mesures prises par les institutions. On ne saurait exiger une motivation spécifique à l'appui de tous les détails que peut comporter une telle mesure, dès lors que ceux-ci rentrent dans le cadre systématique de l'ensemble.

3. Lorsque certains éléments d'une situation économique complexe sont difficiles à saisir avec exactitude, le pouvoir discrétionnaire dont le Conseil jouit dans l'appréciation de cette situation ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base, notamment dans ce sens qu'il est loisible au Conseil de se baser, le cas échéant, sur des constatations globales.

4. La prime à la production de fécule de pommes de terre, prévue par les règlements du Conseil n° 1125/78, modifiant le règlement n° 2727/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et n° 1127/78, modifiant le règlement n° 2742/75 relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz, tend à maintenir la rentabilité de l'industrie de la fécule et ainsi, indirectement, à assurer aux agriculteurs le maintien du débouché d'un produit agricole dont l'importance pour l'économie agricole dans certaines régions de la Communauté est évidente. Il est donc incontestable que ces règlements s'inscrivent dans le cadre des objectifs de la politique agricole commune tels qu'ils sont définis à l'article 39 du traité.

5. L'octroi, à une seule branche industrielle, à l'exclusion d'une branche concurrente, d'une prime à la production, n'équivaut pas à une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, si la prime a été instituée en vue de parer aux difficultés particulières constatées dans le secteur en question, à la suite d'une évolution défavorable à ce secteur de facteurs économiques, tels que la valeur des sous-produits de l'un et de l'autre produit principal.

Dans l'affaire 166/78,

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représenté par M. A. Maresca, ambassadeur, en qualité d'agent, assisté de M^e^ M. Cevaro, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de l'ambassade d'Italie,

partie requérante,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. D. Vignes, directeur au service juridique, en qualité d'agent, assisté de son conseiller juridique, M. A. Sacchettini, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. J. V. Van Den Houten, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 2, place de Metz,

partie défenderesse,

soutenu par COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. C. Maestripieri, en qualité d'agent, assisté de M. G. Berardis, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de son conseiller juridique, M. M. Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation des règlements du Conseil n° 1125/78 du 22 mai 1978 modifiant le règlement n° 2727/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et n° 1127/78 du 22 mai 1978 modifiant le règlement n° 2742/75 relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz (JO L 142 du 30. 5. 1978, p. 21 et 24),

LA COUR,

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

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés ainsi:

I — Faits et procédure

1. Le règlement n° 120/67 du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO du 19. 6. 1967, p. 2269) a institué une restitution à la production de maïs utilisé par l'amidonnerie pour la fabrication d'amidon ainsi qu'à la production de fécule de pomme de terre.

Les montants de ces restitutions ont été fixés par le règlement n° 178/67 du Conseil, du 27 juin 1967, fixant les restitutions à la production pour les amidons, la fécule et le quellmehl (JO du 28. 6. 1967, p. 2617).

Le troisième considérant de ce règlement est ainsi libellé:

«considérant que, compte tenu des relations qui s'établissent entre les prix à la production des matières premières servant à la fabrication de l'amidon et de la fécule et de la possibilité d'une substitution entre ces deux produits, il y a lieu de maintenir un rapport équilibré entre les prix de ces derniers; qu'à cet effet, il y a lieu de fixer à un même niveau la restitution octroyée dans l'un et l'autre cas; que, cependant, la restitution versée aux producteurs de fécule doit permettre d'assurer effectivement aux producteurs de pommes de terre de la Communauté un prix leur procurant un revenu équitable, tandis que les conditions du marché des céréales utilisées par l'amidonnerie et l'organisation commune des marchés les régissant, suffisent à garantir que leur prix se situera effectivement au niveau du prix de seuil; que, dès lors, il convient de prévoir des dispositions garantissant que les producteurs de pommes de terre bénéficient en définitive de la restitution remise aux féculiers.»

Le paragraphe 1 de l'article 1 du règlement n° 178/67 a fixé, pour un quintal de maïs transformé en amidon, la restitution à la différence entre le prix de seuil du maïs et une somme forfaitaire de 6,80 UC par quintal, tandis que le paragraphe 2 du même article stipule que la restitution pour un quintal de fécule est égale «à la moyenne arithmétique des montants de la restitution accordée au cours de la même campagne de commercialisation pour 161 kilogrammes de maïs destiné à la fabrication de l'amidon». Cela implique donc la même restitution pour un quintal d'amidon et de fécule car il faut en fait cent soixante et un kilogrammes de maïs pour fabriquer une tonne d'amidon.

Le même règlement prévoit à l'article 2, paragraphe 1, que

«Le prix à percevoir par le producteur, au stade rendu usine, pour la quantité de pommes de terre nécessaire à la fabrication de 100 kilogrammes de fécule doit être égal au montant de la restitution à la production définie à l'article 1, paragraphe 2, augmenté d'une somme au moins égale à 8,18 UC.»

2. Le système ainsi institué a été maintenu par les règlements subséquents. Toutefois, le montant de la restitution ainsi que le prix minimum franco usine à payer au producteur de pommes de terre ont été modifiés à plusieurs reprises.

3. La réglementation litigieuse a été instituée par les règlements n° 1125/78 du Conseil, du 22 mai 1978, modifiant le règlement n° 2727/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et n° 1127/78 du Conseil, du 22 mai 1978, modifiant le règlement n° 2742/75 relatif aux restitutions à la production dans le secteur des

céréales et du riz (JO L 142 du 30. 5. 1978, p. 21 et 24).

L'article 2 du règlement n° 1125/78 se lit ainsi:

«L'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 2727/75 est remplacé par le texte suivant:

'3. Une prime peut être versée au fabricant de fécule de pommes de terre.

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

tandis que l'article 3 du règlement n° 1127/78 stipule:

«Un article 3 bis libellé comme suit est inséré dans le règlement n° 2742/75:

'Pour la durée de la campagne de commercialisation 1978/1979 dans le secteur des céréales, les États membres versent au producteur de fécule une prime de 10 UC par tonne de fécule de pommes der terre.'»

Par le biais de l'article 2 du règlement n° 1127/78 le prix minimal à payer au producteur de pommes de terre a en outre été augmenté de 175 à 178,50 UC par tonne.

Le présent recours en annulation, formé par la requérante sur la base de l'article 173 du traité, conteste la légalité de l'article 2 du règlement n° 1125 et de l'article 3 du règlement n° 1127/78.

Le dernier considérant du règlement n° 1125/78 est ainsi libellé:

«Considérant que les contraintes qui pèsent sur l'industrie de la fécule de pommes de terre pourraient aboutir à une perturbation de l'équilibre entre les industries de l'amidon et de la fécule, et qu'il peut donc s'avérer nécessaire de prévoir une prime payable aux fabricants de fécule de pommes de terre.»

Quant aux deuxième et troisième considérants du règlement n° 1127/78, leur teneur est la suivante:

«considérant que, étant la situation qui sera créée dès le début de la campagne de commercialisation 1978/1979, en particulier du fait de la hausse qui affectera les prix agricoles de la Communauté pour la campagne considérée, il convient d'adapter le prix minimal perçu par le producteur de pommes de terre destinées à la fabrication de fécule;»

«considérant que ledit règlement indique qu'il y a lieu de maintenir un rapport équilibré entre le prix de la fécule de pommes de terre et celui de l'amidon de maïs et que la restitution à la production doit être la même pour les deux produits; que, pour maintenir ce rapport équilibré et compte tenu de l'avantage grandissant dont bénéficie l'industrie de l'amidon de maïs, grâce, en particulier, aux sous-produits de cette fabrication, il convient néanmoins de verser une prime aux producteurs de fécule de pommes de terre;»

4. Les parties sont d'accord sur le fait que, pour maintenir un rapport équilibré entre les prix des deux produits en question, il faut prendre en considération, lors de la fixation de la restitution et du prix minimal des pommes de terre, d'une part, le coût des matières premières, d'autre part, le coût de la transformation. Pour arriver au prix de revient de l'un et de l'autre produit, il faut déduire de la somme de ces deux éléments la valeur des sous-produits.

Pour indiquer la différence entre le prix d'approvisionnement pour produire 100 kg de fécule (le prix minimal franco usine à payer au producteur de pommes de terre), d'une part, et le prix d'approvi-

sionnement pour produire 100 kg d'amidon (le prix de seuil correspondant à 161 kg de maïs moins la restitution), d'autre part, on utilise couramment le terme «delta-réel».

5. Le recours a été introduit le 31 juillet 1978.

En même temps que le recours, le gouvernement italien a introduit une demande en référé, tendant à ce que soient suspendues les dispositions dont il demande l'annulation. Par ordonnance du 28 août 1978, prise par le juge Pescatore, remplaçant le président de la Cour, cette demande a été rejetée.

Par requête déposée le 5 décembre 1978, la Commission des Communautés européennes a demandé à être admise à intervenir dans l'affaire à l'appui des conclusions du Conseil. L'intervention a été admise par ordonnance de la Cour du 6 décembre 1978.

6. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable.

II — Conclusions des parties

1. Le *gouvernement italien* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

   — annuler les règlements du Conseil n^{os} 1125 et 1127/78 pour autant qu'il s'agit des dispositions concernant respectivement l'éventualité et le montant d'une prime de 10 UC par tonne aux producteurs de fécule de pomme de terre (article 2 du règlement n° 1125/78; article 3 du règlement n° 1127/78), avec toute conséquence de droit, également en ce qui concerne les dépens.

2. Le *Conseil* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

   — rejeter la demande formée par le gouvernement italien dans tous les chefs de la demande, comme non fondée.

III — Moyens et arguments des parties

A — Question préalable tenant au vote des règlements attaqués par le gouvernement italien au sein du Conseil

1. Le *Conseil* souligne que le représentant du gouvernement italien s'est prononcé en faveur des actes attaqués au sein du Conseil.

Dans de telles circonstances, l'action en annulation pose, selon le Conseil, une question de principe, en particulier lorsque l'acte dont s'agit est un acte de politique économique reposant sur l'appréciation d'une situation économique précise. Le Conseil s'en remet à la sagesse de la Cour du soin d'apprécier si lesdites circonstances ne sont pas de nature à emporter certaines conséquences juridiques, notamment quant au succès que peut avoir le droit de recours de l'État intéressé. Le Conseil estime que des arguments de sécurité juridique peuvent être mis en avant pour soutenir que le gouvernement italien ne peut ni bénéficier d'une manière générale d'un droit d'action en annulation des actes en faveur desquels il a voté, ni invoquer d'une manière spécifique contre ces actes des moyens juridiques tel le grief de disproportionnalité, dans la mesure où de tels moyens sont directement liés à l'appréciation économique que cet État a contribué à définir.

Le Conseil ajoute que les griefs tirés par la requérante du moyen de la violation du traité ou de règles de droit relatives à son application, s'ils étaient pris en considération, auraient pour conséquence la remise en cause non seulement de l'opportunité de la décision adoptée mais aussi de son caractère institutionnel.

Le Conseil remarque à cet égard qu'il ressort de l'arrêt de la Cour du 18 février 1970 dans l'affaire 38/69, Commission/République italienne (Recueil 1970, p. 57-58) que l'on ne saurait considérer qu'un État membre puisse former un recours, dans la situation précitée, contre l'acte en question, en invoquant des griefs relatifs à la violation du traité, tels que ceux qui sont avancés par le gouvernement italien, et dont l'objet essentiel est la méconnaissance des intérêts propres de l'État membre en question, intérêts dont celui-ci n'est pas parvenu à faire admettre la reconnaissance dans le cadre de la délibération politique à laquelle il a participé.

Une telle constatation trouve, de l'avis du Conseil, son appui dans des considérations déduites de l'intérêt à agir; il apparaît difficile d'admettre que l'État membre qui avait, lors des délibérations du Conseil, contribué, en l'acceptant, à l'appréciation faite par le Conseil de la situation économique qui a abouti aux mesures décidées, puisse par la suite faire valoir un intérêt communautaire à l'annulation de ces mesures. Dans un tel cas, son intérêt ne saurait bien évidemment être qu'un intérêt personnel.

Le Conseil fait valoir enfin que, sur le plan général du droit public, la doctrine a constaté l'existence de plusieurs raisons qui expliquent qu'une autorité ou un agent relevant d'une personne publique ne peut attaquer l'acte d'une autorité relevant de la même personne. Le recours ne saurait en effet dans ce cas se fonder sur l'intérêt de la personne publique.

2. Le *gouvernement italien* fait valoir que le Conseil n'est pas l'organe commun des États membres, mais un organe de la Communauté, comme le montre la double remarque selon laquelle toute relation de dépendance, qui est propre aux organes communs, par rapport aux organismes auxquels ils appartiennent, fait défaut et que les décisions éventuelles du Conseil, dont le contenu diffère de celles des instructions données à leurs représentants par les gouvernements, lient également les États. Cette situation d'indépendance serait confirmée par le fait que le Conseil adopte la majeure partie de ses décisions à la majorité. Le vote des représentants des États membres serait ainsi dépourvu d'une importance autonome et constituerait un élément de la volonté collégiale du Conseil.

Le gouvernement italien estime en conséquence que les États membres sont libres d'attaquer les actes du Conseil indépendamment de leur vote.

A son avis, le principe de sécurité juridique invoqué par le Conseil exige que le contenu de la norme soit certain, que la méthode d'interprétation de celle-ci ne permette aucun abus et que la règle soit établie avant la réalisation des faits; mais ce principe est étranger au problème en question.

D'après le gouvernement italien, on ne pourrait lui reprocher d'aller à l'encontre d'un acte qui lui serait propre: le vote au sein du Conseil du représentant d'un État membre ne peut pas être rapporté à ce dernier, parce qu'il est exprimé non en tant qu'organe de cet État, mais en tant qu'élément d'un organe de la Commu-

nauté; en conséquence, la mesure votée a été voulue par le Conseil, non par l'État membre. Ce dernier est donc habilité à l'attaquer comme acte provenant d'un tiers, mais non de lui-même.

Le gouvernement italien cite à l'appui de ces observations ci-dessus notamment des auteurs italiens et allemands. Dans ce contexte, il fait valoir enfin que les États membres n'ont pas à justifier, dans le cadre de l'article 173, alinéa 1, du traité, de conditions particulières notamment quant à l'intérêt à agir.

B — Sur le fond

1. Observations préliminaires concernant les rapports entre les coûts matières premières maïs et les coûts matières premières pommes de terre

a) Le *gouvernement italien* examine d'abord, à titre de prémisse descriptive de la situation sur laquelle les règlements attaqués ont eu une incidence, l'évolution de la réglementation relative aux restitutions à la production de l'amidon et de la fécule.

A cet égard, il a déposé devant la Cour un document de travail de la Commission qui contient entre autres les chiffres suivants:

(1 000 t)

Production

	1967	1968	1973	1974	1975	1976
Amidon	1 195	1 303	1 952	2 070	1 993	2 201
Fécule	509	493	776	929	698	507

(UC/t)

Campagne	1967/68	1968/69	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Prix de seuil moyen du maïs	91,63	95,94	104,33	115,26	130,98	142,79	149,91	152,15
Prix minimal pommes de terre	81,80	81,80	81,80	104,50	162,00	172,00	175,00	178,50
Recette cultiv.:								
— Maïs	147,52	154,46	167,97	185,56	210,87	229,89	241,35	244,96
— Pommes de terre	119,84	126,78	140,29	142,33	178,10	194,54	202,37	205,87
Restitution à la production:								
— Maïs	23,63	27,94	36,33	23,50	10,00	14,00	17,00	17,00
— Fécule	38,04	44,98	58,49	37,83	16,10	22,54	27,37	27,37
Coûts industriels:								
— Ind. Amidon	109,48	109,48	109,48	147,73	194,77	207,35	213,90	217,59
— «Delta réel»	27,68	27,68	27,68	43,23	32,77	35,35	38,90	39,05

Il fait observer quant à ces chiffres que le quasi-équilibre qui a existé en ce qui concerne la progression de la production et du commerce de la fécule et celle de la production et du commerce de l'amidon de maïs, de la campagne 1967/1968 à la campagne 1973/1974, s'est trouvé modifié de façon imprévue à l'approche de la campagne 1974/1975: d'une part, la restitution à la production de l'amidon a été diminuée; d'autre part, le calcul des recettes provenant de ses sous-produits a été effectué sur des bases nouvelles de sorte que le résultat a été une augmentation substantielle du «delta réel».

D'après le gouvernement italien, cet écart ne se trouvait nullement justifié par l'évolution des recettes et notamment des coûts desdits sous-produits, et il a eu pour conséquence une augmentation d'environ 20 % de la production de la fécule, tandis qu'au cours de la même année, l'amidon destiné à des usages industriels n'a pu progresser que de 6 % environ.

Le gouvernement italien rappelle ensuite que, pour la campagne 1975/1976, le Conseil, sans se fonder sur aucune vérification d'ordre économique et technique, a réduit l'écart susmentionné des recettes provenant des sous-produits en abaissant le chiffre de 43 à 32 et qu'en même temps le prix minimal de la pomme de terre a été augmenté de 104,50 à 162 UC. A son avis, le résultat de ce mouvement irrégulier de hausse et de baisse assorti ensuite d'une nouvelle augmentation de la différence dans l'évaluation des recettes provenant des sous-produits (de 32,77 à 35,35 UC) et d'une augmentation ultérieure du revenu des producteurs de pommes de terre (de 173 à 194 UC) a été une chute de la production de fécule (de 929 à 698 mille tonnes) que l'on pourrait à tort attribuer à une plus grande concurrence de l'industrie de l'amidon, dans la mesure où, pour la même période, la production d'amidon à usages industriels (50 % de la production totale) a diminué elle aussi. Selon le gouvernement italien, la véritable raison est l'évolution négative des industries utilisatrices des amidons et des fécules, compte tenu de la mesure dans laquelle le contingent industriel des amidons peut varier. Puisqu'au cours de ces années, l'évolution des prix des produits agro-alimentaires a continué de suivre un mouvement ascensionnel, on a constaté, selon le gouvernement italien, un transfert dans l'utilisation des pommes de terre qui ont été employées pour l'alimentation humaine et l'alimentation des animaux.

Le gouvernement italien fait ensuite valoir qu'à partir de la campagne 1974/1975, alors que les prix du maïs continuaient à augmenter d'une année à l'autre, les restitutions aux amidons ont commencé à décroître, ce qui a eu pour conséquence que les coûts de l'industrie des amidons ont augmenté dans une mesure plus grande que ceux des féculeries.

(UC/t)

	Coût d'approvisionnement		Revenu du producteur de pommes de terre
	amidon	fécule	
1973/74	109,48	81,80	140,29
1977/78	213,90	175,00	202,34
	104,42	93,20	62,05

Le gouvernement italien ajoute qu'il ressort de ces chiffres qu'une partie de la charge imposée à l'industrie de l'amidon n'a bénéficié ni au producteur de pommes de terre ni à l'industrie de la fécule et qu'elle constitue donc une recette pour les finances communautaires, une sorte d'impôt occulte grevant la fabrication d'amidon. Le gouvernement italien souligne qu'au cours de la même période le «delta réel» est passé de 27,68 à 38,90 UC.

Il relève enfin, dans ce contexte, que la situation des amidons et des fécules a été sensiblement modifiée par les règlements attaqués, notamment en ce qu'ils ont introduit une prime à la fécule dont le transfert en faveur du producteur de pommes de terre n'est pas prévu.

b) Le *Conseil* fait observer que si, en 1967, le prix de vente du produit fini était voisin pour la fécule et l'amidon et si le coût industriel de transformation était également très voisin pour l'un et l'autre produit, en revanche le coût de la matière première était moindre pour la fécule que pour l'amidon, alors que les recettes de vente des sous-produits étaient au contraire beaucoup plus rémunératrices pour l'amidon que pour la fécule.

Le Conseil poursuit que lorsque les prix ont doublé de 1974 à 1976, à la suite de l'inflation due à la crise du pétrole, le système s'est révélé inadéquat, notamment parce que les prix des sous-produits ont divergé. Il en est résulté une crise dans le secteur de la fécule et c'est la raison pour laquelle le Conseil a établi la prime de 10 UC à la production de la fécule.

Le Conseil explique que le «delta réel» qui a été constant de 1967 à 1974 a éclaté à ce moment, compte tenu de la hausse des prix mondiaux des céréales, de la hausse de tous les prix à cette époque, de la moindre concurrence faite à l'amidon par les produits de substitution d'origine pétrochimique et, d'une manière plus générale, d'une profonde mutation des conditions économiques. Il fait remarquer au surplus que de 1974 à 1978 le prix minimal de la pomme de terre à payer au producteur de celle-ci pour une tonne de fécule a subi une hausse de 118 %, alors que pendant le même temps le prix d'approvisionnement du maïs ne s'est accru que de 99 %.

Il relève en outre que la production de l'amidon de maïs a augmenté au cours de la période 1967 à 1976, tandis que celle de la fécule a stagné.

Le Conseil évoque ensuite certaines charges et contraintes propres à la fécule: outre l'obligation de payer le prix minimal, son fabricant est en général lié par des contrats d'achat conclus avant la récolte et même à long terme; la campagne de production étant courte, ses installations doivent être amorties en moins de temps que pour l'amidonnier; il y a aussi des charges de stockage du produit obtenu; la féculerie étant considérée comme très polluante, d'importants travaux écologiques lui ont été imposés. Selon le Conseil, les difficultés de la fécule se sont manifestées tant par la fermeture de plusieurs féculeries que pour d'autres entreprises par un deficit croissant.

Le Conseil relève qu'il s'est basé sur les calculs suivants, les chiffres contestés par le gouvernement italien étant soulignés:

(UC/t)

	Amidon		Fécule	
	1967	1978	1967	1978
Coûts matières premières	109,48	217,62	81,80	178,50
Coûts transformation	+ 39,00	+ 49,00	+ 40,00	+ 51,00
	148,48	266,62	121,80	229,50
Valeur sous-produits	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Prix coûtant d'une tonne du produit fini	108,48	187,46	116,80	207,20

Pour justifier l'institution de la prime litigieuse, le Conseil fait observer qu'en 1978, la valeur des sous-produits a fortement crû, procurant un bénéfice supplémentaire au transformateur d'amidon, mais pas au cultivateur de maïs; le système étant ainsi déséquilibré au profit de l'amidon, il a fallu le rééquilibrer au profit de la fécule, mais ce n'était pas au producteur de pommes de terre de bénéficier de cette augmentation du coût des sous-produits du maïs et de l'amidon; il était normal que ce soit le féculier qui bénéficie du versement de la prime.

Le Conseil souligne que la critique formulée par le gouvernement italien ne vise pas seulement la prime mais plutôt l'ensemble du système qui est le fruit d'une évaluation d'une situation économique complexe. Le Conseil rappelle que la Cour a affirmé dans une jurisprudence constante que l'évaluation d'une telle situation entraîne pour les institutions communautaires un élargissement de leur marge d'appréciation.

c) Le *gouvernement italien* réplique que les chiffres reproduits par le Conseil doivent être corrigés de la manière suivante, les chiffres contestés par le Conseil étant soulignés:

(UC/t)

	Amidon		Fécule	
	1967	1978	1967	1978
Coûts matières premières	109,48	217,59	81,80	178,50
Coûts transformation	58,40	77,00	46,30	51,00
	167,88	294,59	128,10	229,50
Valeur sous-produits	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Prix coûtant 1 tonne du produit fini	127,88	215,43	123,10	207,20

En vue de calculer les coûts de tranformation pour l'année 1978, le gouvernement italien prend comme point de départ ceux de l'amidonnerie italienne, s'élevant à 86,10 UC. Il estime que l'efficacité des amidonneries italiennes n'est pas inférieure à celle des autres pays et que la tendance à la hausse des facteurs de production doit être estimée de manière équivalente dans les autres pays

intéressés. Il conclut que les coûts de l'amidonnerie européenne doivent, à titre indicatif, être fixés à 77 UC en moyenne.

Les données ainsi calculées montrent, selon le gouvernement italien, que l'octroi en 1978 d'une prime de 10 UC à la fabrication de fécule finirait par rendre la production de l'amidon de maïs plus onéreuse que celle de la fécule, de plus de 18,23 UC (215,43 — 207,20 + 10 = 18,23), abstraction faite des sous-produits.

Le gouvernement italien fait valoir qu'abstraction faite de la cessation d'activité qui s'est produite tant pour certaines amidonneries que pour de petites féculeries, le secteur de la fécule a ressenti la crise d'un grand producteur néerlandais, la KSH, dont les difficultés sont cependant dues à ces raisons concernant l'amidonnerie et non la féculerie.

Selon le gouvernement italien, la féculerie a réalisé des taux de développement annuels supérieurs à ceux de l'amidonnerie, jusqu'en 1974; cette année-là, cette évolution s'est arrêtée, passant de 929 000 tonnes de production à 507 000 en 1976, pour deux séries de motifs: la sécheresse et le fait qu'il apparaissait beaucoup plus avantageux aux cultivateurs de destiner les pommes de terre à l'alimentation humaine et à celle du bétail plutôt qu'à la fécule. Selon le gouvernement italien, la production de fécule a remonté en 1977 à 780 000 tonnes et pour la campagne 1978/1979 on estime que la quantité de 840 000 tonnes sera atteinte et même probablement dépassée. L'amidonnerie n'a pas augmenté sa production durant les années 1974 à 1976.

d) Le *Conseil* a annexé à sa duplique un examen global des données économiques relatives aux prix de revient des produits en cause, examen effectué par l'institut d'économie agricole de l'université de Göttingen, qui conclut que, dans les conditions de la campagne 1978/1979 et compte tenu des coûts des deux matières premières, des frais respectifs de transformation et enfin des rentrées dues aux sous-produits respectifs, le processus amidon était moins onéreux que le processus fécule. Selon cette expertise, l'avantage aurait été de 12,66 UC par tonne.

2. Les motifs des règlements litigieux

a) Le *gouvernement italien* rappelle, quant au dernier considérant du règlement n° 1125/78, que l'instauration de la prime est motivée par les difficultés dans lesquelles se trouverait l'industrie des fécules. Or, l'existence de ces difficultés n'est pas motivée.

Le gouvernement italien fait en outre observer qu'il y a contradiction entre les second et dernier considérants du règlement n° 1125/78, dans la mesure où le premier rappelle les arrêts où la Cour a estimé qu'il est interdit de privilégier un produit par rapport à un produit concurrent, tandis que le second constate qu'il est nécessaire d'accorder une prime à la fécule aux dépens de l'amidon.

Le dernier grief du gouvernement italien quant aux motifs porte sur le troisième considérant du règlement n° 1127/78. A son avis, il devrait motiver le prétendu avantage grandissant dont bénéficierait

l'industrie de l'amidon grâce aux sous-produits.

b) Le *Conseil* fait valoir qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'étant donné que les règlements litigieux font partie d'un ensemble réglementaire, il faut examiner le moyen de manque de motivation à la lumière non seulement de la motivation des règlements litigeux, mais encore à la lumière de la motivation des règlements qui ont été modifiés par ces règlements. Le Conseil rappelle en outre que la Cour a considéré qu'il était satisfait aux exigences de l'article 190 du traité si les motifs expliquent l'essentiel des mesures réglementaires.

Le Conseil souligne que les contraintes dont il est fait mention au dernier considérant du règlement n° 1125/78 ,sont les difficultés inhérentes à la féculerie. Celles-ci ayant justifié dès le début un traitement différent de la fécule par rapport à l'amidon, elles ne requièrent dès lors pas, de l'avis du Conseil, une motivation circonstanciée, étant donné que la situation n'a pas changé. D'après le Conseil, il existe un autre élément qui ne nécessite pas de motivation circonstanciée parce que déjà explicité dans le règlement de base, à savoir la concurrence des produits de substitution d'origine chimique. Le Conseil ajoute qu'il y a un troisième élément, nouveau, à savoir l'avantage concurrentiel tiré par l'amidon de la valeur de ses sous-produits, qui a été développé au troisième considérant du règlement n° 1127/78.

Le Conseil fait en outre observer qu'il est difficile de faire se contredire le deuxième et le dernier considérants du règlement n° 1125/78 puisqu'ils se rapportent à deux dispositions distinctes. Selon le Conseil, le dernier considérant et l'article 2 de ce règlement ne sont pas en contradiction avec la jurisprudence de la Cour mentionnée au deuxième considérant: celle-ci procédait de la constatation qu'il y avait égalité de traitement entre les produits en cause; or, l'amidon et la fécule ont dès le début été traités différemment pour aboutir à une relation équilibrée.

Les exigences que la requérante développe quant au troisième considérant du règlement n° 1127/78 dépassent, selon le Conseil, ce qui est requis en matière d'acte normatif. Le Conseil relève en outre qu'en se référant au fait que l'équilibre entre les deux produits en cause a été bouleversé à cause de la valeur grandissante des sous-produits de l'amidon, ce considérant implique que d'autres facteurs n'ont pas subi de changement profond dans leur relation. Le Conseil rappelle qu'un moyen de porter remède à cette situation de rupture d'équilibre a été indiqué, à savoir la prime. Il paraît donc incontestable au Conseil que les motifs expliquent l'essentiel de la mesure prise. Selon le Conseil, l'amidon de maïs a bénéficié en effet d'un avantage grandissant dans les dernières années.

c) Le *gouvernement italien* réplique, quant aux prétendues difficultés de la féculerie, que les éléments cités par le Conseil ne sont pas mentionnés dans le règlement et que les allégations de la défense ne peuvent pas suppléer à la lacune existant dans la mesure attaquée. Il faudrait d'ailleurs une nouvelle motiva-

tion pour justifier une mesure introduite pour la première fois.

Selon le gouvernement italien, il n'est pas possible de remédier à la carence de la motivation du règlement n° 1125/78 en utilisant celle du règlement n° 1127/78, parce qu'elle est, elle aussi, insuffisante; d'autre part, la motivation de ce dernier règlement concerne le montant de la prime, tandis que celle du règlement n° 1125/78 concerne son opportunité; le règlement n° 1127/78 ne mentionne pas cette opportunité, étant donné qu'il présuppose qu'elle a été déjà démontrée.

Le gouvernement italien admet que le second et le sixième considérants du règlement n° 1125/78 se réfèrent à des produits différents, mais estime que cela n'empêche pas que le principe affirmé par la Cour pour le quellmehl soit en contradiction avec celui affirmé pour les produits amylacés.

3. La prétendue violation des dispositions combinées de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 1, et de l'article 39 du traité

a) Le *gouvernement italien* estime que si deux produits distincts sont adaptés à un usage déterminé, mais si l'un est naturellement plus cher que l'autre, il serait contraire à l'obligation d'accroître la productivité de l'agriculture prévue par l'article 39, paragraphe 1, du traité, de niveler artificiellement les coûts avec des aides.

b) Le *Conseil* relève que dans la mesure où le gouvernement italien fait grief aux mesures en cause de ne pas poursuivre les objectifs de l'article 39 d'une manière correcte, le moyen s'identifie dans sa substance aux moyens spécifiques de violation du principe de non-discrimination et du principe de proportionnalité.

4. La prétendue violation du principe de non-discrimination prévue à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité

a) Le *gouvernement italien* fait valoir, en ce qui concerne le règlement n° 1125/78, que la prime modifie de façon imprévue les rapports traditionnels entre les deux branches industrielles en question en favorisant l'une aux dépens de l'autre, et introduit ainsi une discrimination.

Le gouvernement italien poursuit, en ce qui concerne le règlement n° 1127/78, que la réglementation en vigueur avant l'instauration de la prime litigieuse n'a pas créé une concurrence équilibrée entre les produits en cause, mais qu'elle pouvait être supportée parce qu'elle permettait aux industries concernées de survivre. Or, lorsque l'intervention arrive au point, comme avec la prime en question, de rendre agonisant le processus de production ou de l'obliger à s'arrêter, elle peut, selon le gouvernement italien, être qualifiée de discriminatoire et entacher d'invalidité la mesure qui est à son origine.

b) Le *Conseil* répond que ce grief présuppose que l'on a traité deux situations identiques de manière différente ou bien que l'on a traité deux situations différentes de manière identique. Or, dans l'espèce il y a, à son avis, deux situations différentes, qui sont traitées de façon différente, et cela, afin de maintenir entre des produits distincts un rapport équilibré.

c) Le *gouvernement italien* réplique que la notion de comparabilité des situations ne doit pas être confondue avec l'identité absolue de celles-ci. A son avis, les amidons et les fécules sont entièrement comparables: la fécule peut également remplir les usages auxquels est destiné l'amidon; la réglementation communautaire présuppose qu'il s'agit de produits concurrents.

Selon le gouvernement italien, il n'existe pas de raisons objectives de nature à justifier la discrimination. A son avis, on ne pouvait pas invoquer l'augmentation de la valeur des sous-produits de l'amidon dans ce contexte: de 1977 à 1978, cette augmentation ne s'est pas produite; au cours des années précédentes, lorsque le phénomène était réel, le Conseil répondait à chaque augmentation en aggravant le «delta réel». Pour justifier une mesure radicalement différente et s'ajoutant à l'augmentation du «delta réel», il aurait fallu une cause autre que la prétendue augmentation de la valeur des sous-produits à laquelle on avait remédié.

d) Le *Conseil* renvoie dans sa duplique aux raisons objectives suivantes qui justifieraient une différenciation de traitement des deux produits en cause: la valeur différente des sous-produits; les situations différentes en matière d'approvisionnement des matières premières et de l'écoulement du produit fini; les conditions de production différentes déterminées non seulement par des raisons techniques, mais également par les législations en vigueur en matière d'environnement. Selon le Conseil, on ne saurait objecter à ce sujet qu'une mesure radicalement différente par rapport à celle qui avait été prise jusqu'alors et cumulative par rapport à cette dernière exige l'existence d'une cause différente: le Conseil est libre de choisir les mesures qu'il estime les plus appropriées à la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité; la simple constatation que les mesures adoptées précédemment n'ont pas permis d'atteindre ces objectifs justifie le recours à de nouvelles mesures; le caractère discriminatoire d'une mesure doit être déterminé uniquement en fonction de circonstances objectives qui la justifient et des buts qu'elle poursuit.

e) La *Commission* se prononce sur ce moyen ainsi que sur la prétendue violation du principe de proportionnalité. En ce qui concerne les autres moyens, elle se réfère au mémoire en défense du Conseil.

D'après la Commission, les éléments suivants mettent en évidence la précarité de la situation économique de la fécule par rapport à celle de l'amidon: l'augmentation de la valeur des sous-produits de l'amidon dont les débouchés industriels sont nombreux; les produits dérivés de la fécule ont au contraire une valeur très faible et sont utilisés surtout pour l'alimentation des animaux ou comme fertilisants; environ 80 % de la production de la fécule sont destinés au secteur technico-industriel, ce qui la rend particulièrement vulnérable par rapport aux produits synthétiques; quant à l'amidon, ce taux s'élève à 40 % environ, tandis que 60 % sont dirigés vers les secteurs alimentaires où la concurrence des produits chimiques est nulle; à la différence de l'amidon de maïs, l'industrie de la fécule n'est active que trois mois par an et se voit en général contrainte de conclure tous ses contrats avec les

producteurs avant le début de la transformation; contrairement à ce qui est le cas pour les amidonneries, les féculeries dépendent entièrement de ressources communautaires pour leurs matières premières; elles soulèvent en outre de graves problèmes d'effluents.

Permettre aux produits naturels de soutenir la concurrence des produits chimiques et en même temps garantir un équilibre à l'intérieur de cette catégorie constituent des objectifs qui, selon la Commission, rentrent dans le cadre de l'article 39 du traité. D'après elle, il n'y a pas de discrimination dès lors qu'on octroie une aide à un produit se trouvant dans de graves difficultés concurrentielles et dont la fonction de garantir des débouchés aux produits agricoles sensibles doit être préservée.

La Commission ajoute que vu notamment l'augmentation de la valeur des sous-produits de l'amidon, la restitution à la production n'est plus en mesure de remplir son rôle; c'est la raison pour laquelle on aurait été amené à octroyer aux féculiers une prime par laquelle on aurait précisément cherché à rétablir l'équilibre entre deux situations dissemblables.

5. Le prétendu détournement de pouvoirs

a) Le *gouvernement italien* fait valoir dans le cadre de ce moyen qu'en octroyant la prime litigieuse on utilise la politique agricole pour faire une politique industrielle.

A son avis, on ne pourrait pas invoquer le fait que la prime est un moyen pour aider le producteur de pommes de terre: ou bien la crise des féculeries dépend de l'absence de matières premières et alors la mesure adoptée achoppe sur le principe de proportionnalité, étant donné qu'elle dépasse l'objectif poursuivi; ou bien la crise dépend de raisons intrinsèques aux féculeries et alors le principe de non-discrimination voulait qu'elle ne menaçât pas les amidonneries.

b) Le *Conseil* fait valoir que les industries concernées relèvent du cadre agricole.

c) Le *gouvernement italien* réplique en admettant que les industries en question relèvent du secteur agricole. Il poursuit que si, en l'absence de raisons objectives spéciales, il n'est pas permis de niveler artificiellement les coûts des deux produits concurrents, l'octroi de l'aide à un seul d'entre eux non seulement viole l'article 39 du traité, mais encore — dans la mesure où il vise non pas à faire face à la crise qui s'est produite dans le domaine des produits agricoles de base, mais à accroître la rentabilité de l'industrie de transformation qui s'y rapporte — il constitue le vice de détournement de pouvoir.

d) Le *Conseil* fait observer dans sa duplique que la précédente allégation de la requérante est de nature à créer une certaine confusion dans l'exposé des moyens: s'il est admis que les industries de transformation dont il s'agit relèvent du secteur agricole, le Conseil voit difficilement quels autres griefs pourraient lui être faits sinon ceux qui ont trait à la violation du traité et à la violation des formes substantielles.

6. La prétendue erreur manifeste dans l'appréciation des sous-produits

a) Le *gouvernement italien* fait valoir, en renvoyant aux chiffres cités sous 1, a, que la chute considérable de la production de fécule constatée depuis 1974 a été due aux mauvaises récoltes de la pomme de terre en Europe et au fait que de grandes quantités de pommes de terre habituellement dirigées vers les féculeries ont été détournées vers d'autres utilisations pour des raisons d'opportunité des prix.

Le gouvernement italien ajoute que la production d'amidon a continué d'augmenter régulièrement chaque année, abstraction faite de la perte de la part de marché accusée tant par les amidons que par les fécules. Si la thèse selon laquelle les féculeries seraient désavantagées par rapport aux amidonneries était exacte, la perte accusée par les fécules aurait dû, selon le gouvernement italien, profiter aux amidons, ce qui serait démenti par les chiffres.

Le gouvernement italien relève enfin que la valeur des sous-produits sur laquelle se base le règlement n° 1127/78 a été calculée sans tenir compte des coûts que l'industrie a dû supporter pour ces produits.

b) D'après le *Conseil,* il ressort des chiffres cités sous 1, a, que l'amidon a résisté mieux que la fécule aux conséquences de la crise économique générale, même si l'on tient compte des mauvaises récoltes de la pomme de terre lors de ces dernières années, ce qui démontre déjà que le processus de production plus riche de l'amidon de maïs permettrait dans une grande mesure à son producteur d'éliminer le féculier du marché. Cette conclusion serait corroborée par la fermeture récente de certaines féculeries et par la circonstance que les féculiers seraient en perte ou ne feraient plus de profit. Le Conseil rappelle, dans ce contexte, que la prime litigieuse n'est applicable que pendant la campagne de commercialisation 1978/1779. Quant aux chiffres concernant la valeur des sous-produits, le Conseil relève qu'ils partent évidemment de la constatation implicite que les coûts de transformation pour les deux produits en question et pour leurs sous-produits se situent à un niveau plus ou moins égal.

Le Conseil conclut que la mesure litigieuse n'outrepasse pas manifestement les limites de la marge de pouvoir discrétionnaire dont il dispose en l'espèce et ne paraît pas non plus être fondée sur une appréciation manifestement erronée de la situation de fait.

c) Le *gouvernement italien* réplique qu'il ne s'agit pas, dans le cas d'espèce, de limites du pouvoir discrétionnaire, mais plutôt de l'exercice de ce pouvoir sur la base d'une erreur de fait manifeste.

7. La prétendue violation, par le règlement n° 1127/78, du principe de proportionnalité

a) Le *gouvernement italien* souligne, dans le cadre de ce moyen, que l'objectif du règlement en cause était l'aide au producteur de pommes de terre. A son avis, pour réaliser cet objectif, il n'était pas nécessaire de modifier l'équilibre entre l'industrie de l'amidon et celle de la fécule. Le producteur de pommes de terre aurait pu être avantagé par l'augmentation du prix minimal de la pomme de terre, par l'augmentation de la restitu-

tion à la production ou par l'octroi d'une prime.

Le gouvernement italien ajoute, en renvoyant à ses observations reprises sous 1, a, que sur la charge imposée à l'industrie des amidons au cours des quatre dernières années, une partie a bénéficié à la Communauté. A son avis, ce montant constitue une imposition occulte en faveur de la Communauté, de sorte que le système qui précédait le règlement litigieux était déjà contraire au principe de proportionnalité.

b) Le *Conseil* répond que lorsqu'on soutient comme il se doit que la prime assure précisément l'équilibre entre l'amidon de maïs et la fécule, le moyen du gouvernement italien achoppe déjà sur cette prémisse. Le Conseil poursuit que lorsqu'on admet que l'objectif est d'assurer un débouché important à certaines catégories de producteurs agricoles, auxquels on désire en même temps assurer un revenu équitable, les solutions préconisées par le gouvernement italien n'entrent pas en ligne de compte.

En effet, accorder une restitution plus importante pour la fécule, avec un relèvement analogue de la restitution pour l'amidon, ne changerait en rien la position concurrentielle d'un produit par rapport à l'autre; accorder une prime aux seuls producteurs de pommes de terre ne résoudrait pas le problème des difficultés financières des féculiers et n'améliorerait pas non plus leur désavantage par rapport aux amidonniers du fait de moindres rentrées quant aux sous-produits.

c) Le *gouvernement italien* réplique qu'affirmer, comme l'a fait le Conseil, que la prime assure l'équilibre entre l'amidon de maïs et la fécule ne signifie pas que le moyen adopté soit proportionnel au but. D'autre part, l'allégation serait démentie par les arguments que le gouvernement a avancés et dont il résulterait que la prime a aggravé artificiellement les coûts de production de l'amidonnerie au-delà de ceux que supporte la féculerie.

Dire qu'augmenter la restitution ne modifierait pas la position concurrentielle respective des produits en cause revient, selon le gouvernement italien, à oublier que d'une augmentation de la restitution découle une augmentation de la subvention en faveur du producteur de pommes de terre. Dire qu'une prime accordée à celui-ci ne remédierait pas aux difficultés de la féculerie, reviendrait à oublier que l'objectif par rapport auquel on doit apprécier la proportionnalité du moyen adopté est constitué par l'aide au cultivateur de pommes de terre. Enfin, dire que les mesures suggérées par le gouvernement ne remédieraient pas aux moindres rentrées des féculeries quant aux sous-produits, reviendrait à oublier que ce désavantage n'existe pas comme le gouvernement italien l'aurait démontré.

d) Le *Conseil* fait observer, dans sa duplique, que du fait que la répartition des charges n'est pas discriminatoire, un des éléments qui caractérisent la violation du principe de proportionnalité n'est pas présent en l'espèce. En outre, les arguments contenus dans le mémoire en défense du Conseil seraient de nature à démontrer que l'institution de la prime

en faveur de la féculerie était la seule mesure adéquate pour atteindre l'objectif poursuivi. Le deuxième élément qui, d'après la jurisprudence de la Cour, caractérise la violation dudit principe ferait donc défaut.

Quant au prétendu impôt occulte qui frapperait la production d'amidon du fait que son prix d'approvisionnement aurait augmenté, le Conseil fait valoir qu'il ressort de ses observations que le prix d'approvisionnement de la fécule a connu une augmentation supérieure en pourcentage à celui de l'amidon. Il apparaît en tout état de cause difficile au Conseil d'admettre que l'effet de l'augmentation du prix d'approvisionnement de l'amidon, à la suite des modifications des prix des produits agricoles, puisse être considéré comme un impôt occulte.

e) La *Commission* rappelle que la mesure controversée ne peut, dans le contexte qu'elle a décrit (point 4, e) et si l'on veut maintenir des débouchés vitaux pour la production communautaire de pommes de terre, faire l'objet d'une renonciation: l'octroi d'une restitution plus importante pour la fécule, avec une augmentation équivalente pour l'amidon de maïs, ne modifierait en rien la situation, sans compter que la restitution devrait être versée au producteur de pommes de terre; l'octroi d'une prime directe à ce dernier ne résoudrait pas les difficultés du producteur de fécule. Selon la Commission, la prime au producteur de fécule n'est pas de nature à porter préjudice au producteur d'amidon, dont la situation est suffisamment favorable pour ne pas ressentir les effets d'une prime qui reste de toute façon d'un montant limité et ne couvre que partiellement la marge négative qu'une tonne de fécule doit supporter par rapport à une quantité correspondante d'amidon: ± 20 UC par tonne. La Commission rappelle enfin que la prime n'est prévue que pour la campagne en cours.

La Commission remarque, en ce qui concerne les coûts de production, que même si on admet que les chiffres du gouvernement italien sont justifiés, il est invraisemblable que l'augmentation touche exclusivement l'amidon et non pas, dans la même mesure, la fécule. Selon la Commission, une fois cela admis, toute l'argumentation élaborée par le gouvernement italien s'écroule inévitablement.

La Commission conclut que l'institution d'une prime en faveur des producteurs de fécule ne constitue pas une violation du principe de proportionnalité. Elle ajoute que les données économiques chiffrées sur lesquelles se base son argumentation ont été à l'époque soumises à l'appréciation des États membres au sein du Conseil et qu'elles n'ont été contestées par aucune des délégations, même pas par la délégation italienne; cela constituerait une preuve supplémentaire de leur exactitude.

8. a) Le *gouvernement italien* conclut dans sa réplique que la taxe sur la production d'isoglucose, en cause dans les arrêts de la Cour du 25 octobre 1978 dans l'affaire 125/77, Koninklijke Scholten-Honig/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten ainsi que dans les affaires jointes 103 et 145/77 Royal Scholten Honig et Tunnel Refineries Ltd/Intervention Board for agricultural produce (Recueil 1978, p. 1991 et 2037) et l'accroissement du coût de la production de l'amidon sont étroitement assimilables.

b) Le *Conseil* observe à cet égard dans sa duplique qu'il n'apparaît pas admissible d'invoquer les principes que la Cour

a fixés au sujet d'une cotisation à la production expressément instituée comme telle, de façon à obtenir l'extension de cette jurisprudence à une situation économique complètement différente, caractérisée par une différence des prix d'approvisionnement résultant des décisions du Conseil en matière de fixation des prix agricoles.

IV — Procédure orale

1. A l'audience du 15 mai 1979, le gouvernement italien, représenté par Me M. Cevaro, le Conseil, représenté par M. Daniel Vignes, assisté de M. A. Sacchettini, la Commission, représentée par M. C. Maestripieri, ont été entendus en leurs observations orales.

2. La Cour avait invité les parties à s'exprimer, au cours de l'audience, sur la question de savoir si, et éventuellement dans quelle mesure, l'application de l'article 174, alinéa 2, du traité doit être envisagée dans l'hypothèse où la Cour donne suite à la demande principale du gouvernement italien.

Le *gouvernement italien* a répondu que rien n'empêchait que les sommes afférentes aux paiements qui avaient été effectués soient restituées. Le principe «factum infectum fieri nequit» ne saurait, d'après le gouvernement italien, être utilement invoqué, et cela pour trois raisons:

— il ne s'est même pas écoulé une année depuis que les primes ont commencé d'être versées, de sorte qu'on ne saurait parler de situations patrimoniales, acquises ou consolidées;

— d'un point de vue subjectif, les personnes ayant touché la subvention savaient parfaitement que les règlements qui en constituaient le fondement légal étaient litigieux et qu'il était possible donc qu'elles se voient éventuellement dans l'obligation de restituer les sommes perçues;

— cette répétition de l'indu pourrait parfaitement se faire au moyen de la compensation qui pourrait être opérée, lors de la prochaine campagne, entre la situation de débet du féculant et le crédit que ce dernier détient au titre de la restitution à la production pour la fécule.

Le *Conseil* a fait observer à cet égard que si la Cour devait, sans autre précision, annuler le règlement nº 1125/78, les féculiers devraient rembourser la prime et il faudrait prendre en considération alors leurs droits acquis. Mais, de l'avis du Conseil, il serait nécessaire qu'il y ait alors décision du Conseil pour permettre la répétition de ces sommes. Dans le cas où la Cour se limiterait à dire que ce n'est qu'à partir de la date de l'arrêt que la prime ne devra plus être versée, on pourrait, selon le Conseil, considérer que les fabricants d'amidon, suite à l'arrêt, reçoivent un dédommagement pour avoir été discriminés, sous réserve cependant que la Cour admette que ces amidonniers puissent bénéficier de l'article 215 du traité, notamment en ce qui concerne l'existence d'un préjudice.

La *Commission* a fait valoir qu'il serait contraire au principe de la confiance légitime d'obliger les féculiers à rembourser la prime.

3. Le *gouvernement italien* a en outre fait observer que l'examen effectué, à la

demande du Conseil, par l'institut d'économie agricole de l'université de Göttingen ne permet pas de résoudre les problèmes en cause dans la présente affaire. A son avis, la Cour doit procéder à une expertise supplémentaire.

Le *Conseil* n'a pas estimé nécessaire de procéder à une expertise supplémentaire.

4. L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 13 juin 1979.

En droit

1 Par recours introduit le 31 juillet 1978 contre le Conseil des Communautés européennes, en vertu, de l'article 173 du traité CEE, le gouvernement de la République italienne a demandé l'annulation des dispositions relatives à une prime payable aux fabricants de fécule de pommes de terre, contenues dans les règlements du Conseil n° 1125/78 du 22 mai 1978, modifiant le règlement n° 2727/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et n° 1127/78 du 22 mai 1978, modifiant le règlement n° 2742/75 relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz (JO L 142, p. 21 et 24).

2 Le Conseil, partie défenderesse, appuyé par la Commission en tant que partie intervenante, a conclu au rejet de cette demande.

3 Le règlement n° 1125/78, après avoir rappelé, dans son dernier considérant «les contraintes qui pèsent sur l'industrie de la fécule de pommes de terre» et qui «pourraient aboutir à une perturbation de l'équilibre entre les industries de l'amidon et de la fécule», a prévu en son article 2 l'insertion dans le règlement de base pour le secteur des céréales (n° 2727/75) d'une disposition autorisant l'institution d'une prime aux fabricants de fécule de pommes de terre. En application de cette disposition, le règlement n° 1127/78 a prévu en son article 3 que les États membres versent aux producteurs de fécule de pommes de terre une prime de 10 UC par tonne de fécule.

4 Les dispositions litigieuses s'inscrivent dans le cadre de la réglementation communautaire relative aux produits amylacés, qui a notamment pour but de permettre aux produits à base de matières premières d'origine agricole de

soutenir la concurrence des produits synthétiques. Cet objectif est poursuivi notamment par l'octroi de restitutions à la production. Le taux de ces restitutions est fixé de manière à respecter l'équilibre entre les produits concurrents, tels que l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre. L'équilibre qui existe traditionnellement entre ces deux produits résulte essentiellement du fait que, bien que la matière première de l'amidon soit plus coûteuse que celle de la fécule, et bien que les coûts de production soient comparables, la valeur des sous-produits de l'amidon dépasse celle des sous-produits de la fécule, de sorte que le prix coûtant des deux produits ne diffère pas sensiblement. Le litige a comme origine l'institution, par les règlements attaqués, d'une prime à la production de la seule fécule, conjointement avec le maintien du régime de restitutions comparables en faveur des deux produits.

Sur la recevabilité

5 Le Conseil a opposé au recours une fin de non-recevoir en raison du vote positif et sans réserve émis par l'Italie lors de l'adoption des règlements en cause par le Conseil, de même que par le représentant italien au Comité de gestion «céréales» lors de l'examen des mesures d'application, mises en vigueur entre-temps par le règlement n° 1809/78 de la Commission, du 28 juillet 1978, fixant les modalités de paiement d'une prime aux producteurs de fécule de pommes de terre (JO L 205, p. 69).

6 Cette fin de non-recevoir ne peut pas être retenue. L'article 173, alinéa 1, du traité ouvre à tout État membre le droit de contester, par un recours en annulation, la légalité de tout règlement du Conseil, sans que l'exercice de ce droit soit conditionné par les positions prises par les représentants des États formant le Conseil, à l'occasion de l'adoption du règlement en cause.

Sur le fond

Quant à la motivation

7 Le recours du gouvernement italien est fondé sur un ensemble de griefs, dont le premier est tiré d'un défaut de motivation. En ce qui concerne le règle-

ment n° 1125/78, ce gouvernement fait valoir, d'une part, que la motivation est insuffisante parce qu'elle ne permet pas de reconnaître quel genre de difficultés l'industrie de la fécule de pommes de terre connaît et, d'autre part, que la motivation est contradictoire en ce qu'elle souligne, d'une part, que le régime de restitutions doit traiter des produits concurrents de manière égale, tout en déclarant, d'autre part, que le traitement privilégié de la fécule par l'octroi d'une prime est nécessaire. En ce qui concerne le règlement n° 1127/78, le gouvernement relève que les considérants se bornent à renvoyer à la valeur des sous-produits de la fabrication d'amidon de maïs, sans préciser ni cette valeur ni les coûts de fabrication qui, cependant, ne seraient pas demeurés inchangés.

8 A ce sujet il y a lieu de rappeler, comme la Cour l'a dit dans une jurisprudence constante, qu'en ce qui concerne les actes d'application générale, notamment les règlements, il est satisfait aux exigences de l'article 190 du traité si les motifs indiqués expliquent l'essentiel des mesures prises par les institutions et qu'on ne saurait exiger une motivation spécifique à l'appui de tous les détails que peut comporter une telle mesure, dès lors que ceux-ci rentrent dans le cadre systématique de l'ensemble.

9 En l'espèce, la motivation des règlements en cause répond à ces exigences. Le règlement n° 1125/78, qui ouvre la faculté d'introduire la prime litigieuse, déclare dans son dernier considérant que «les contraintes qui pèsent sur l'industrie de la fécule de pommes de terre pourraient aboutir à une perturbation de l'équilibre entre les industries de l'amidon et de la fécule». De cette situation il résulte, aux termes du même considérant, «qu'il peut s'avérer nécessaire de prévoir une prime payable aux fabricants de fécule de pommes de terre». Cette motivation n'est en rien en contradiction avec le deuxième considérant qui affirme le principe de l'égalité à accorder aux produits dont les débouchés sont les mêmes, compte tenu notamment du fait que l'absence d'une organisation commune des marchés dans le secteur des pommes de terre peut comporter, pour ce produit, une situation particulière exigeant des mesures spécifiques en vue d'établir l'égalité réelle avec les produits relevant de l'organisation commune dans le secteur des céréales.

10 La motivation du règlement n° 1127/78, par lequel l'octroi de la prime a été mis en œuvre et son taux été fixé, satisfait également aux exigences découlant de l'article 190 du traité. En effet, le troisième considérant indique que le versement d'une prime aux producteurs de fécule de pommes de tere s'impose pour maintenir le rapport équilibré entre le prix de la fécule et celui de l'amidon de maïs, compte tenu de «l'avantage grandissant dont bénéficie l'industrie de l'amidon de maïs, grâce, en particulier, aux sous-produits de cette fabrication». La différence existant entre les deux secteurs industriels ayant ainsi été signalée, il n'est pas nécessaire que la motivation en précise les aspects détaillés.

Quant à l'appréciation des données économiques

11 Un autre grief, qui concerne notamment le règlement n° 1127/78, est tiré d'une erreur manifeste que le Conseil aurait commise dans l'appréciation de certains facteurs économiques sur lesquels il s'est basé en instituant la prime litigieuse.

12 Le gouvernement requérant fait valoir à ce propos que l'équilibre existant entre les prix coûtants de l'amidon et de la fécule de pommes de terre, lors de l'introduction des restitutions à la production en 1967, n'existait plus en 1978, notamment par suite de l'augmentation des coûts de transformation du maïs en amidon. Ainsi ce gouvernement soutient que les coûts de l'amidonnerie, évalués en 1967 à 58 UC par tonne, étaient montés, en 1978, à 86 UC/t en ce qui concerne l'industrie italienne, et les estime à 77 UC/t en moyenne pour la Communauté. Le Conseil soutient quant à lui que les coûts de l'amidonnerie n'étaient que de 39 UC/t en 1967 et qu'ils étaient montés en 1978, à 49 UC/t.

13 En outre, le gouvernement fait valoir que lorsque le Conseil a pris en considération la valeur des sous-produits de l'amidon, en calculant cette valeur en 1978 à 79 UC par tonne d'amidon, il a tenu compte uniquement des revenus provenant de la vente des sous-produits, sans déduire les coûts de production spécifiques à ceux-ci, en surestimant ainsi la différence entre leur valeur et celle des sous-produits de la fécule, évaluée à 22 UC/t. A cette objection le Conseil répond que si les coûts de production spécifiques aux sous-produits

n'ont pas été cités explicitement dans les calculs, les chiffres indiqués sont basés sur la constatation implicite que les coûts de production ont évolué de manière comparable et se situent à un niveau plus ou moins égal.

14 Pour apprécier ces arguments des parties, il convient de constater, en premier lieu, que l'objectif de la réglementation communautaire en cause, qui est d'assurer que l'organisation du marché respecte l'équilibre existant entre les produits concurrents, implique pour le Conseil la nécessité d'évaluer une situation économique complexe. Si certains éléments de cette situation peuvent être constatés d'après des critères objectifs, comme par exemple les prix des matières premières tels qu'ils résultent de l'organisation même du marché dans le secteur des céréales, il en existe d'autres qui sont plus difficiles à saisir avec exactitude. C'est notamment le cas pour les coûts de production dans une industrie comme celle de l'espèce, qui se caractérise par l'existence d'un grand nombre d'entreprises de taille et de structure économique différentes et situées dans différents États membres. Dans une telle situation, le pouvoir discrétionnaire dont le Conseil jouit dans l'appréciation d'une situation économique complexe ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base, notamment dans ce sens qu'il est loisible au Conseil de se baser, le cas échéant, sur des constatations globales.

15 La preuve que le Conseil a commis une erreur grave dans l'exercice de l'appréciation discrétionnaire qui lui revient exigerait des éléments plus certains et plus incontestables que ceux que le gouvernement italien a produits au cours de la procédure. En l'espèce, l'administration de la preuve incombe d'autant plus au gouvernement requérant qu'il a eu l'occasion, par ses représentants aux travaux du Conseil, de participer à l'appréciation de la situation économique qui est à l'origine des règlements attaqués.

16 Il convient d'ajouter que le montant de la prime, comparé aux divers facteurs qui interviennent dans la constitution du prix de revient des produits en cause, n'apparaît pas comme étant de nature à entraîner une modification fondamentale des rapports de concurrence entre l'amidon et la fécule. Il est à relever à cet égard que le gouvernement requérant, qui avait fait prévoir des dommages économiques graves et irréparables pour l'industrie de l'amidonnerie au moment où, en début de procédure, il a demandé la suspension de

la mesure litigieuse (voir l'ordonnance du 28. 8. 1978, Recueil 1978, p. 1745), n'a pas été en mesure d'apporter, ultérieurement, une preuve quelconque à l'appui de ses allégations.

17 Pour ces raisons il y a lieu de conclure que le grief tiré d'une erreur manifeste dans l'appréciation des éléments économiques ne peut pas être retenu.

Quant au respect des articles 39 et 40 du traité

18 En outre, le gouvernement italien fait grief aux règlements en cause de ne pas poursuivre les objectifs de l'article 39 du traité d'une manière correcte et de comporter une discrimination violant l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité. Les arguments avancés à l'appui de ces deux griefs sont, dans leur essence, si semblables qu'il convient de les examiner ensemble. Ils consistent en effet, à dire que la prime litigieuse tend à favoriser une seule branche industrielle, celle de la fécule, au détriment de l'amidonnerie.

19 Il est constant que la fécule aussi bien que l'amidon relèvent, ent tant que produits de transformation de produits agricoles, de la politique agricole. La prime à la production de l'un de ces deux produits, la fécule, tend à maintenir la rentabilité de cette branche de l'industrie et ainsi, indirectement, à assurer aux agriculteurs le maintien du débouché d'un produit agricole dont l'importance pour l'économie agricole dans certaines régions de la Communauté est évidente. Il est donc incontestable que la mesure litigieuse s'inscrit dans le cadre des objectifs de la politique agricole commune tels qu'ils sont définis à l'article 39 du traité.

20 S'il est vrai que la prime litigieuse est octroyée à une seule branche industrielle, à l'exclusion d'une branche concurrente, cette différence n'équivaut cependant pas à une discrimination au sens du traité. La prime a été instituée en vue de parer aux difficultés particulières que le Conseil a constatées dans le secteur de la fécule à la suite d'une évolution défavorable à ce secteur de certains facteurs économiques, notamment de la valeur des sous-produits de l'un et de l'autre produit principal. La différence ne saurait être considérée comme discriminatoire.

21 Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des articles 39 et 40 du traité ne peuvent pas être retenus.

Quant au principe de la proportionnalité

22 Le gouvernement italien reproche enfin au règlement n° 1127/78 de violer le principe de proportionnalité qui veut que l'imposition d'une charge soit proportionnée à l'objectif à réaliser. Il fait valoir à cet égard que l'objectif poursuivi par l'introduction de la prime litigieuse a été de favoriser le producteur de pommes de terre. Cet objectif aurait pu être atteint par d'autres moyens que la prime aux producteurs, dont l'effet réel a été d'imposer à l'industrie de l'amidon une nouvelle charge en raison des rapports concurrentiels existant entre les deux industries.

23 A ce sujet il y a lieu de rappeler que le but de la prime à la production de la fécule de pommes de terre n'était pas d'assurer à l'agriculteur un meilleur revenu, mais de maintenir la rentabilité de l'industrie de la fécule et de sauvegarder ainsi les possibilités d'écoulement traditionnelles de la production de pommes de terre dans la mesure où cette production ne trouve pas d'autres débouchés. L'institution de la prime litigieuse dans les conditions économiques existantes ne saurait pas être considérée comme disproportionnée au but recherché et le grief ne peut donc pas être retenu.

24 Aucun des griefs soulevés par le gouvernement requérant n'ayant été retenu, le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

25 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens; la requérante ayant succombé en son action, il y a lieu de la condamner aux dépens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La partie requérante supporte les dépens.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 12 juillet 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 13 JUIN 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Ce n'est certes pas la première fois que la Cour est amenée à se pencher sur des problèmes tenant à la restitution à la production dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales ou sur des questions connexes. Pour introduire nos conclusions d'aujourd'hui, nous pourrons donc nous borner aux remarques suivantes.

Ce régime de restitution, qui existe depuis de nombreuses années et qui d'après l'article 11 du règlement n° 2727/75 (JO n° L 281 du 1. 11. 1975, p. 1) est facultatif, a pour but de maintenir l'industrie de l'amidon de la Communauté, qui doit transformer des matières premières enchéries par l'effet de certaines mesures d'organisation du marché, concurrentielle par rapport aux producteurs de pays tiers, qui peuvent s'approvisionner aux conditions généra-

1 — Traduit de l'allemand.