; attendu 7, 1re et 5e phrases) et si ii) en arrêtant au montant où il l'a fait la cotisation, le Conseil a méconnu d'une manière manifeste et grave les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs (attendu 6).

Quant au point i)

Pour le Conseil, une interprétation correcte de l'arrêt *HNL* implique la nécessité d'apprécier dans chaque cas d'espèce les caractéristiques de la mesure litigieuse sur ces mérites propres et dans son contexte économique propre. Or, les circonstances qui, selon le Conseil, caractériseraient le contexte économique de la mesure litigieuse en l'espèce seraient notamment les suivantes: l'imprudence avec laquelle les intéressés se seraient engagés dans les investissements très importants dans le développement et l'exploitation d'un nouvel édulcorant dont les mérites restaient à prouver; la croyance erronée de la part des intéressés en un marché des édulcorants accueillant; l'expectative injustifiée des intéressés de pouvoir continuer à bénéficier d'une restitution à la production pour le maïs transformé par eux en isoglucose; la circonstance que les intéressés ne seraient apparemment pas en mesure, sans restitution, de commercialiser leur produit sans encourir une perte importante; la circonstance que leur produit, vu son prix de revient et étant donné qu'aucune amélioration sensible du prix de vente ne serait à envisager dans un avenir plus ou moins proche, ne pourrait supporter aucune cotisation; la circonstance que la Communauté aurait pu imposer à l'isoglucose une cotisation d'environ 4 UC pour ladite campagne sans enfreindre le principe de l'égalité de traitement si elle n'avait pas plafonné à 9,85 UC la cotisation sucre.

Ce serait donc à la lumière de ces éléments qu'il faudrait apprécier l'effet de l'instauration de la cotisation de 5 UC sur la rentabilité de l'exploitation de l'isoglucose par les intéressés. A cet égard, il faudrait se rappeler que la requérante *Tunnel* a abandonné en grande partie et à titre définitif la production d'isoglucose, faute de rentabilité, et que la requérante *Amylum* serait la seule — faute d'alternative, paraîtrait-il — qui n'aurait pas reconverti ses installations.

Quant au point ii)

Le Conseil se demande si la Cour n'utilise pas, pour retenir ou écarter la responsabilité de la Communauté un critère se rattachant à la gravité non pas seulement du dommage subi par un requérant mais de la violation de la règle en droit en cause. Un tel critère semblerait se dégager des termes du sixième attendu de l'arrêt *HNL*.

Selon le Conseil, cette solution se comprend quand on évoque les difficultés de la tâche du Conseil et de la Commission dans la mise en œuvre de la

politique agricole commune et la complexité tant des intérêts à arbitrer que des objectifs à atteindre, compte tenu de la mobilité de la conjoncture.

Rappellant la complexité du problème posé par l'apparition en 1976 de l'isoglucose, en quantités appréciables, sur le marché communautaire, le Conseil estime qu'en l'espèce on peut avoir les doutes les plus grands sur le caractère grave de la violation qu'il aurait commisse en arrêtant les règlements en cause.

L'effet économique de la cotisation de 5 UC

Procédant, comme la Commission, à une comparaison entre le prix de revient de l'isoglucose produit par la requérante *Amylum* (tel qu'il ressort du rapport Klynveld Turquands) et le prix de vente moyen pratiqué par *Amylum* (tableau 2, mémoire d'observations de celle-ci), le Conseil constate, sur la base de ces chiffres, une perte sèche *avant même la perception de toute cotisation.* Selon le Conseil, on pourrait considérer ces chiffres comme représentatifs pour l'ensemble des intéressés, étant donné, notamment, que la firme *Amylum* a la plus longue expérience avec l'isoglucose. De plus, le prix de vente moyen indiqué par *Amylum* confirmerait que le prix de vente de l'isoglucose est, sur un marché excédentaire, un fait déterminé par le prix d'intervention pour le sucre de sorte que, aussi longtemps que le marché restera excédentaire, aucune amélioration sensible du prix de vente ne serait à envisager dans un avenir plus ou moins proche.

On aboutirait donc à la conclusion que les investissements dans l'isoglucose étaient économiquement injustifiés et qu'une production rentable de ce produit n'est pas à envisager dans un avenir prévisible. Il s'ensuivrait que l'introduction de la cotisation de 5 UC *ne peut pas avoir eu pour effet de déclencher la décision d'abandon de la production d'isoglucose, puisque, dès avant elle, celle-ci n'était pas rentable, mais tout au plus d'influer sur le moment de cet abandon.*

Sans doute serait-il permis de se demander pourquoi, si l'isoglucose était a priori non rentable, le Conseil l'a néanmoins frappé d'une cotisation. A ce sujet, le Conseil fait remarquer qu'il n'était pas, en raison de la discrétion des fabricants d'isoglucose, à même de connaître tous les éléments du prix de revient de ceux-ci, qu'en revanche pour la Communauté tout quintal d'isoglucose mis sur le marché provoquait une augmentation de l'excédent de sucre et, enfin, que ce caractère excédentaire était connu des fabricants d'isoglucose qui n'ignoraient rien de la réglementation communautaire pour le sucre, en vigueur jusqu'à 1980.

Finalement, le Conseil examine l'argumentation, développée notamment par la requérante dans l'affaire 143/77, selon laquelle, d'une part, aussi longtemps qu'il y a une marge positive entre les coûts variables par unité de produit et le prix de vente, il fallait continuer de produire et, d'autre part, si l'effet de la cotisation de 5 UC était d'absorber cette marge, il s'ensuivrait que le capital investi perdrait toute sa valeur.

Or, de l'avis du Conseil, cette argumentation reposerait sur une double inexactitude. En premier lieu, elle serait fondée sur des calculs ne retenant pour la détermination de la marge que les seuls coûts variables et leur comparaison avec les prix de vente, alors qu'il faudrait prendre pour base de détermination l'ensemble des coûts à supporter par le producteur et les comparer avec les prix de vente; en effet, l'hypothèse évoquée présupposerait que l'entreprise supporte les frais fixes relatifs à la production par prélèvement d'une autre source, ce qui serait contraire à la saine gestion de l'entreprise. En deuxième lieu, l'argumentation

susvisée postulerait que toute perception d'une cotisation quelconque sur l'isoglucose, quelles qu'en soient les modalités, soit interdite, alors que la Cour n'a pas condamné le principe d'une perception.

Sur la base d'un examen de ces deux points, le Conseil conclut qu'en présence d'une cotisation qui respecterait l'égalité de traitement avec les producteurs de sucre, la requérante *Amylum* serait de toute façon obligée d'arrêter la production et donc d'encourir l'intégralité de son «préjudice». De même, la requérante *Tunnel* serait de toute façon obligée de faire des investissements pour pouvoir produire du dextrose. Dans ces conditions, on verrait mal *pourquoi les requérantes devront maintenant être indemnisées pour des dommages entraînés par la réaffectation temporaire ou définitive de leurs capacités de production dès lors que cette réaffectation ou cette fermeture était de toute façon nécessaire sans que la moindre faute soit à imputer aux institutions.*

3. Lien de cause à effet

Le Conseil demande à la Cour — à titre subsidiaire —, au cas où la Cour aurait constaté que la responsabilité de la Communauté est en principe engagée, de considérer les arguments développés ci-dessus comme écartant tout lien de cause à effet entre le comportement de la Communauté et les pertes alléguées par les requérantes.

4. Dommages allégués

Le Conseil se réserve, tout en maintenant l'argumentation déjà développée dans le mémoire en défense et en duplique, son droit de faire valoir ultérieurement — si la Cour devait constater que la responsabilité de la Communauté au titre de l'article 215 du traité est engagée et qu'il y a effectivement un lien de cause à effet ininterrompu entre le comportement de la Communauté et les dommages allégués — tout argument utile quant aux composantes des dommages des intéressés.

En *conclusion*, le Conseil demande à la Cour de rejeter les demandes en dommages et intérêts comme non fondées et de condamner les requérantes aux dépens de l'instance.

VIII — Demande de renseignements adressée par la Cour à la requérante Tunnel Refineries Ltd. et la réponse de celle-ci

Par lettre du 8 juin 1979, la Cour a demandé à la requérante *Tunnel* de lui fournir des précisions en réponse aux questions exposées ci-dessous.

Première question: les estimations de vente et de production de la requérante pour l'isoglucose exprimées tant en fonction des prix que des quantités.

Réponse

La requérante fait remarquer que la seule estimation pertinente, faite avant l'annonce de la cotisation et contenant des chiffres détaillés, a été élaborée en mai/juin 1976 dans le cadre de son plan annuel budgétaire pour l'année débutant en septembre 1976. Elle joint en annexe (A) de sa réponse des extraits du plan budgétaire, dont il ressort que les installations isoglucose devaient être utilisées à pleine capacité effective dès le début. Les extraits indiquent également les marges relatives d'isoglucose et d'amidon déshydraté ainsi que la diminution attendue de la production de ce dernier au fur et à mesure de l'accroissement de la production d'isoglucose.

Toutefois, la production d'isoglucose n'aurait pas pu être entamée avant la fin de 1977, c'est-à-dire après l'annonce de la cotisation. Les estimations ultérieures (cf. annexe II du mémoire ampliatif de la requérante) auraient été fondées sur l'existence de la cotisation.

Deuxième question: une explication de la cause de l'augmentation de la «contribution de l'isoglucose» pendant la période de décembre 1977 à septembre 1978 passant de 40,24 UKL à 93,99 UKL (mémoire ampliatif, annexe III, tables B 1 et B 2 (i)).

Réponse

La requérante fait observer que la «contribution de l'isoglucose» constitue la marge bénéficiaire sur la vente d'isoglucose, marge qui traduirait la différence entre les coûts de production variables et prix de vente sans tenir compte de la cotisation.

L'augmentation de cette marge à partir de juillet 1978 réfléchissait une augmentation du prix de vente du sucre. L'accroissement de la marge avant cette date était due, non pas à une augmentation de prix, mais à une réduction de coûts.

Troisième question: En ce qui concerne la rubrique «substitution de la production d'amidon déshydraté à la production d'isoglucose», une explication de sa décision de traiter la plus grande partie de son amidon à l'état humide «dans son installation sous-utilisée de production d'amidon déshydraté et de mettre fin également à l'importation et à la revente d'amidon déshydraté» (mémoire d'observations, annexe III, p. 2). L'utilisation plus intensive de cette installation a-t-elle réduit les coûts unitaires de production? Dans l'affirmative, est-ce que cela a été pris en considération pour le calcul de la «marge perdue» au tableau B 2 (i)? Est-ce qu'il y a une connexion entre la décision de ne plus importer et de revendre l'amidon déshydraté et la décision d'augmenter la fabrication de ce produit?

Réponse

Selon la requérante, la décision de traiter la plus grande partie de son amidon à l'état humide en produisant de l'amidon déshydraté s'explique par le fait que cela constituait la seule utilisation immédiate qu'on pouvait trouver pour les quantités d'amidon qui, sans la cotisation, auraient été utilisées pour la production d'isoglucose.

La requérante aurait cessé d'importer et de revendre de l'amidon déshydraté parce que sa propre production de ce produit provoquait une augmentation des quantités d'amidon disponibles sur un marché déjà caractérisé par une offre abondante.

Le processus utilisé aux fins de la production de l'amidon déshydraté serait très différent de celui utilisé pour la production d'isoglucose, en ce que les coûts fixes ne constitueraient pas un élément important. Par conséquent, il n'y avait pas de réduction de coûts due à la production accrue d'amidon déshydraté.

Quatrième question: en ce qui concerne la rubrique «coûts de stockage de l'amidon» (mémoire d'observations, annexe III, p. 3), les chiffres réels de ces coûts.

Réponse

La requérante affirme que, dans le passé, elle n'a jugé nécessaire d'enregistrer de façon permanente les données relatives au stockage d'un quelconque produit particulier. Elle n'aurait donc pas conservé de documents internes et de copies de factures suffisamment détaillés pour lui permettre de déterminer les coûts réels de stockage du seul amidon.

Toutefois, sur la base de son expérience et de ses connaissances personnelles, le chef-magasinier de la requérante estimerait que, pendant la période de novembre

1977 à novembre 1978, les surfaces de stockage étaient occupées approximativement comme suit: amidon 65 %, équipement 15 %, matériaux de transformation 10 %, dextrose 5 %. Sur la base de cette estimation, la proportion des coûts de stockage et de manutention imputables à l'amidon pour la période susvisée seraient de 58 320 UKL (sur 89 584 UKL), chiffre un peu plus élevé que celui déjà fourni par la requérante.

IX — Procédure orale

A l'audience du 18 septembre 1979, la requérante *Amylum*, représentée par Me Michel Waelbroeck, avocat au barreau de Bruxelles, la requérante *Tunnel*, représentée par M. Francis Jacobs, barrister du Middle Temple, Londres, le Conseil, représenté par M. Daniel Vignes, directeur de son service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. A. Brautigam, administrateur audit service, et la Commission, représentée dans l'affaire 116/77 par son conseiller juridique, M. Jacques Bourgeois, en qualité d'agent, assisté de M. Jacques Delmoly, membre de son service juridique, et dans l'affaire 124/77 par son conseiller juridique, M. Richard Wainwright, en qualité d'agent, assisté de M. Hendrik Bornkhorst, membre de son service juridique, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 23 octobre 1979.

En droit

1 Les requérantes dans ces affaires demandent que la Communauté économique européenne, représentée par le Conseil et la Commission, soit condamnée, en vertu de l'article 215, deuxième alinéa, du traité CEE, à les indemniser du préjudice qu'elles prétendent avoir subi du fait de l'imposition d'une cotisation à la production d'isoglucose, résultant du règlement n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 établissant des dispositions communes pour l'isoglucose (JO L 134, p. 4).

2 Il convient de rappeler que l'institution du régime de cotisation à la production d'isoglucose 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 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 [illegible] de prévoir pour la production d'isoglucose un régime de cotisation a[illegible] en vue d'une contribution aux charges à l'exportation».

3 Selon le neuvième considérant du règlement, le régime de cotisation susvisé est complémentaire à celui instauré pour le sucre par le règlement n° 3330/74 du Conseil du 19 décembre 1974 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO 1974, L 359, p. 1), et la cotisation prévue pour la production d'isoglucose est assimilée à celle prévue à l'article 27 du règlement n° 3330/74, à savoir à la cotisation grevant un certain pourcentage de la production du sucre produit au-delà du quota de base.

4 Le régime de cotisation à la production d'isoglucose a été mis en œuvre par les articles 8 et 9 du règlement n° 1111/77 et s'appliquait aux campagnes sucrières 1977-1978 et 1978-1979. L'article 9 du règlement prévoyait 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. Toutefois, en vertu du deuxième alinéa du deuxième paragraphe de l'article 9, pour la période allant du 1er juillet 1977 au 30 juin 1978, le montant de la cotisation visée au premier paragraphe ne pouvait être supérieur au montant de 5 unités de compte pour 100 kg de matière sèche.

5 Dans son arrêt du 25 octobre 1978 rendu, sur demande préjudicielle de la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, dans les affaires jointes 103/77 et 145/77, *Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited/Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited/Intervention Board for Agricultural Produce* (Recueil 1978, p. 2037), la Cour a dit pour droit 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 kilogrammes de matière sèche pour la période correspondant à la campagne sucrière 1977-1978. En effet, la Cour avait constaté que les dispositions dudit règlement instaurant le régime de la cotisation à la production d'isoglucose portaient atteinte au principe général d'égalité dont l'interdiction de discrimination, énoncée à l'article 40, alinéa 3, du traité, constitue une expression spécifique. Elle avait ajouté, toutefois, que sa réponse laissait au Conseil la faculté de prendre toutes mesures utiles, compatibles avec le droit communautaire, en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché des édulcorants.

6 A la suite de cet arrêt, la Commission a, par lettre du 8 janvier 1979, indiqué aux États membres que, dans l'attente des mesures à adopter par le Conseil

en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché des édulcorants, il convenait de surseoir au recouvrement de tout paiement de la cotisation à la production d'isoglucose et que, de même, la constatation, la comptabilisation et la mise à disposition au titre des ressources propres des montants concernés devraient être suspendues provisoirement par les États membres.

7 Le Conseil a, le 25 juin 1979, arrêté le règlement n° 1293/79 (JO 1979, L 162, p. 10) modifiant le règlement n° 1111/77 à la lumière de l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978. Considérant que le moyen le plus approprié pour éviter l'inégalité de traitement entre producteurs de sucre et producteurs d'isoglucose était de soumettre la production d'isoglucose à des règles analogues à celles existant pour la production du sucre jusqu'au 30 juin 1980, le règlement n° 1293/79 a notamment instauré, à titre transitoire, jusqu'à cette date, un système temporaire de quotas de production pour l'isoglucose. Il est prévu également que, pour la quantité d'isoglucose produite qui dépasse le quota de base sans dépasser le quota maximal, les États membres perçoivent du fabricant d'isoglucose concerné une cotisation à la production, dont le montant est égal à la partie de la cotisation à la production de sucre fixée pour la campagne sucrière 1979-1980 en vertu de l'article 28 du règlement n° 3330/74 restant à la charge des fabricants de sucre. Quant à la cotisation à la production instaurée par le règlement n° 1111/77 et déclarée non valide par l'arrêt susvisé, celle-ci a été abrogée par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1293/79 avec effet au 1er juillet 1977.

8 Au cours des débats dans les présentes affaires, la requérante *Tunnel Refineries Limited* (ci-après *Tunnel*), a exposé qu'elle n'a pas payé la cotisation à la production d'isoglucose instaurée par le règlement n° 1111/77. En effet, dès l'instauration de la cotisation, *Tunnel* aurait pris des mesures immédiates afin de contester la légalité de la cotisation devant la High Court of Justice et en aurait informé l'organisme d'intervention national qui se serait abstenu de récupérer ladite cotisation jusqu'à l'issue de la procédure introduite par *Tunnel*. La requérante *G. R. Amylum NV* (ci-après *Amylum*) a exposé, pour sa part, qu'après avoir refusé de payer la cotisation à l'organisme d'intervention belge, elle a été assignée en paiement par celui-ci. Compte tenu de la procédure pendant devant la Cour dans les affaires jointes 103/77 et 145/77, un arrangement aurait été trouvé entre *Amylum* et l'organisme d'intervention en vertu duquel *Amylum* aurait, pour garantir le paiement de la cotisation, constitué une caution bancaire. L'organisme d'intervention aurait de son côté renoncé à poursuivre activement la procédure en paiement engagée devant le

tribunal national et se serait désisté de son action après le prononcé de l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978 dans les affaires jointes susvisées.

9 C'est ainsi que les requérantes ne réclament pas des autorités nationales le remboursement de cotisations à la production indûment payées mais cherchent à obtenir la réparation par la Communauté des pertes résultant notamment du recul des ventes d'isoglucose et des déficits d'exploitation, et des autres pertes qu'elles auraient subies du fait de l'introduction de la cotisation de 5 unités de compte par 100 kg de matière sèche prévue par le règlement n° 1111/77 et déclarée non valide par la Cour dans son arrêt du 25 octobre 1978.

10 Selon *Amylum*, le préjudice qui lui aurait été causé par le fait de l'entrée en vigueur du règlement n° 1111/77 consiste, pour la plus grande partie, d'une part, dans la diminution de sa marge bénéficiaire résultant du remplacement des ventes d'isoglucose par des ventes alternatives d'amidons et de glucose et, d'autre part, dans la perte de sa marge bénéficiaire résultant de la diminution de la mouture pendant les premiers mois ayant suivi l'instauration de la cotisation, mesure nécessitée par l'absence, pendant cette période, de débouchés pour les produits alternatifs. *Amylum* réclame également le coût de la caution bancaire susvisée ainsi que les frais qu'elle aurait exposés pour la défense de ses intérêts devant les autorités belges.

11 D'après *Tunnel*, le préjudice dont elle demande la réparation et qui serait imputable à la cotisation à la production d'isoglucose instaurée par le règlement n° 1111/77, consisterait dans la perte de production de son usine, la perte de profits résultant de la production d'amidon sec au lieu d'isoglucose, des frais supplémentaires de stockage et de manutention d'amidon, ainsi que des pertes encourues en raison, d'une part, de la hausse des coûts unitaires dans son entreprise due à la diminution de la production d'isoglucose et, d'autre part, des investissements supplémentaires effectués pour augmenter la production de produits de remplacement.

12 Étant donné que la Cour a déjà constaté, par son arrêt du 25 octobre 1978, que l'imposition d'une cotisation à la production d'isoglucose de 5 unités de compte pour 100 kg de matière sèche était incompatible avec le principe d'égalité, la première question qui se pose dans les présentes affaires est celle de savoir si cette illégalité est de nature à engager la responsabilité de la Communauté, en vertu de l'article 215, deuxième alinéa, du traité.

13 La constatation qu'une situation juridique résultant des actes normatifs de la Communauté est illégale ne suffit pas en elle-même pour engager cette responsabilité. La Cour s'est déjà prononcée en ce sens dans son arrêt du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83/76 et autres, *Bayerische HNL Vermehrungsbetrieb et autres/Conseil et Commission* (Recueil 1978, p. 1209). A ce propos, la Cour a rappelé sa jurisprudence constante, d'après laquelle la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte normatif qui implique des choix de politique économique ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Tenant compte des principes qui, dans les systèmes juridiques des États membres, régissent la responsabilité des pouvoirs publics pour les préjudices causés aux particuliers par les actes normatifs, la Cour a dit que, dans un contexte de normes communautaires, caractérisé par l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire, indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune, la responsabilité de la Communauté ne pourrait être engagée que de manière exceptionnelle dans les cas où l'institution concernée aurait méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice des ses pouvoirs.

14 Ceci se trouve confirmé notamment par le fait que, même si l'action en dommages-intérêts au titre des articles 178 et 215 du traité constitue une voie de recours autonome, elle doit néanmoins être appréciée au regard de l'ensemble du système de la protection juridictionnelle des particuliers instauré par le traité. Dans le cas où un particulier s'estime lésé par un acte normatif communautaire qu'il considère comme illégal, il dispose de la possibilité, lorsque la mise en œuvre de l'acte est confiée aux autorités nationales, de contester, à l'occasion de cette mise en œuvre, la validité de l'acte devant une juridiction nationale dans le cadre d'un litige l'opposant à l'autorité interne. Cette juridiction peut, ou même doit, dans les conditions de l'article 177, saisir la Cour d'une question portant sur la validité de l'acte communautaire en cause. L'existence de ce recours est déjà de nature à assurer d'une manière efficiente la protection des particuliers intéressés.

15 Ces considérations ont leur importance où, comme en l'espèce, la Cour a constaté, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, l'illégalité d'une cotisation à la production et où l'institution compétente a, suite à cette constatation, supprimé avec effet rétroactif ladite imposition.

16 C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'examiner si, dans les circonstances de l'espèce, il y a eu, de la part du Conseil et de la Commis-

sion, une méconnaissance grave et manifeste des limites qu'ils doivent respecter en exerçant leur pouvoir discrétionnaire dans le cadre de la politique agricole commune.

17 A cet égard, il convient de rappeler que la Cour n'a pas déclaré invalide toute cotisation à la production d'isoglucose, mais seulement la méthode de calcul utilisée et le fait que la cotisation grevait l'ensemble de la production d'isoglucose. Compte tenu du fait que la production de l'isoglucose contribuait à accroître les excédents du sucre, il était loisible au Conseil de frapper cette production de mesures restrictives.

18 Si, dans son arrêt du 25 octobre 1978, rendu à titre préjudiciel dans le cadre d'un examen de la validité du règlement n° 1111/77, la Cour a constaté que les charges supportées en vertu de ce règlement, par les producteurs d'isoglucose, au titre de la cotisation à la production, étaient manifestement inégales par rapport à celles imposées aux producteurs du sucre, il ne s'ensuit pas pour autant que, dans la perspective de l'appréciation de l'illégalité de l'acte au regard de l'article 215 du traité, le Conseil a méconnu, de manière grave et manifeste, les limites qui s'imposent à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

19 En effet, même si la fixation de la cotisation à la production de l'isoglucose de 5 unités de compte pour 100 kg de matière sèche était entachée d'erreurs, il y a lieu néanmoins d'observer que, compte tenu du fait qu'une cotisation appropriée était pleinement justifiée, il ne s'agissait pas d'erreurs d'une telle gravité qu'on saurait dire que le comportement des institutions défenderesses à cet égard confinerait, en tant que tel, à l'arbitraire et serait ainsi de nature à engager la responsabilité non contractuelle de la Communauté.

20 Il convient également de rappeler que le règlement n° 1111/77 a été arrêté notamment pour faire face à une situation d'urgence caractérisée par des excédents croissants de sucre, et dans des circonstances qui, conformément aux principes énoncés à l'article 39 du traité, auraient permis une certaine préférence en faveur de la betterave, dont la production communautaire était excédentaire, tandis que la production communautaire du maïs était largement déficitaire.

21 Il résulte de ces considérations que le Conseil et la Commission n'ont pas méconnu de manière suffisamment grave les limites qu'ils devaient respecter

dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire dans le cadre de la politique agricole commune pour que la responsabilité non contractuellle de la Communauté soit engagée.

22 Les recours doivent donc être rejetés comme non fondés.

Sur les dépens

23 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

24 Les requérantes ayant succombé en leurs actions, il y a lieu de les condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Les recours sont rejetés.

2) Les requérantes sont condamnées aux dépens.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 décembre 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher