à la production versées au titre de la fabrication d'isoglucose s'appliquent aux restitutions payées au cours de la période allant du 1er août 1976 au 3 septembre 1976.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

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

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 20 JUIN 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les affaires qui nous occupent aujourd'hui ont pour objet un produit appelé «isoglucose», dont nous nous sommes déjà occupés dans l'affaire 101/76 (Koninklijke Scholten Honig NV/ Conseil et Commission des Communautés européennes, arrêt du 5 mai 1977, Recueil 1977, p. 797).

L'isoglucose est un nouvel édulcorant sous forme liquide, découvert aux États-Unis au début des annés 60, dont 100 kg correspondent environ à une quantité de 71 kg de sucre blanc. Il est fabriqué à partir de l'amidon qui peut être obtenu soit du maïs, soit du froment, soit encore des pommes de terre. Dans la Communauté, on se sert principalement comme produit de base, du maïs, et, dans une moindre mesure, des céréales, les indications chiffrées données au cours de la procédure oscillant entre 70 et 85 % pour le maïs et 15 à 30 % pour les céréales. Ainsi qu'on nous l'a assuré, depuis l'automne 1977, on n'utilise que le maïs comme produit de base; la production communautaire étant déficitaire, il doit être importé à raison de 50 %. L'isoglucose est employé pour la fabrication industrielle de produits alimentaires où il peut remplacer le sucre liquide.

Dans la Communauté, l'isoglucose a d'abord été fabriqué par la société néerlandaise Koninklijke Scholten-Honig qui, après avoir acquis une licence en 1972 et construit une installation d'essais en septembre 1973, a entrepris la production et l'a développée en septembre 1975 après avoir agrandi ses

1 — Traduit de l'allemand.

entreprises. Comme nous l'avons appris au cours de la procédure orale, le groupe Scholten a néanmoins entretemps suspendu ses paiements à compter du 7 mars 1978, et une répartition du groupe est semble-t-il en cours. L'isoglucose est en outre produit par la société belge G.R. Amylum NV, demanderesse dans une affaire en dommages-intérêts dont nous aurons à traiter dans nos conclusions suivantes (affaire 116/77). Cette société, elle-aussi, a commencé la production très tôt, c'est-à-dire en février 1972 et a également agrandi ses installations en 1975. En outre, la filiale de la Koninklijke Scholten-Honig NV, la Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd., a décidé, en 1973, la construction d'une installation de production d'isoglucose d'une capacité annuelle de 85 000 tonnes et l'a commencée à Tilbury en octobre 1974. Enfin, la société anglaise Tunnel Refineries a fait, au cours de ces dernières années, d'importants investissements en vue de la fabrication d'isoglucose en liaison avec une fabrique d'amidon qui existait déjà. Les capacités créées sont, semble-t-il utilisées partiellement depuis janvier 1976.

Deux groupes de dispositions communautaires, dont nous devrons étudier l'applicabilité dans les présentes affaires, revêtent de l'importance pour la fabrication d'isoglucose. L'une concerne l'octroi de restitutions à la production pour la fabrication de produits amylacés, l'autre, l'élimination de l'isoglucose de l'organisation du marché du sucre et l'adoption de dispositions communes spéciales pour ce produit, notamment le prélèvement d'une cotisation à la production sur sa fabrication.

A cet égard, nous devons en particulier avoir connaissance des éléments suivants — dont il était déjà en partie question dans l'affaire 101/76:

L'article 11 du règlement n° 2727/75, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales du 29 octobre 1975 (JO 1975, n° L 281, p. 1), prévoit qu'une restitution peut être accordée:

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

b) pour la fécule de pommes de terre,

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

L'article 11, paragraphe 3, précise que le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée, arrête les règles d'application du présent article et le montant de la restitution à la production. Il l'a fait dans le règlement n° 2742/75 du 29 octobre 1975 (JO 1975, n° L 281, p. 57) relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz, qui a été modifié par le règlement n° 1862/76 du 27 juillet 1976 (JO 1976, n° L 206, p. 3) entré en vigueur le 1er août 1976. En raison de la hausse du prix de seuil du maïs, ce dernier règlement a prévu une augmentation des restitutions à la production pour la campagne 1976-1977. Pour les produits amylacés destinés à la fabrication de l'isoglucose, les taux de restitutions de la campagne 1975-1976 ont cependant été maintenus — c'est l'objet entre autres des présentes affaires — et des restitutions n'ont plus été octroyées à compter du 1er août 1977. Cela est effectué de telle manière que la restitution versée aux fabricants d'amidon est de nouveau récupérée par les offices compétents des États membres dans la mesure où de l'isoglucose est produit à partir de l'amidon. Le règlement de la Commission n° 2158/76 du 31 août 1976 (JO 1976, n° L 241, p. 21) renferme des dispositions d'application. En vertu de l'article 4, ces dispositions sont entrées en vigueur le 3 septembre 1976 et étaient applicables à compter du 1er août 1976.

Au sujet de l'organisation particulière du marché de l'isoglucose, il faut tout

d'abord rappeler quelques principes de l'organisation du marché du sucre qui englobait initialement l'isoglucose, étant donné que ce produit doit être classé sous les positions tarifaires 17.02 D et 17.05 D mentionnées expressément à l'article 1 du règlement n° 3330/74 du 19 décembre 1974 (JO 1974, n° L 359, p. 1).

L'organisation des marchés dans le secteur du sucre comporte un système de quotas applicable jusqu'à la fin de juin 1980. Selon ce système, il existe, pour chaque pays membre, un quota de base qui doit être réparti entre les producteurs. Une garantie de vente et de prix s'applique à concurrence de ce quota de base (sucre A); des organismes étatiques d'intervention cèdent le sucre au prix d'intervention qui est, en général, supérieur au prix du marché mondial. Il existe en outre un quota maximal (sucre B) qui doit être fixé chaque année et qui s'exprime en pourcentage du quota de base. Pour ce quota, également, il existe une garantie de prix — au cours des campagnes 1976-1977 et 1977-1978, le quota maximal était de 135 % et, pour la campagne 1978-1979, il a été abaissé à 127,5 %. Cependant, une contribution aux frais d'intervention et d'exportation — le sucre A et B peut être exporté avec restitutions — est exigée des producteurs; les pertes totales découlant de la commercialisation du sucre excédant la consommation sont divisées par les quantités de sucre B produites. Dans l'ensemble, la contribution ne doit pas, il est vrai, être supérieure à 30 % du prix d'intervention, ce qui signifie, pour la campagne 1977-1978, une limite maximale de 9,85 unités de compte pour 100 kg de sucre blanc. Le sucre qui est produit au-delà du quota maximal (sucre C) ne peut, en principe, être vendu que sur le marché mondial et aux prix qui y sont applicables — excepté en cas de pénurie dans la Communauté, comme au cours des années 1974-1975.

L'isoglucose a été retiré de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre parce que le règlement n° 1110/77 du 17 mai 1977 (JO 1977, n° L 134, p. 1) a prévu des dispositions spéciales pour ce produit. Des dispositions communes, en quelque sorte une mini-organisation du marché, ont été établies pour l'isoglucose dans le règlement n° 1111/77 promulgué le même jour (JO 1977 n° L 134, p. 4). Ce règlement contient des dispositions relatives au commerce avec les pays tiers et aux prélèvements à l'importation ainsi qu'aux restitutions à l'exportation. Surtout — et cela nous intéresse particulièrement ici —, une cotisation à la production a été introduite pour l'isoglucose. En principe, elle est du même montant que celle applicable au sucre B. Néanmoins, elle est limitée pour la campagne 1977-1978 commencée le 1er juillet 1977 à cinq unités de compte pour 100 kg de matière sèche et ce montant ne doit être appliqué qu'au cas où la cotisation à la production pour le sucre B a dépassé dans le même temps cinq unités de compte par 100 kg de sucre blanc. Entre-temps, le Conseil a prolongé cette limitation de cinq unités de compte jusqu'à la fin du régime des quotas, donc jusqu'en 1980. Des dispositions d'application relatives à la perception de la cotisation ont été établies dans le règlement de la Commission n° 1468/77 du 30 juin 1977 (JO 1977, n° L 162, p. 7). Selon ce règlement, la procédure de liquidation pour l'isoglucose est la même que pour le sucre de betteraves.

Ces dispositions ont donné lieu à différentes procédures nationales.

Au cours de l'instance principale de l'affaire 103/77, le recours introduit devant la High Court visait à faire constater que le gouvernement du Royaume-Uni n'était pas en droit d'exécuter les règlements nos 1862/76, 1110/77 et 1111/77, parce qu'ils étaient nuls; dans l'instance principale de l'affaire 145/77, le recours visait à faire constater que le règlement n° 1111/77 était nul et ne pouvait donc

pas être appliqué par les organismes nationaux d'intervention. A cette fin, divers motifs tirés du droit communautaire ont été cités; nous y reviendrons en détail. En particulier, les demanderesses invoquaient la violation de l'interdiction de discrimination de l'article 40 et des objectifs de l'article 39 du traité CEE ainsi que du principe de la proportionnalité.

Dans l'affaire néerlandaise, la défenderesse dans l'instance principale a signifié, en décembre 1976, à la demanderesse, la Koninklijke Scholten-Honig NV, un décompte relatif aux restitutions à la production pour la transformation de maïs en amidon au cours de la période allant du 1er août au 31 octobre 1976. Comme ce décompte, tel qu'il doit être établi selon les règlements n° 1862/76 et n° 2158/76, prévoyait, pour la période indiquée, un débit pour transformation d'amidon en isoglucose, la demanderesse a demandé, par un recours introduit devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, le remboursement des restitutions à la production déjà versées. Elle estime que les dispositions du droit communautaire qui sont à la base de ce décompte sont nulles pour inobservation de l'obligation de motiver et pour violation de l'interdiction de discrimination. En outre, elle fait valoir un détournement dé pouvoir et une violation du principe de la sécurité juridique.

Eu égard aux arguments présentés, auxquels les défenderesses dans les instances au principal se sont respectivement opposées, les juridictions saisies ont sursis à statuer et, par décision des 29 juillet, 12 octobre et 8 novembre 1977, elles vous ont demandé de statuer sur les questions suivantes à titre préjudiciel en application de l'article 177 du traité CEE:

I. Affaire 103/77:

1. Le règlement (CEE) n° 1862/76 du Conseil est-il valide, en tant qu'il vise à compléter le règlement (CEE) n° 2742/75 du Conseil par un article 5 a)?
2. Le règlement (CEE) n° 1111/77 du Conseil est-il valide?
3. Le règlement (CEE) n° 1110/77 du Conseil est-il valide?

II. Affaire 125/77:

1. Faut-il considérer que l'article 2 du règlement (CEE) n° 1862/76 du Conseil n'est pas motivé ainsi que l'exige l'article 190 du traité et, dans l'affirmative, s'ensuit-il que cet article 2 — l'article 5 a) du règlement (CEE) n° 2742/75 du Conseil — est non valide?
2. Ledit article 2 est-il contaire au principe de non-discrimination sur lequel est fondé le traité, qui trouve notamment son expression dans l'article 40 du traité, et cet article 2 est-il, de ce fait, non valide?
3. Le règlement (CEE) n° 1862/76 contient-il une modification du régime relatif à l'octroi des restitutions à l'industrie de l'amidon, modification qui serait, en soi ou du fait qu'elle a été introduite brusquement dans le système précité appliqué depuis 1967, contraire au principe de la sécurité juridique sur lequel est fondé le traité et, dans l'affirmative, de règlement est-il entièrement ou partiellement — dans la mesure où ces dispositions prévoient cette modification — non valide?
4. En arrêtant les règlements (CEE) n° 1862/76 et respectivement (CEE) n° 2158/76, le Conseil et la Commission ont-il abusé de leurs pouvoirs du fait qu'il doit être dit qu'en adoptant ces actes, ils ont visé à réaliser des objectifs autres que ceux qui découlent du règlement (CEE) n° 2727/75, du fait — en particulier — que, par ces règlements, ils ont apporté la modification précitée au régime des restitutions à la production en vue de venir en aide à l'industrie sucrière, objectifs qui comptaient ou ne comp-

tent pas au nombre de ceux qui sont impartis au règlement (CEE) n° 2727/75 instituant une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales?

5. Faut-il entendre l'article 4 du règlement (CEE) n° 2158/76 de la Commission en ce sens qu'eu égard aux dispositions du règlement (CEE) n° 1862/76, le remboursement des restitutions versées au titre de la fabrication de glucose à haute teneur en fructose au cours de la période du 1er août au 3 septembre 1976, le règlement étant entré en vigueur à cette dernière date, peut être exigé sur la base des dispositions dudit règlement précité, et ainsi que de celles du règlement (CEE) n° 1862/76, et, dans l'affirmative, faut-il en déduire en ce cas que le règlement (CEE) n° 2158/76 est non valide en son entier, ou en partie, c'est-à-dire dans la mesure où ces dispositions prévoient le remboursement des restitutions précitées?

III. Affaire 145/77:

Le règlement (CEE) n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 est-il non valide, et, le cas échéant, sur le fondement de quels motifs cités dans l'ordonnance de renvoi?

Avant d'étudier ces questions, mentionnons encore que les mêmes entreprises et la société belge G. R. Amylum NV ont également introduit un recours en indemnité contre le Conseil et la Commission. Ces affaires — il s'agit des affaires 116, 124, 143 et 153/77 — ont pour objet la même réglementation, c'est-à-dire la suppression de la restitution à la production pour l'isoglucose et l'introduction d'une cotisation à la production d'isoglucose. Nous estimons donc approprié de considérer également, dans les affaires préjudicielles qui font l'objet de nos présentes conclusions, les arguments, tirés de ces procédures, qui revêtent de l'intérêt pour la question de la validité des règlements dont nous devons traiter ici.

I — Nous devons commencer nos développements par une brève remarque relative à une question de recevabilité soulevée par le Conseil dans l'affaire 145/77. Le Conseil a des doutes quant à la recevabilité de ce renvoi, parce que la juridiction qui a rendu l'ordonnance a simplement repris les griefs de la demanderesse, sans, par conséquent, effectuer un choix en fonction du litige qui oppose les parties et aussi parce qu'elle n'a pas éconcé clairement quels sont, dans cette affaire, les faits considérés comme certains qui pourraient être pris comme points de départ.

Même si l'on peut effectivement avoir l'impression que cette procédure se rapproche de celle de l'article 173 du traité CEE qui, en raison du caractère réglementaire des actes communautaires examinés n'aurait pas pu être introduite par des particuliers, nous ne voyons cependant aucune objection décisive. Certes, il faut dire qu'il est souhaitable qu'une demande de décision préjudicielle traite de la situation de fait et du litige et contienne également, dans toute la mesure possible, un exposé des motifs concernant les questions posées. Certes, cela n'est prévu nulle part expressément et la présente affaire n'est pas la première dans laquelle une ordonnance de renvoi ne revêt pas la forme idéale. Dans un tel cas, nous devons simplement admettre que les problèmes soulevés par la partie demanderesse paraissent plausibles à la juridiction nationale et que celle-ci a fait siennes les questions soulevées en conséquence. L'absence d'une discussion des allégations des parties ne devrait donc pas nous inciter à qualifier d'irrecevable la demande de décision préjudicielle 145/77 — et éventuellement celle présentée aussi dans l'affaire 103/77.

II — En ce qui concerne le contenu des questions posées, nous voudrions nous occuper tout d'abord de la suppression de la restitution à la production pour la fabrication d'isoglucose.

Le règlement qui entre en premier lieu en considération ici est le règlement n° 1862/76 adopté en vue de modifier le règlement n° 2742/75 qui, pour la campagne 1976-1977, a maintenu, au niveau de l'année antérieure, la restitution à la production des produits destinés à la fabrication d'isoglucose, qui ne l'a donc pas augmentée comme pour d'autres produits et qui, en outre, a précisé qu'à compter de la campagne 1977-1978 une restitution ne serait plus accordée. En outre, le règlement de la Commission n° 2158/76 renferme des dispositions d'exécution concernant le règlement n° 2742/75 et réglemente en particulier les détails de la récupération des montants compensatoires par les États membres, dans la mesure où il s'agit de la fabrication d'isoglucose. Les questions posées dans les ordonnances de renvoi ont trait à la validité de ces deux règlements et en outre à l'interprétation du règlement n° 2158/76.

1. En ce qui concerne tout d'abord la validité, il s'agit essentiellement d'un seul examen, puisque — somme toute — aucun motif particulier d'invalidité n'a été invoqué pour le règlement n° 2158/76. Du point de vue des demanderesses, le règlement n° 2158/76 perdrait lui aussi son sens, s'il devait apparaître que l'article 2 du règlement n° 1862/76 est nul. En examinant la validité du règlement n° 1862/76, il convient de tenir compte des points de vue de la forme et du fond.

a) Au point de vue formel, la validité du règlement est mise en doute, d'une part, parce qu'il ne serait pas suffisamment motivé, d'autre part, parce qu'il ne fait pas état de l'avis du Parlement européen nécessaire en vertu de l'article 43, paragraphe 2, du traité CEE, et enfin parce que les fabricants d'isoglucose n'ont pas été entendus comme il convient avant sa promulgation. Sur ce point, il y a lieu de faire les remarques suivantes:

aa) La demanderesse dans l'instance principale qui a abouti à l'affaire préjudicielle 125/77 estime que l'on ne pourrait pas parler d'une motivation suffisante du règlement, même si l'on partait des exigences de l'arrêt n° 5/67 (W. Beus GmbH & Co./Hauptzollamt München-Landsberger Straße, arrêt du 13 mars 1968, Recueil 1968, p. 127), selon lesquelles on ne pourrait pas, dans le cas d'un règlement, exiger davantage que l'indication de la situation d'ensemble et des objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre. En l'espèce, il ne serait pas possible non plus de dire que les objectifs de la réglementation des restitutions pourraient être tirés du règlement n° 2742/75, puisque le règlement n° 1862/76 ne renvoie pas au règlement cité mais est destiné à le modifier. Un élément important serait en outre que, depuis 1967, la politique des restitutions s'est appliquée indifféremment à tous les fabricants d'amidon et qu'il ne serait possible de déduire ni des motifs du règlement n° 2727/75 — il est fait référence ici à la situation spéciale du marché de l'amidon — ni de son article 11 qu'une différence pourrait être faite en fonction des produits finals. Dans ces conditions, la rupture dans la politique des restitutions, qui serait intervenue avec le règlement n° 1862/76, aurait dû être motivée de manière circonstanciée; il aurait fallu exposer en détail les raisons pour lesquelles une exception était faite pour l'isoglucose et, sur ce point même, les raisons pour lesquelles la suppression complète de la restitution à la production était considérée comme juste.

En revanche, en se référant aux conclusions de l'affaire 78/74 (Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH B. J. Stolp/ Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel, Recueil 1975, p. 434), le Conseil et la Commission soulignent que, dans le cas d'actes normatifs, l'obligation de motivation serait soumise à des exigences moindres, notamment lorsqu'il s'agirait de parties de l'ensemble

d'un système. A cet égard, un élément important serait que le règlement n° 1862/76 constitue une partie d'une réglementation d'ensemble. Selon ses objectifs, tels que l'on pourrait les déduire du règlement de base n° 2727/75 et du règlement n° 2742/75, la raison pour laquelle une restitution à la production n'entrerait pas en considération pour la fabrication d'isoglucose serait parfaitement claire. En outre, il ne faudrait pas oublier — et cela concerne l'argument selon lequel la Communauté aurait brusquement modifié une politique constante en matière de restitutions — que l'isoglucose constitue un produit nouveau qui ne serait apparu sur le marché en quantité notable qu'en 1976 et que des efforts en vue de supprimer les restitutions ou tout au moins de les réduire considérablement auraient été perceptibles dès 1974.

A propos de cette discussion, il faut reconnaître tout d'abord que les motifs du règlement n° 1862/76 ne sont effectivement pas très détaillés; on y lit simplement:

«Eu égard aux objectifs du régime des restitutions à la production, il convient de ne pas retenir cette augmentation pour les produits utilisés pour la fabrication de glucose à haute teneur en fructose.»

Nous estimons que ce que nous avons dit au sujet du fait que la restitution n'a pas été augmentée doit s'appliquer naturellement aussi à sa suppression et donc que les motifs constituent à cet égard une unité logique. En outre, nous pensons que, si l'on s'en tient aux thèses des conclusions 78/74 et à votre jurisprudence en la matière jusqu'ici (affaire 5/67 — W. Beus GmbH & Co/Hauptzollamt München-Landsberger Straße, arrêt du 13 mars 1968, Recueil 1968, p. 127; 80/72 — NV Koninklijke Lassiefabriken/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, arrêt du 20 juin 1973, Recueil 1973, p. 635; 78/74 — Deuka, Deutsche Kraftfutter GmbH B.J. Stolp/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, arrêt du 18 mars 1975, Recueil 1975, p. 421 et 92/77 — An Bord Bainne Co-Operative Limited/Landwirtschaftsminister, arrêt du 23 février 1978), la référence aux objectifs du régime des restitutions est suffisante. A cet égard, le règlement de base n° 2727/75, comme aussi le règlement n° 2747/75, joue un rôle, et il faut considérer comme sans importance le fait que les objectifs du régime des restitutions résultent clairement surtout du règlement n° 2747/75 qui devait être modifié par le règlement n° 1862/76 qui nous intéresse ici. Les considérants du règlement n° 2727/75 ont fait état de la situation particulière sur le marché de l'amidon qui pourrait faire paraître appropriée une restitution à la production. De ce fait déjà, nous pouvons déduire que les objectifs du régime n'englobent pas de restitutions pour la fabrication d'isoglucose. En effet, même s'il est obtenu à partir de l'amidon, l'isoglucose en tant qu'édulcorant ne constitue pas, selon une analyse exacte, une partie du marché de l'amidon. Les considérants du règlement n° 2742/75 sont encore plus nets. Il y est question de la situation particulière qui règne sur le marché de l'amidon et de la nécessité pour l'industrie de ce secteur de maintenir des prix concurrentiels par rapport au prix des produits de substitution. On vise surtout par là la concurrence entre l'amidon de maïs, de riz et de pomme de terre et les produits *chimiques* de substitution. Si, en conséquence, on fixe comme motif principal du régime des restitutions l'établissement de la compétitivité par rapport aux produits de l'industrie chimique, notamment de la pétrochimie, qui peut se procurer les matières de base à bon marché sur le marché mondial, il s'ensuit tout simplement que le système du régime ne couvre pas des restitutions pour l'isoglucose pour lequel une telle concurrence n'existe pas ou du moins pas de manière notable.

Dans ces conditions, il ne serait pas nécessaire de justifier spécialement l'exclusion de l'isoglucose du régime des restitutions, et la validité du règlement n° 1862/76 peut donc difficilement être mise en doute en se référant aux exigences de l'article 190 du traité CEE.

bb) En outre, l'une des requérantes remarque l'absence dans le règlement n° 1862/76 d'une référence à un avis du Parlement européen qui doit être émis conformément à l'article 43, paragraphe 2, du traité CEE. Elle estime qu'un tel avis est nécessaire parce que ledit règlement ne pourrait pas être considéré comme une disposition d'application au sens de l'article 11 du règlement n° 2727/75. En vérité, ce règlement aurait outrepassé le cadre d'habilitation qui s'y trouve tracé, étant donné que l'article 11 parlerait d'une manière très générale de restitutions à la production pour certains produits mais ne prévoirait pas que le Conseil pourrait adopter une réglementation différente en fonction du but d'utilisation de l'amidon.

Toutefois, il est également difficile de suivre ce raisonnement. D'une part, dans le cadre d'un régime *facultatif* de restitutions comme celui applicable en vertu du règlement n° 2727/75, il apparaît tout à fait concevable que le Conseil doive avoir la possibilité d'adopter également une différenciation selon les produits finals dans le cadre des dispositions d'application qu'il doit promulguer. Si l'on veut éviter une délimitation trop étroite de la notion de «dispositions d'application», à propos de laquelle nous renvoyons notamment à votre arrêt dans l'affaire 23/75 (Rey Soda / Cassa Conguaglio Zucchero, arrêt du 30 octobre 1975, Recueil 1975, p. 1279), cela ne peut pas être considéré comme une modification de la politique fondamentale dans le domaine des restitutions, au sujet de laquelle d'autres institutions communautaires devraient également être entendues. En outre, nous pouvons renvoyer à ce qui a déjà été dit à propos du sens et du but du régime des restitutions. Ainsi, il résulte des motifs du règlement n° 2727/75 que ce régime est prévu en considération de la situation particulière qui caractérise le marché de l'amidon. Il apparaît donc tout simplement justifié d'en exclure des produits transformés qui ne font pas partie de ce marché. En d'autres termes, cet aménagement du régime des restitutions est conforme au but et doit donc entrer également dans le cadre de ce qu'il faut considérer comme des dispositions d'application de l'article 11 du règlement n° 2727/75.

Mais, puisqu'une consultation du Parlement n'est pas prévue pour les dispositions d'exécution au sens de l'article 11 du règlement n° 2727/75 et de l'article 9 du règlement n° 1418/76 — c'est sur la base de ces dispositions qu'ont été promulgués les règlements n° 2742/75 et n° 1862/76 —, le fait que son avis n'a pas été demandé ne peut pas non plus aboutir à la nullité du règlement n° 1862/76.

cc) Enfin, il en est de même de l'argument selon lequel les institutions communautaires auraient omis à tort de consulter les fabricants de glucose avant de promulguer les règlements critiqués.

A ce sujet, il suffit d'indiquer qu'une telle consultation n'est pas prévue dans le traité et qu'il n'existe aucun principe général de droit en ce sens — en tout cas pour l'établissement d'actes normatifs. En outre, des contacts ont, semble-t-il, eu lieu avec les intéressés. Ainsi, au cours de la procédure, il a été déclaré sans que cela soit contredit que, depuis juin 1976, un échange de vues avait eu lieu avec les fabricants d'amidon et il a été également question d'une visite de fonctionnaires de la Commission dans une fabrique d'isoglucose. L'assurance a donc été donnée que les intérêts des milieux intéressés avaient été pris en considération au moins d'une certaine manière avant l'établissement du nouveau régime des restitutions.

b) La validité du règlement n° 1862/76 a en outre été mise en doute pour des motifs de fond. A cet égard, trois considérations entrent en ligne de compte:

— violation de l'interdiction de discrimination,

— inobservation du principe de la sécurité juridique, en raison de l'absence d'une réglementation transitoire, et

— détournement de pouvoir.

aa) Les fabricants d'isoglucose s'estiment victimes d'une discrimination par rapport aux producteurs d'amidon qui continuent de bénéficier de la restitution à la production, et, à cet égard, ils songent également aux effets du nouveau régime des restitutions sur des produits dérivés, tels que les aliments pour animaux et l'huile de maïs. Ils pensent également qu'il n'est pas admissible de distinguer selon qu'il existe ou non une concurrence avec des produits chimiques de substitution. En outre, ils font valoir que le régime prévoit un traitement différent à l'intérieur du groupe de produits pour lesquels il existe une concurrence de produits non chimiques, et ils invoquent à cet égard le fait que la restitution à la production continue d'être accordée pour la production de glucose.

Nous voudrions tout d'abord laisser en suspens la question de savoir s'il est possible d'objecter à ces arguments que les producteurs d'isoglucose et les producteurs d'amidon sont les mêmes entreprises et qu'il ne serait donc pas possible de parler d'une discrimination entre *producteurs* différents, parce que, à tout le moins, il faudrait partir d'unités économiques. Nous reviendrons dans un autre contexte sur ce problème, c'est-à-dire sur la question de savoir si l'on ne doit pas plus exactement mettre l'accent sur les *produits* et leur situation concurrentielle.

Pour apprécier le grief de discrimination, il suffit actuellement de faire état surtout de l'objectif principal déjà mentionné, tel qu'il a été exprimé pour la première fois dans le règlement n° 1955/75. Selon ce règlement, les fabricants d'*amidon* doivent être mis en état de faire face à la concurrence des produits chimiques de substitution. Les fabricants d'*isoglucose* ne se trouvent pas dans cette situation: la concurrence des produits chimiques (Cyclamate) n'a, du moins pour eux, qu'une importance très secondaire. On peut donc dire que l'exclusion de l'isoglucose du régime des restitutions paraît justifiée eu égard au sens et à l'objectif de ce régime, d'autant qu'il n'a pas été prouvé qu'il aurait été conçu avec une étroitesse inadmissible.

En outre, il ne peut être question d'une discrimination par rapport aux fabricants d'amidon, parce qu'il n'existe pas de concurrence entre l'isoglucose et l'amidon. A cet égard, il s'agit naturellement des produits principaux et non pas des produits dérivés qui interviennent également dans la fabrication et bénéficient donc indirectement du régime des restitutions.

En ce qui concerne l'argument selon lequel le régime des restitutions continue d'être appliqué sans modification en faveur des producteurs de glucose, un élément également important à cet égard est qu'il n'existe pas de situation concurrentielle régulière entre l'isoglucose et le glucose. En tout cas, il nous paraît convaincant que des domaines d'application différents doivent être admis pour les deux produits en raison des différences considérables dans le pouvoir sucrant, et l'interchangeabilité qui conditionne l'interdiction de discrimination fait donc défaut.

Enfin, à ce propos, les institutions communautaires ont encore souligné — c'est aussi une réflexion qui joue un rôle dans le cadre de l'exigence d'égalité de traitement — que, si les fabricants d'isoglucose avaient continué à bénéficier de la restitution à la production, il aurait

fallu parler d'une discrimination des fabricants de *sucre.*

Le régime des restitutions ne peut donc pas être considéré comme nul, parce que, dans son cadre, un traitement dérogatoire a été prévu pour les producteurs d'isoglucose.

bb) En outre, les demanderesses, se référant au principe de l'égalité juridique, critiquent le fait que, lors de la suppression de la restitution à la production pour la fabrication de l'isoglucose, les capacités existantes pour lesquelles des investissements auraient été effectués dès avant la promulgation du règlement n° 2727/75 n'auraient pas été prises en considération et que l'on n'aurait adopté pour elles ni une réglementation transitoire ni des mesures de compensation. Il y aurait eu lieu de le faire parce que, dès 1967, il existait des restitutions à la production, parce que jamais il n'a été annoncé que la restitution pour la production de produits qui ne sont pas en concurrence avec des produits chimiques pourrait être supprimée, et enfin parce qu'aucun indice d'une modification de la politique en matière de restitutions n'aurait pu être tiré du règlement n° 2727/75.

A cela les institutions communautaires rétorquent cependant avec raison qu'une certaine réglementation transitoire aurait été adoptée en ce sens que, pour la campagne 1976-1977, l'ancien taux de restitution a été maintenu. Eu égard aux contrats existants et aux obligations de livraisons contractées, cela pourrait effectivement paraître suffisant. En revanche, il n'existait guère de motifs d'adopter des mesures plus vastes d'adaptation et de compensation.

En effet, si l'on se réfère au régime des restitutions applicable initialement — selon l'article 11 du règlement n° 120/67 il n'était pas facultatif — un élément important est que, d'après les motifs du règlement, ce régime a été adopté en raison de la situation particulière du marché de l'amidon de céréales et de l'amidon de pommes de terre et en raison de la nécessité de rendre possible pour ces produits des prix compétitifs par rapport aux produits de substitution. Lors de son introduction, on n'a donc pas du tout envisagé des produits tels que l'isoglucose qui ne font pas partie du marché de l'amidon et qui ne sont arrivés sur le marché en quantité notable qu'en 1976. D'autre part, les institutions communautaires ont relevé à bon droit que des entreprises qui fabriquent un produit concurrent du sucre et qui connaissaient le marché des produits du sucre et de l'amidon devaient de prime abord se montrer prudentes dans leurs investissements. En réalité, elles ne pouvaient pas partir de l'hypothèse qu'une réglementation créée principalement pour d'autres buts demeurerait inchangée dans un domaine qui pouvait mettre le marché du sucre en difficulté, et cela d'autant moins que la politique en matière de restitution a été bouleversée au cours des dernières années. Dans une communication de la Commission parue dans le bulletin des Communautés européennes (Supplément 1973, n° 17, p. 15), il était en effet déjà question de modifications et d'adaptations nécessaires.

En revanche, si l'on se réfère à une période ultérieure où l'isoglucose était réellement parvenu sur le marché en quantité notable, un élément important est qu'à ce moment-là le régime des restitutions n'avait qu'un caractère facultatif, ainsi qu'on peut déjà le déduire du règlement n° 665/75. En outre, pour cette période, il était très clair que le sens de la restitution — cela découle des motifs des règlements n° 1955/75 et n° 2742/75 — était de rendre compétitifs, les produits amylacés par rapport aux produits synthétiques de substitution. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette condition n'était manifestement pas remplie pour l'isoglucose. Personne ne pouvait donc espérer que le régime facultatif des restitutions serait maintenu précisément pour un tel produit.

Du point de vue de la sécurité juridique également, il est donc difficile de constater un vice qui ferait apparaître le règlement n° 1862/76 comme nul.

cc) Le grief de détournement de pouvoir dont nous devons également encore traiter dans ce contexte est motivé par le fait que le règlement n° 1862/76 aurait été adopté dans le cadre de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales. Cela signifierait que seuls pourraient être poursuivis des buts qui sont en rapport avec cette organisation des marchés. En réalité — comme on peut le déduire du règlement n° 1111/77 —, il se serait agi de mesures d'aides à l'industrie du sucre. Les considérations qui s'appliquent à la concurrence entre l'isoglucose et le sucre devraient être qualifiées d'étrangères dans le cadre de dispositions d'exécution relatives à l'organisation des marchés dans le secteur des céréales. Des mesures en faveur des producteurs de sucre n'auraient pu être prises de manière adéquate que dans le cadre de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre.

Les institutions communautaires s'opposent à ces déductions de manière concluante, à notre avis, en déclarant que le motif principal de l'adoption du règlement n° 1862/76 aurait été le fait qu'une subvention de l'isoglucose n'aurait pas été en harmonie avec les objectifs essentiels du régime des restitutions. Ces considérations entrent effectivement dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, parce qu'elles concernent l'essentiel du régime des restitutions. En outre, il nous paraît possible de soutenir que, lors de l'adoption de mesures de politique agricole — et dans le cas de dispositions d'exécution adoptées conformément à l'article 11 du règlement n° 2727/75 qui; finalement se fonde sur l'article 43 du traité, il s'agirait bien de telles mesures —, on devait estimer légitime de tenir compte des effets sur d'autres secteurs que ceux directement considérés: en l'espèce précisément, le fait que le maintien de la restitution à la production, dans le cas de l'isoglucose, aurait constitué une discrimination des producteurs de sucre. Enfin, à titre de justification, les institutions communautaires ont pu également se référer à votre jurisprudence, c'est-à-dire l'arrêt dans l'affaire 1/54 (gouvernement de la République française/Haute Autorité de la CECA, Recueil 1954, p. 9). Dans cet arrêt, la Cour a observé, à propos de la notion de «détournement de pouvoirs», qu'en cas de pluralité de buts poursuivis, même si un motif non justifié se joint aux motifs valables, la décision ne serait pas pour autant entachée de détournement de pouvoir dès lors qu'elle ne sacrifie pas le but essentiel. Notre impression est qu'il en est au moins ainsi en l'espèce.

c) Au total, nous pouvons donc observer qu'aucun des arguments allégués dans cette affaire ne justifie la conclusion que le règlement n° 1862/76 et par conséquent aussi le règlement n° 2158/76 seraient nuls.

2. A propos de l'interprétation du règlement n° 2158/76 — il s'agit en partie aussi d'examiner sa validité d'un point de vue particulier —, nous pouvons donc, à la fin de cette première partie de nos conclusions, faire encore les brèves remarques suivantes:

Dans son article 4, le règlement précise expressément qu'il entre en vigueur le 3 septembre 1976 mais qu'il est applicable à compter du 1er août 1976. Il en découle très clairement que les restitutions pour la fabrication d'isoglucose, qui ont été octroyées du 1er août au 3 septembre 1976 doivent, elles aussi, être récupérées conformément au règlement n° 2158/76.

De plus, il est clair que, du point de vue de la rétroactivité, aucune objection juridique ne s'oppose à ce que les règles administratives du règlement n° 2158/76

soient appliquées de cette manière. En réalité, il ne s'agit pas d'une rétroactivité authentique qui aurait comporté pour les intéressés des charges auxquelles ils ne pouvaient pas s'attendre. Comme la Commission l'a remarqué à bon droit, cela résulte tout simplement du fait que le niveau de la restitution, et donc la base de calcul pour la récupération, a déjà été établi dans le règlement n° 1862/76 entré en vigueur le 1er août 1976 et qu'il est déjà possible de déduire de ce règlement l'instruction adressée aux États membres que les restitutions devraient être récupérées dans la mesure où elles concerneraient l'isoglucose et dépasseraient le niveau autorisé. C'est là un élément déterminant pour l'appréciation; en revanche, la question de savoir selon quelles techniques juridiques la rétroactivité doit s'effectuer n'a qu'une importance tout à fait secondaire.

III — Nous en arrivons à la seconde partie de nos conclusions qui doit traiter de la validité des règlements n° 1110/77 et n° 1111/77. Ces règlements ont retiré l'isoglucose de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre et ont introduit une cotisation à la production pour l'isoglucose. A cet égard, il est important que la cotisation établie d'abord pour un an pour l'isoglucose à un niveau inférieur à celui du sucre B — c'est-à-dire à cinq unités de compte par 100 kg — doive s'appliquer, d'après une décision du Conseil adoptée il y a peu de temps, jusqu'à la fin du régime des quotas de l'organisation des marchés le secteur du sucre, donc jusqu'en 1980.

1. A ce propos, il est opportun de rassembler par anticipation certains faits économiques qu'il n'était pas encore possible d'étudier au début et qui revêtent de l'importance pour l'examen des arguments allégués par les demanderesses dans l'instance principale contre la validité des règlements cités.

En ce qui concerne tout d'abord le *marché du sucre* dans la Communauté, après quelques années d'une pénurie qui avait existé également sur le marché mondial, il s'est caractérisé au cours des dernières campagnes par une forte production propre, à laquelle se sont encore ajoutées des importations à des prix garantis en provenance des États ACP d'un montant d'environ 1,3 million de tonnes en vertu d'obligations découlant de l'accord de Lomé, applicable jusqu'en 1980. A cela s'oppose une consommation de sucre en stagnation ou même en diminution, qui, avec environ 9,3 millions de tonnes par an, est proche des quotas de base. Ainsi, en dépit de faibles rendements à l'hectare dus à la sécheresse, les excédents étaient de 1,7 million de tonnes au cours de la campagne 1976-1977. Pour l'année 1977-1978, on s'attend à une production de sucre blanc d'un montant de 11,086 millions de tonnes — le sucre C non compris — et, en tenant compte du sucre ACP qui est importé dans la Communauté, à un excédent de 2,6 à 2,7 millions de tonnes. Devant cette situation et étant donné les prix mondiaux en baisse, des sommes considérables sont nécessaires pour financer les exportations: pour la campagne 1977-1978, on a tablé initialement sur 240 à 250 unités de compte par tonne, et plus récemment sur 220 unités de compte par tonne. La conséquence de cette situation excédentaire est également que les prix du marché se situent aux alentours des prix d'intervention ou très peu au-dessus.

En ce qui concerne l'isoglucose, les capacités de production, exprimées en valeur de sucre blanc, ont été estimées par une demanderesse, à la fin de 1976, à 70 000 tonnes, par les institutions communautaires et par les fabricants d'amidon à 150 000 tonnes, par les demanderesses, à la fin de 1977, à 160 000 ou éventuellement à 380 000 tonnes, et par les institutions communautaires à 400 000 tonnes. Les institutions communautaires s'atten-

dent en outre à un accroissement ultérieur d'environ 700 000 tonnes ou même de 1 000 000 de tonnes jusqu'en 1980; en revanche, les demanderesses estiment que le développement de la capacité diminue en raison déjà de la suppression de la restitution à la production. En réalité, du milieu de 1976 au milieu de 1977, 75 000 à 85 000 tonnes d'isoglucose — calculées sur la base de la matière sèche — ont été produites, semble-t-il, ce qui correspond à environ 2 à 3 % de toute la production d'amidon. Pour 1977, une demanderesse a indiqué des ventes effectives de 112 000 tonnes et, pour 1978, de 154 000 tonnes.

L'isoglucose apparaît sur le marché sous la forme liquide. A cet égard, il faut considérer comme un désavantage le fait qu'il doive être conservé à une température déterminée et que son transport soit plus difficile et plus onéreux que celui du sucre. Parmi les avantages de l'isoglucose, on peut noter entre autres qu'il est riche en fructose naturel et incolore, qu'il a un goût neutre qui fait ressortir celui de fruits, qu'il présente une solubilité élevée et, qu'en cas de stockage, il n'est pas exposé aux dangers d'infection par des microbes.

Le prix de l'isoglucose s'aligne évidemment sur celui du sucre, mais il semble que certains pourcentages soient inférieurs au prix du sucre liquide; à cet égard, il a été question de 5 à 7 % ou même de 10 à 13 %. Sur ce point, les désavantages cités ainsi que le fait qu'il s'agit d'un nouveau produit revêtent de l'importance. En outre, on a fait état, à cet égard, du pouvoir sucrant un peu plus faible, qui est d'ailleurs controversé, ainsi que du fait que les entreprises transformatrices doivent stocker en même temps deux matériaux, parce que l'isoglucose est normalement mélangé au sucre et, notamment, parce que le pouvoir sucrant dans le cas d'un mélange est plus élevé que celui auquel on peut s'attendre arithmétiquement. Il n'est pas contesté que l'isoglucose ne puisse remplacer le sucre que dans le domaine industriel, qui représente environ la moitié de la consommation. La question de savoir dans quelle mesure on doit s'attendre dans ce domaine à ce que l'isoglucose supplante le sucre est, il est vrai, restée controversée. Les fabricants d'isoglucose s'en tiennent au fait qu'actuellement le marché du sucre liquide représente 700 000 tonnes et que sur cette quantité la moitié environ pourrait être prise par l'isoglucose, parce que les produits devraient être mélangés. Ils estiment que, pour des raisons de goût principalement, on ne devrait s'attendre qu'à une utilisation dans l'industrie des boissons ainsi que, en général, dans des exploitations assez importantes et ils croient — parce que l'utilisation est en partie limitée par des dispositions administratives — qu'à plus longue échéance l'isoglucose ne remplacera que 7 % environ de la consommation de sucre. Les institutions communautaires font valoir en revanche que l'élément déterminant ne serait pas uniquement le marché du sucre liquide, puisque l'industrie achète en partie du sucre solide et le liquéfie ensuite elle-même. Elles indiquent que l'utilisation de sucre liquide est en augmentation — au Royaume-Uni sa part dans la consommation s'élèverait déjà à 16 % — et qu'il ne serait absolument pas indispensable, notamment dans l'industrie des boissons, de mélanger de l'isoglucose à du sucre liquide. Elles s'attendent donc à ce qu'à longue échéance le glucose puisse atteindre une part de 30 % du marché du sucre. Cette constatation est d'une certaine manière confirmée par une étude présentée au cours de la procédure, selon laquelle, en Europe occidentale, plus de 2 000 000 de tonnes du sucre seraient remplacées par de l'isoglucose avant 1980 — les pronostics de l'association des producteurs de maïs sont analogues —; en revanche, une autre étude parle d'un ordre de grandeur de 1 000 000 de tonnes et une fabricante de

sucre prévoit un marché de l'isoglucose d'une ampleur de 1,5 million de tonnes.

Enfin, il faudrait encore mentionner à ce sujet que, selon les indications des institutions communautaires, l'isoglucose dans la Communauté est fabriqué par cinq ou six entreprises modernes ayant une situation et une taille optimales. En revanche, au cours de la campagne 1976-1977, la fabrication du sucre se partagerait entre plus de 100 entreprises avec plus de 200 usines. Elles se situeraient la plupart du temps à proximité des régions de production de betteraves à sucre; elles sont en partie anciennes et petites et leur compétitivité est très différente selon la région et la récolte.

2. Si nous passons ensuite à l'examen des règlements cités — le règlement n° 1110/77 qui a retiré l'isoglucose de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre, n'a pas, à cet égard, d'importance en soi — la question qui pourrait être posée tout d'abord est de savoir si la cotisation à la production d'isoglucose est, somme toute, importante pour les fabricants intéressés. On peut avoir des doutes, étant donné l'affirmation émise par certaines demanderesses, selon laquelle la suppression de la restitution à la production rendrait la fabrication d'isoglucose non rentable et obligerait à l'abandonner. S'il en était ainsi, si donc l'isoglucose n'était plus fabriqué en raison de la suppression de la restitution à la production, effectivement le système des cotisations ne s'appliquerait plus et les questions qui s'y rapportent seraient dénuées de signification.

Néanmoins, pour plusieurs raisons, il ne nous semble pas défendable d'interrompre dès maintenant notre examen pour ce motif.

Jusqu'à présent, il n'est pas prouvé clairement que la conséquence indiquée — l'abandon de la production — doive intervenir en raison de la suppression de la restitution. Ainsi, la demanderesse Amylum n'a rien allégué de semblable et la demanderesse Tunnel Refineries ne parle que d'une diminution des bénéfices à la suite de la suppression de la restitution à la production. Enfin, il n'y a aucune menace d'un abandon immédiat de la production; à la rigueur, une telle menace serait à craindre dans l'avenir, si, à longue échéance, la situation du marché ne permettait pas une production rentable d'isoglucose sans restitution. Si, par conséquent, il est impossible de dire actuellement que le régime de restitutions applicable aux producteurs est dénué de signification, il n'est pas possible d'éviter d'examiner les questions de validité qui nous sont posées.

3. En étudiant les motifs allégués contre la validité des règlements n° 1110/77 et n° 1111/77, nous voudrions tout d'abord aborder de nouveau les griefs de forme.

a) Ainsi, une des demanderesses a fait état de l'avis du Parlement européen (JO 1977, n° C 93, p. 14) duquel il ressort que ce dernier aurait estimé approprié d'étendre à l'isoglucose le régime applicable au sucre. Selon cette demanderesse, le législateur communautaire est tenu, en vertu de l'article 190 du traité CEE, de motiver le fait qu'il n'a pas tenu compte de l'avis du Parlement. Un tel motif ferait défaut en l'espèce.

A notre avis, il n'est pas possible de suivre cette opinion. A cet égard, ce n'est pas tant le fait que le Conseil n'a pas entièrement négligé le point de vue du Parlement européen qui se trouve au premier plan. L'élément déterminant est plutôt que l'obligation de consultation prévue à l'article 43 du traité n'a nullement pour conséquence qu'il faille prendre en considération l'avis émis ou que le fait de ne pas en tenir compte doive être motivé de manière spéciale. Vous l'avez déclaré très tôt dans votre jurisprudence relative à des faits analo-

gues dans le cadre du traité CECA affaire 4/54, Industrie Siderurgiche Associate (ISA)/Haute Autorité de la CECA, Recueil 1954-1955, p. 189). Il doit en être de même naturellement dans le domaine de la CEE.

b) A propos également de l'institution de la cotisation à la production, on a aussi critiqué le fait que les producteurs d'isoglucose n'aient pas été consultés au préalable.

A ce sujet comme à propos du grief correspondant concernant le règlement n° 1862/76, il y a lieu de remarquer que, selon le traité, une telle obligation n'existe pas. En outre, nous savons, d'une part, que des contacts des institutions communautaires ont eu lieu avec la branche d'industrie intéressée — une réunion dont le procès-verbal a été présenté s'est tenue en automne 1976 et, selon les affirmations du Conseil, il y a eu entre juin 1976 et mai 1977 une abondante correspondance entre les institutions communautaires et les entreprises intéressées ainsi qu'une visite de fonctionnaires de la Commission dans une fabrique d'isoglucose. D'autre part, le fait que le Comité économique et social, dont la fonction est précisément de faire valoir les intérêts des milieux économiques intéressés au cours de la procédure législative, ait été consulté dans chaque cas revêt, à cet égard, de l'importance.

En ce qui concerne les règlement n° 1110/77 et n° 1111/77 également, il n'est donc pas possible de parler de vices de forme et de procédure.

4. L'examen des arguments de fond qui ont été allégués à propos de la validité des deux règlements cités est beaucoup plus difficile et beaucoup plus vaste.

a) Dans ce cadre, abordons tout d'abord la question de savoir si le Conseil pouvait promulguer comme mesure de politique agricole le règlement n° 1111/77, qui se fonde expressément sur les articles 42 et 43 du traité et qui fait état des objectifs de l'article 39 ou si l'on peut objecter à cela que l'isoglucose ne constitue pas un produit agricole au sens du traité.

A cet égard, une des demanderesses se réfère à l'avis déjà mentionné du Parlement européen dans lequel l'isoglucose est qualifié de produit industriel. En outre, elle invoque la définition des produits agricoles contenue dans l'article 38 du traité selon laquelle seule la première transformation est prise en considération. L'isoglucose, qui résulte d'une seconde transformation, ne remplirait pas cette condition et en outre l'annexe II au traité ne serait d'aucun secours à ce sujet, car même son interprétation large ne pourrait pas transformer des produits industriels en produits agricoles.

A notre avis, un élément important pour apprécier cette question est que les positions tarifaires 17.02 et 17.05 du tarif douanier commun englobent l'isoglucose. Assurément, aucun problème ne se pose donc pour la première position tarifaire; dès le début, en effet, elle était citée dans l'annexe II au traité.

En ce qui concerne la position tarifaire 17.05, elle n'a certes été introduite dans la liste de l'annexe II au traité que par le règlement du Conseil n° 7 A du 18 décembre 1959 (JO 1961, p. 71). Toutefois, à notre avis, l'article 38 doit être interprété de telle manière que son paragraphe 3 et l'annexe II au traité soient toujours pris en considération dans leur rédaction respective. En outre, selon votre jurisprudence (affaire 185/73, Hauptzollamt Bielefeld/Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König, arrêt du 29 mai 1974, Recueil 1974, p. 607), il est certain que le nombre des opérations n'est pas le critère déterminant pour la notion de «première transformation» et que le rapport des coûts du produit de base avec les coûts de la transformation joue également un rôle. Puisque — comme nous l'avons entendu — les coûts des matières premières repré-

sentent plus de 50 % de l'ensemble des coûts, il est difficile de douter qu'il s'agisse d'un produit agricole de première transformation au sens du traité et que les institutions communautaires possédaient par conséquent une compétence réglementaire dans le cadre du titre 2 relatif à l'agriculture.

A propos de la thèse présentée par une demanderesse selon laquelle, pour des produits de transformation, il aurait fallu agir sur la base de l'article 235, il y a lieu de remarquer que les institutions communautaires pouvaient sans inconvénient recourir à l'article 43 du traité. A cet égard, l'argumentation du Conseil, selon laquelle l'introduction d'une charge au titre de l'article 43 ne devrait être possible que s'il existe déjà une charge de cette nature pour des produits concurrents, nous paraît en tout cas défendable.

b) On a également allégué que les recettes provenant de la cotisation à la production d'isoglucose ne pourraient pas être considérées comme des «ressources propres» au sens de la décision du Conseil du 21 avril 1970 (JO 1970, n° L 94, p. 19), parce qu'elles ne rempliraient les conditions ni de la lettre a), ni de la lettre b), ni du dernier paragraphe de l'article 2. Il s'ensuivrait que la contribution ne pourrait pas être utilisée pour financer l'exportation de sucre; le but poursuivi au moyen de cette contribution ne pourrait donc pas être atteint et pour cette raison déjà sa perception devrait être considérée comme illicite.

Cet argument ne nous paraît pas non plus convaincant. Certes, il faut reconnaître que, dans le cas présent de la décision mentionnée du Conseil, l'article 2, lettre b), qui ne s'applique qu'aux droits de douane, et son dernier paragraphe qui suppose l'observation de la procédure au titre de l'article 201 du traité, n'interviennent pas. Le fait de recourir à l'article 2 a) en ce qui concerne la cotisation relative à l'isoglucose ne suscite de notre part aucune objection. Cet article renferme la formule très vaste «dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre», selon laquelle une relation de fait très étroite avec cette organisation des marchés pourrait suffire. A cet égard, un élément intéressant est qu'initialement l'organisation des marchés dans le secteur du sucre englobait l'isoglucose et que ce produit en a été retiré parce qu'une réglementation spéciale a été créée pour lui. En outre, ainsi qu'on peut le déduire des motifs du règlement n° 1111/77, la cotisation relative à l'isoglucose est expressément destinée à financer l'exportation d'excédents qui existent sur le marché du sucre. On devrait donc considérer cette cotisation comme une ressource propre au sens de la décision du Conseil; ainsi, il est certain que son utilisation pour le but prévu ne se heurte nullement à des obstacles de droit budgétaire.

c) En troisième lieu, il nous faut étudier l'argument selon lequel le régime des cotisations applicable à l'isoglucose ne serait pas compatible avec les objectifs de l'article 39 du traité CEE.

A ce sujet, les demanderesses font surtout valoir que le progrès technique au sens de l'article 39 a) serait entravé, parce que la cotisation aboutit à l'arrêt de la production d'isoglucose et à cet égard il n'aurait surtout pas été tenu compte de la situation des travailleurs dans les fabriques d'isoglucose ainsi que des répercussions sur la partie de la population agricole qui produit les produits de base nécessaires à la fabrication de l'isoglucose. En outre, la mesure violerait l'objectif de l'article 39 d), puisqu'en cas de pénurie de sucre l'isoglucose pourrait contribuer à assurer l'approvisionnement d'une manière susceptible de stabiliser le marché. De plus, par son effet d'enchérissement, le règlement relatif à l'isoglucose n'aurait pas tenu compte de l'objectif d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux

consommateurs (article 39 e)). En tout cas, il n'aurait pas été prouvé que l'abandon de ces objectifs était *indispensable* pour en poursuivre un autre. Comme on le sait, les institutions communautaires se réfèrent surtout à l'objectif de la stabilisation des marchés.

En commençant l'examen de ce grief, il nous paraît opportun de rappeler que votre jurisprudence a plusieurs fois souligné que tous les objectifs de l'article 39 ne pourraient pas être poursuivis simultanément et avec une égale efficacité et qu'il serait donc permis d'accorder une priorité à l'un ou à l'autre (voir par exemple les arrêts des affaires 5/67, W. Beus GmbH & Co./Hauptzollamt München-Landsberger Straße, arrêt du 13 mars 1968, Recueil 1968, p. 128; 5/73, Balkan-Import-Export GmbH/Hauptzollamt Berlin-Packhof, arrêt du 24 octobre 1973, Recueil 1973, p. 1091; 153/73, Holtz & Willemsen GmbH/Conseil des Communautés européennes, arrêt du 21 février 1974, Recueil 1974, p. 675). Sur ce point, les institutions communautaires disposent d'un pouvoir d'appréciation étendu. Elles en font usage selon les données économiques. En revanche, on ne trouve nulle part dans votre jurisprudence un indice montrant que la préférence accordée à un objectif exige la preuve que l'abandon d'autres objectifs serait *indispensable* dans son intérêt.

En ce qui concerne ensuite les objectifs cités par les demanderesses, leur prétendu abandon appelle de notre part les remarques suivantes:

— Au sujet de l'article 39 a), un élément important est qu'il est question ici de «la productivité de l'agriculture» et du «développement rationnel de la production agricole». Cette disposition peut donc être difficilement invoquée lorsqu'il s'agit des effets d'une réglementation sur des méthodes nouvelles dans l'industrie de transformation.

A cela on peut ajouter en outre qu'il n'est pas prouvé jusqu'à présent que le régime des cotisations applicable provisoirement rend impossible la fabrication d'isoglucose. A cet égard, les calculs produits jusqu'ici, au sujet desquels les institutions communautaires ont émis quelques doutes qui n'ont jusqu'à présent pas été discutés de manière suffisamment approfondie, pourraient ne pas suffire. On peut également faire observer, d'une part, que la demanderesse dans l'affaire 124/77 se contente d'affirmer que l'isoglucose a été en grande partie éliminé du marché du fait de la cotisation, et, d'autre part, que la demanderesse Tunnel Refineries a néanmoins repris la production d'isoglucose en 1978, quoique dans une mesure moindre que celle qui était initialement prévue.

Il est très certainement inadmissible qu'à cet égard les demanderesses fassent état de la situation des travailleurs dans les fabriques d'isoglucose. A notre avis, ces considérations n'ont aucune place dans le cadre de l'article 39 a). Si elles étaient opportunes, on pourrait en revanche signaler la situation des travailleurs dans l'industrie du sucre dont la production dépend, semble-t-il, beaucoup plus du coût de la main-d'œuvre et pour laquelle l'isoglucose représente une menace.

A ce propos, ce qui a été dit au sujet des incidences de l'entrave imposée à la production d'isoglucose sur la population agricole nous semble également peu convaincant. Certes, il est techniquement possible de fabriquer de l'isoglucose non seulement à partir du maïs mais aussi à partir des pommes de terre et des céréales. Mais, comme le Conseil l'a montré de manière convaincante à l'aide de données chiffrées, ces deux derniers produits n'entrent pas en considération dans la Communauté. En ce qui concerne le maïs utilisé exclusivement, un élément important est cependant qu'en dépit d'une extension considérable il n'existe aucune difficulté pour sa production dans la Communauté, étant donné qu'elle ne suffit pas encore, et de

loin, à couvrir les besoins communautaires. En outre, le maïs de la Communauté est, semble-t-il, moins propre à la fabrication de l'amidon et de l'isoglucose qu'à la production de fourrage. C'est pourquoi sur le maïs communautaire employé pour la fabrication de l'amidon — environ 1 000 000 de tonnes par an — moins de 100 000 tonnes seulement sont affectées à la fabrication d'isoglucose et pour celle-ci on emploie principalement du maïs importé.

— A notre avis, il n'est pas possible d'admettre la référence des demanderesses à l'article 39 d) garantir la sécurité des approvisionnements — parce que, comme on nous l'a dit, une marge de sécurité assez importante a été prévue dans le régime de quotas de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre. En outre, depuis quelques années, il existe une situation d'excédents dans la Communauté — pour l'année 1977-1978, on a cité le chiffre de 2,7 millions de tonnes —, et on doit donc s'attendre à ce que cette situation se maintienne dans un avenir plus ou moins rapproché tant sur le marché communautaire que sur le marché mondial.

— Enfin, la référence des requérantes à l'article 39 e) — assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs — ne pourrait pas non plus être pertinente. A cet égard, l'isoglucose ne peut avoir aucun effet dans un avenir plus ou moins rapproché, puisqu'il s'aligne essentiellement sur le prix du sucre. En ce qui concerne ce dernier, il oscille d'ailleurs autour du prix minimum passé par la réglementation communautaire, à savoir le prix d'intervention, en raison du système existant d'intervention et de la situation excédentaire actuelle. Il ne tomberait donc pas au-dessous du prix d'intervention, même si un édulcorant supplémentaire apparaissait sur le marché.

En revanche, les allégations des institutions communautaires à propos de la poursuite des objectifs de l'article 39 en liaison avec la cotisation à la production pour le glucose nous paraissent plausibles.

— Leur but principal est de stabiliser le marché du sucre, donc de s'opposer à une augmentation des excédents. A ce sujet, il faut considérer que des excédents existent déjà sur le marché du sucre et qu'en raison des obligations découlant de l'accord ACP et du fait également du régime des quotas applicable jusqu'en 1980, qui a, dans une certaine mesure, créé des droits, il est difficile d'envisager d'autres moyens pour réduire les excédents.

— A cela s'ajoutait en outre le désir d'assurer «un niveau de vie équitable» au sens de l'article 39 b) aux producteurs de betteraves à sucre en faveur desquels l'organisation des marchés dans le secteur du sucre avait créé certains droits. En réalité, il ne faut pas exclure une régression de la culture des betteraves dans le cas d'une vaste expansion de l'isoglucose et du renchérissement corrélatif des exportations de sucre de betteraves, en tout cas, dans la mesure où il s'agit de sucre dit sucre B, auquel un prix minimal inférieur des betteraves est applicable. Une réorientation de ces milieux agricoles vers des produits pour lesquels il n'existe pas d'excédents ne pourrait pas être possible à moyen terme, abstraction faite de ce que des cultures de maïs — auxquelles on doit penser en premier lieu — ne peuvent pas être envisagées partout pour des raisons climatiques et de ce qu'il n'est pas possible de renoncer carrément à la culture des betteraves pour des raisons de technique agricole (assolement).

En rassemblant tous ces éléments — même si on laisse de côté des considérations comme celles selon lesquelles les consommateurs ont un intérêt à ce que le budget public ne soit pas trop lourde-

ment grevé —, il est difficile en réalité de dire que le régime de cotisations applicable à l'isoglucose viole les objectifs de l'article 39.

d) Il nous faut maintenant examiner si la réglementation créée est discriminatoire pour les fabricants d'isoglucose, comme les demanderesses sont unamines à le penser.

Les demanderesses estiment que, puisqu'il est en concurrence avec le sucre, l'isoglucose ne devrait pas être soumis à une charge supérieure à celle du sucre. Tel serait le cas, puisqu'en ce qui concerne l'isoglucose toute la production serait grevée, tandis que, pour le sucre, une cotisation au financement des exportations ne serait prélevée que sur le sucre B. En calculant cette charge par rapport à l'ensemble de la production de sucre, compte tenu du fait que le quota B n'est en général pas épuisé et en considérant également le prix inférieur de la betterave, dans la mesure où il s'agit de sucre B, donc le fait que la charge est répercutée en partie sur les cultivateurs, on parviendrait pour le sucre à une charge moyenne d'une unité de compte au moins pour 100 kg, tandis que l'isoglucose devrait supporter le quintuple de cette charge ou davantage.

En revanche, les institutions communautaires soulignent que, puisque l'isoglucose est placé sur un marché excédentaire, il ne serait que logique de le traiter comme du sucre excédentaire et donc de le grever comme le sucre B. Elles estiment également que la cotisation à la production de l'isoglucose n'aurait pas d'autre effet que de compenser un avantage concurrentiel que l'isoglucose tirerait de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre et de son régime de quotas, auquel lui-même n'est pas soumis. En réalité, le prix du sucre dont l'isoglucose bénéficie également serait inférieur d'environ 15 % sans le régime des quotas. Les institutions communautaires soutiennent en outre qu'il ne faudrait pas comparer les charges pesant sur les *produits,* mais les effets sur les *producteurs.* A cet égard, il faudrait songer que les producteurs de sucre ne produisent qu'un *seul* produit et dépendent d'un *seul* produit de base. En revanche, les fabricants d'amidon, qui produisent également de l'isoglucose, auraient une large palette de production et pourraient recourir à un grand nombre de matières de base. Étant donné que, dans leur cas, il s'agirait sans exception de grandes exploitations dont la production est déterminée moins par le facteur salaire que par le facteur capital et que la part de l'isoglucose dans la production d'amidon n'est à peu près que de 3 %, ils seraient parfaitement en mesure de payer la cotisation à la production d'isoglucose dans la mesure prévue. Enfin, l'isoglucose tirerait des avantages de l'ensemble du régime qui lui est applicable en vertu du règlement n° 1111/77 et il serait souvent soumis à une imposition nationale inférieure à celle du sucre. On pourrait même apercevoir des raisons objectives à une éventuelle inégalité de traitement par rapport au sucre, si l'on songe notamment aux objectifs de l'article 39.

La difficulté de porter un jugement sur cette discussion est évidente, car il s'agit de comparer deux régimes dont la structure est très différente. Que l'on songe seulement aux limitations de production applicables au sucre, au régime des quotas et à l'obligation de tenir des stocks ainsi qu'à la garantie de vente prévue pour le sucre, qui n'existe pas dans le cas de l'isoglucose.

D'autre part, il est certain que les difficultés ne pouvaient pas être éliminées en créant un régime tout à fait analogue pour l'isoglucose notamment en introduisant un système de quotas correspondant à l'organisation des marchés dans le secteur du sucre. Les institutions communautaires ont exposé avec raison qu'à cet égard de graves problèmes se seraient déjà posés lors de la fixation et de la répartition de quotas éventuels, étant donné qu'à l'époque en question

les capacités de production étaient encore en voie de formation et que, d'autre part, il n'existait pour ainsi dire pas de production de référence. Un régime judicieux de quotas aurait aussi exigé des réductions des quotas du sucre, mais le fait qu'un régime était déjà établi jusqu'en 1980 et que l'on pouvait donc, dans un certain sens, parler de droits acquis aurait pu plaider en sens contraire. C'est pourquoi il est tout à fait compréhensible que ce problème du régime définitif futur, tel qu'il doit se poser à partir de 1980, ait été réservé. D'autre part, il était indispensable de prévoir au moins un régime provisoire en raison de l'influence croissante de l'isoglucose sur le marché du sucre. A cet égard, seul un certain régime de cotisations pouvait en réalité entrer en considération si l'on fait abstraction de la réduction des quotas de sucre B pour la campagne 1978-1979, qui, semble-t-il, n'a pas pu être réalisée pour la campagne antérieure, parce qu'à l'époque les betteraves à sucre étaient déjà ensemencées et parce que certaines promesses avaient été faites pour le maintien des anciens quotas.

Si maintenant nous considérons le régime de cotisations pour l'isoglucose du point de vue de la discrimination, il est relativement simple de faire au préalable quelques constatations à ce sujet.

Ainsi, à notre avis , l'allusion à l'organisation d'un mini-marché pour l'isoglucose avec son régime d'importations et d'exportations et la remarque qui s'y rattache selon laquelle certains avantages résulteraient pour l'isoglucose de la réglementation visant à stabiliser les marchés sont sans importance. En réalité, il est vraisemblable que cette réglementation n'a actuellement aucun effet réel et qu'elle n'en aura pas encore pendant un certain temps. En effet, l'isoglucose n'est encore fabriqué en quantité notable qu'aux États-Unis et au Japon; des importations en provenance de ces pays entrent difficilement en considération en raison de l'éloignement et des problèmes de transport que pose l'isoglucose. En d'autres termes, il n'existe donc pas encore actuellement de marché mondial contre les fluctuations duquel les producteurs d'isoglucose devraient être protégés dans la Communauté, et les chiffres relatifs aux importations et aux exportations d'isoglucose depuis janvier 1978, que la Commission a présentés lors de la procédure orale, sont conformes à cette donnée.

A notre avis, l'allégation selon laquelle des régimes de cotisations nationaux différents s'appliquent au sucre et à l'isoglucose n'est pas déterminante. En effet, cela n'est pas exact pour tous les États membres — notamment le Royaume-Uni. En outre, il ne peut pas appartenir aux institutions communautaires de tenir compte pour ainsi dire accessoirement de telles divergences dans la structure d'une organisation de marché.

En outre, il est absolument impossible de reconnaître qu'il est «logique» de traiter simplement l'isoglucose comme du sucre B excédentaire parce que son apparition sur le marché contribue à accroître les excédents de sucre. En effet, cet argument aboutit à la constatation que le marché du sucre dans la Communauté serait pour ainsi dire déjà réparti et que de nouveaux produits qui pourraient jouer un rôle comparable n'auraient au fond rien à y faire, mais devraient être exportés. Le régime des quotas ne peut certainement pas avoir ces effets. Même si on l'admet en raison de son effet stabilisateur du marché — il existe en outre une importante critique à son égard —, il n'est cependant pas possible d'y rattacher la conséquence que de nouveaux développements dans ce secteur sont rendus pratiquement impossibles ou excessivement difficiles. Selon l'ordre fondamental libéral que prévoit le traité, l'accès au marché à des conditions semblables doit au contraire être garanti, même si cela s'accompagne

dans certaines circonstances de sacrifices supplémentaires pour la collectivité.

En outre, nous estimons inadmissible de mettre l'accent, lors de la comparaison qui s'avère nécessaire, sur la position des *fabricants* et d'y rattacher cette conséquence que les grandes fabriques d'amidon qui produisent également de l'isoglucose pourraient, dans le cadre de leur programme d'ensemble qui permet une certaine flexibilité, mieux supporter les cotisations de production que des fabriques de sucre dont la production dépend principalement du coût de la main-d'œuvre et dont beaucoup n'ont qu'une faible dimension. A cet égard, l'image esquissée par les institutions communautaires aurait déjà besoin d'une certaine correction, car là où il est fabriqué, l'isoglucose a au total une part plus grande dans le programme de production (17 ou 25 %) que la fabrication d'isoglucose dans la fabrication d'amidon. Un élément encore plus important est que, naturellement dans des entreprises ayant plusieurs branches de production, on veille à ce qu'en principe la fabrication de chaque produit particulier soit à la longue rentable. C'est pourquoi, à notre avis, on ne peut mettre l'accent que sur les divers produits qui sont en concurrence les uns avec les autres et comparer uniquement leurs charges et leur capacité de supporter des charges. Au reste, telle nous semble être la ligne suivie dans votre jurisprudence (affaire 117/76, Albert Ruckdeschel & Co et Hansa-Lagerhaus Ströh & Co./Hauptzollamt Hamburg-St-Annen, arrêt du 19 octobre 1977, Recueil 1977, p. 1753), et c'est la seule manière d'éviter qu'en l'espèce on n'aboutisse à grever indirectement et involontairement la production d'amidon, qui supporte en outre la pression concurrentielle considérable de concurrents chimiques.

D'autre part, on devra considérer comme également dénuée d'importance la référence à une prétendue discrimination de l'isoglucose par rapport au glucose, un édulcorant également fabriqué par les producteurs d'amidon, auquel le régime des cotisations ne s'applique pas. A ce sujet, nous rappelons ce que nous avons déjà expliqué lors de l'examen du régime des restitutions, à savoir qu'en raison de la différence considérable existant dans le pouvoir sucrant, il n'existe pas de situation concurrentielle.

Lorsque l'on examine la question de savoir selon quels points de vue une réglementation *à peu près* équilibrée — étant donné la complexité de la situation il n'est pas possible d'exiger davantage — peut être trouvée pour l'isoglucose et pour le sucre, on pourrait tout d'abord songer à considérer la cotisation relative à l'isoglucose simplement comme la compensation d'un avantage de 15 % en matière de prix qu'il tire de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre. Cette appréciation part de la genèse de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre. A cette époque-là, il existait différentes réglementations nationales avec des prix et des contingents de production fixés, pour une part, de manière souveraine; surtout il n'existait pas de niveau uniforme des prix en raison de la structure différente des coûts dans les pays membres. En partant de là, un équilibre approximatif du marché dans l'organisation communautaire des marchés n'aurait pu être obtenu pour le sucre comme pour d'autres produits qu'au moyen d'une réglementation des prix. Les prix auraient dû se situer à un niveau proche du niveau français inférieur avec cette conséquence que les cultures de betteraves dans des régions défavorisées n'auraient plus été possibles. Afin de l'exclure, on a choisi un niveau de prix supérieur — proche des prix italiens et allemands. Pour cela, étant donné les capacités de production existantes qui permettent de produire 14 millions de tonnes de sucre, des limitations de production étaient nécessaires, si l'on

voulait éviter des excédents exagérés. Sans ce régime de quotas — telle est l'argumentation des institutions communautaires —, le niveau commun des prix serait dons inférieur et cela d'environ 15 %. Étant donné que le glucose bénéficie de la réglementation des prix applicable au sucre sans être soumis à une limitation de production, on pourrait dire que le régime des quotas lui confère un avantage concurrentiel d'un montant d'environ 15 % du prix d'intervention, ce qui correspond à peu près a cinq unités de compte. Toutefois, nous avons des doutes quant à l'exactitude de cette justification du montant de la cotisation pour l'isoglucose. Certes, il existe incontestablement un rapport entre le niveau du prix du sucre et le régime des quotas. Les producteurs de sucre bénéficient, eux aussi, des avantages en matière de prix et pour eux — ce qui est important — les régimes de quotas ont un effet très différent; des fabriques modernes favorablement situées peuvent produire les quotas B en entier et même du sucre C; il n'existe donc pour elles en réalité aucune limitation de production. Il ne nous semble donc pas évident que, comme la Commission l'a admis, l'avantage tiré du régime des quotas applicable aux producteurs de sucre puisse être estimé à 15 % du prix d'intervention et que l'on devrait dòne parler pour l'isoglucose d'un avantage concurrentiel analogue qui pourrait en quelque sorte être prélevé. Pour ce motif, nous préférons centrer nos réflexions sur une comparaison des charges telles qu'elles sont appliquées, d'une part, à l'isoglucose et, d'autre part, au sucre.

A cet égard, il ne nous semble cependant pas défendable de procéder, comme les demanderesses le recommandent, c'est-à-dire de déterminer une charge moyenne de l'ensemble de l'industrie sucrière, opération au cours de laquelle — en considérant le prix inférieur des betteraves pour le sucre B et C — on parvient, en cas d'épuisement total des quotas B, à une charge d'environ une unité de compte pour 100 kg et même si l'on considère qu'au cours des années 1971 à 1976, la production effective de sucre B n'a représenté qu'entre 11 et 19 % de la production A — donc en prenant pour base la production effective moyenne de sucre B — on parvient à une charge d'une demi-unité de compte seulement pour 100 kg. A notre avis, cette manière de calculer méconnaît deux éléments essentiels, d'une part, nous savons par la genèse de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre que les quotas A servent en principe à soutenir les producteurs dans des régions défavorisées et les quotas B à inciter à accroître la production, là ou elle est plus compétitive et où, selon les circonstances, du sucre C pourrait également être produit. De ce point de vue, l'idée s'impose de constituer un groupe spécial de fabricants de sucre auquel les quotas B conviennent principalement. D'autre part, un élément important est que, dans le cas des fabricants d'isoglucose, il s'agit de grandes entreprises modernes qui ont une dépense en salaires beaucoup plus faible que les fabriques de sucre. On est donc tenté de les comparer avec des producteurs modernes de sucre semblables qui disposent d'une situation favorable et qui travaillent également de manière rationnelle. Ce sont sans aucun doute des producteurs de sucre qui produisent également du sucre C en quantité notable, et pour lesquels, par conséquent, les limitations de production du régime des quotas jouent pratiquement un rôle aussi faible que pour les producteurs d'isoglucose.

La Commission, elle-aussi, a choisi cette donnée lorsqu'elle nous a décrit l'exemple d'une fabrique moderne de sucre, qui fabrique beaucoup de sucre C — 87 % du quota A en 1976-1977. Pour cette entreprise, en prenant pour base les chiffres de production de la campagne 1976-1977, elle calculait une charge moyenne du sucre de 11 unités de compte, en appliquant les chiffres

effectifs de production de l'année 1976-1977, qui ont été publiés ultérieurement, une charge de 8,71 unités de compte et pour l'année 1977-1978 une charge de 13,80 unités de compte par 100 kg. Mais, à notre avis, on peut difficilement se contenter de ce seul exemple, d'autant que nous avons entendu au cours de la procédure que dans l'entreprise en question on fabrique énormément de sucre C, que l'on a procédé pour elle à une augmentation considérable des quotas et à une importante extension de production, mais aussi qu'elle a travaillé à perte durant la campagne 1976-1977. Nous estimons qu'il faut plutôt placer la réflexion sur une base plus large et inclure dans l'examen toutes les entreprises semblables. A cet égard, on devrait opportunément se limiter à la campagne 1977-1978 non seulement parce que l'isoglucose a été grevé pour la première fois d'une cotisation de production lors de cette campagne, mais aussi parce que, en raison de la sécheresse, la campagne précédente 1976-1977 n'a permis qu'une production de sucre C relativement faible. A notre demande, la Commission nous a communiqué le tableau qui en résulte. Il en découle que, pour ces producteurs de sucre, il faut admettre une charge qui se situe entre 3,81 unités de compte et 13,52 unités de compte par 100 kg. En outre, nous estimons juste — et sur ce point nous sommes d'accord avec les requérantes — de considérer dans ce calcul que d'autres prix d'achat s'appliquent aux betteraves destinées à la production de sucre B et C, à savoir pour le sucre B un prix minimal réduit de 30 % et pour le sucre C — puisqu'il n'existe pas ici de prix minimal communautaire — un prix de marché qui, en 1976, n'a, semble-t-il, été qu'un peu plus de la moitié du prix minimal des betteraves. Ce faisant, nous n'incluons pas de manière inadmissible, dans la comparaison, des éléments des coûts de production mais des facteurs d'organisation du marché qui sont fixés dans l'organisation commune des marchés et qui visent à faire supporter une partie déterminée de la charge aux producteurs de betteraves, dans le cas du sucre B — comme l'industrie sucrière elle-même le reconnaît — environ 60 %. En agissant ainsi et en corrigeant en conséquence les chiffres fournis par la Commission — la demanderesse Amylum les a calculés pour un cas donné à titre d'exemple —, on parvient à des charges qui, pour cinq entreprises, sont de cinq unités de compte, pour six entreprises quelque peu inférieures et pour quatre entreprises même supérieures à cinq unités de compte. Partant de là, c'est-à-dire si, comme la Commission l'estime exact, on considère que la somme versée pour les betteraves à sucre B est souvent supérieure au prix minimal, occasionnellement même au prix A, on peut constater que la charge moyenne de tels fabricants de sucre correspond grosso modo à celle que doivent supporter les fabricants d'isoglucose. Nous devrions nous en tenir là pour l'essentiel, étant donné que d'autres éléments (avantages des fabricants d'isoglucose en raison de coûts marginaux inférieurs pour l'amidon et de la production de produits dérivés — garantie d'écoulement pour le sucre et obligation pour les fabricants de sucre de constituer des stocks) sont difficilement quantifiables.

Cela signifie finalement que la cotisation à la production fixée pour l'isoglucose qui, désormais, jusqu'en 1980, doit être de cinq unités de compte par 100 kg, n'est pas réellement discriminatoire pour les fabricants d'isoglucose; il n'est donc pas nécessaire de continuer à étudier la question de savoir si un certain désavantage de l'isoglucose ne pourrait même pas être justifié par référence au fait que nous n'avons affaire qu'à un régime transitoire applicable pour quelques années, que l'on pourrait parler de droits acquis pour les producteurs de sucre et qu'une certaine préférence communautaire pourrait exister

pour du sucre obtenu à partir de betteraves produites dans la Communauté par rapport à l'isoglucose fabriqué principalement à partir de produits importés.

e) Le grief de discrimination, qui doit être vraisemblablement qualifié de grief essentiel, étant donc lui aussi non fondé, nous devons encore examiner la question de savoir si le régime considéré pourrait être critiqué pour violation du principe de proportionnalité. Comme nous le savons, selon ce principe déjà maintes fois expliqué et appliqué dans la jurisprudence, une mesure de souveraineté ne peut pas empiéter sur les intérêts privés plus fortement que cela n'est nécessaire pour le but qu'elle poursuit, et il doit notamment être bien établi qu'elle ne peut pas être remplacée sans difficultés par des mesures moins radicales.

De l'avis des requérantes, le régime des cotisations adopté, dont le sens est, selon les déclarations des institutions communautaires, d'établir une contribution au financement de l'exportation d'excédents de sucre, et donc aussi de freiner le développement de l'isoglucose, ne satisfait pas aux conditions indiquées ci-dessus pour différentes raisons. Elles estiment — abstraction faite de la possibilité éventuelle de venir à bout des excédents d'une autre manière, c'est-à-dire par une diminution des quotas, qu'une contribution adéquate au financement de l'exportation d'excédents aurait dû être déterminée en fonction de la part de marché de l'isoglucose, qui est actuellement d'environ 3 % de la consommation de sucre. Elles estiment, en outre, qu'eu égard à l'objectif de freiner le développement de l'isoglucose, la cotisation à la production devrait être considérée comme excessive, parce que les institutions communautaires sont manifestement parties de conceptions erronées en ce qui concerne, d'une part, l'ampleur de l'exportation de sucre à laquelle on devait s'attendre, et, d'autre part, les parts possibles de marché de l'isoglucose ainsi que les coûts de production, si ceux-ci n'ont pas été même totalement négligés, et cela de façon illicite. En outre on se trouverait devant le fait que la cotisation à la production ne freinerait pas le développement de l'isoglucose mais contraindrait à mettre un terme à sa production.

A ce sujet, il y a lieu, à notre avis, de faire les brèves remarques suivantes:

Dans la mesure où les requérantes parlent de craintes exagérées concernant l'exportation de sucre — elles citent même un chiffre d'environ 500 000 tonnes pour la campagne en cours — on doit s'en tenir au fait qu'elles n'ont pas réussi à mettre en question les chiffres — 2,7 millions de tonnes — cités par les institutions communautaires. Elles ont, semble-t-il, simplement reporté les chiffres de production pour le sucre A et B de l'année 1976-1977 sur la campagne suivante et elles en ont déduit la consommation présumée. Or, abstraction faite de ce qu'il est nécessaire de se baser sur des chiffres de production plus élevés — elles ont, ce faisant, omis notamment les quantités pour lesquelles des obligations d'importation existent en vertu de l'accord ACP. Si l'on prend pour base les chiffres des institutions communautaires et si l'on considère la charge qui en découle pour le budget, on peut difficilement dire qu'une contribution excessive est exigée des fabricants d'isoglucose. En réalité, ils supportent moins de 3 % des coûts totaux d'exportation; rapportée au pourcentage de restitution par tonne (220 unités de compte), leur part (50 unités de compte) représente moins d'un quart. En revanche, si, comme elles l'estiment juste, l'on n'imposait aux requérantes en fonction de leur part de marché que 3 % des coûts qui doivent être supportés au total par les fabricants de sucre et par les fabricants d'isoglucose, il serait notamment difficile d'atteindre l'autre objectif mentionné, qui est de freiner le développement de l'isoglucose.

De plus, il ne nous est pas possible de reconnaître qu'une modification du régime de quotas applicable au sucre aurait permis d'éviter ou de diminuer considérablement la cotisation à la production. Une telle modification est certainement exclue en ce qui concerne les quotas A, étant donné que, pour eux, jusqu'à la fin du régime actuellement en vigueur, donc jusqu'en 1980, il faut parler de droits acquis. Pour les quotas B, une certaine diminution a effectivement été décidée pour la campagne 1978-1979. A notre avis, d'importantes considérations de politique agricole que nous étudierons tout à l'heure en traitant des objectifs de l'article 39 peuvent être alléguées contre une diminution d'une ampleur qui réduirait considérablement ou même supprimerait la cotisation à l'exportation.

En ce qui concerne l'argument des requérantes selon lequel les institutions communautaires seraient parties, en fixant la cotisation, de conceptions erronées quant aux coûts de production de l'isoglucose et à ses possibilités d'évincer à bref délai certaines quantités de sucre du marché, il se peut — et cela concerne le point mentionné en dernier lieu — que les pronostics des institutions communautaires, que nous avons mentionnés plus haut en traitant des faits économiques, paraissent excessifs. En réalité, il est possible de faire remarquer à ce sujet que la suppression de la restitution à la production a déjà un effet de freinage et que, dans certains États membres, des dispositions législatives limitent l'utilisation de l'isoglucose. En outre, il est intéressant de noter qu'en ce qui concerne le marché américain, donc une place où l'isoglucose est produit déjà depuis plus longtemps, où la production de sucre n'est pas suffisante, mais où celle de maïs est importante, une place enfin, où des raisons tenant au goût et à la structure des entreprises permettent peut-être une utilisation plus étendue de l'isoglucose, on n'a parlé, pour la campagne 1976-1977, que d'une production d'isoglucose d'environ 1,2 million de tonnes. Cependant, selon les allégations des institutions communautaires, le montant de la cotisation à la production n'a pas été fixé en fonction de la part potentielle de marché de l'isoglucose. De même, les coûts de production de l'isoglucose n'ont pas servi de principe directeur pour le calcul de la cotisation. L'idée prédominante était plutôt de grever l'isoglucose et le sucre de la même manière.

Enfin, en liaison avec le principe de proportionnalité — et nous terminons par là l'étude de ce grief —, nous ne pouvons pas admettre l'idée que la cotisation aurait été calculée de manière à rendre impossible la fabrication d'isoglucose. Notre impression est, au contraire, que les chiffres publiés jusqu'à présent sont, à cet égard, insuffisants. Une charge qui paraît supportable pour des fabriques modernes de sucre l'est également pour des producteurs d'isoglucose dont la production est moins dépendante du coût de la main-d'œuvre. Mais surtout, ce point de vue ne peut en principe avoir aucune importance lorsque toutes les autres considérations plaident en faveur du caractère équitable de la charge. S'il en était ainsi, comme les demanderesses l'estiment, cela ne ferait que mettre en évidence le fait que ce nouveau produit, pour lequel des décisions d'investissement ont été prises alors que la situation économique était encore entièrement différente, ne peut précisément pas être produit de manière économique dans les circonstances présentes et en sauvegardant la situation concurrentielle qui existe pour le sucre.

f) En outre, les demanderesses allèguent que les institutions communautaires n'auraient prévu à tort aucune réglementation de transition et d'exception pour les capacités existantes, argument qui est en rapport avec celui qui a été présenté lors du procès en responsabilité administrative, selon lequel les

demanderesses auraient été déçues dans leurs attentes légitimes.

Les demanderesses font remarquer que l'isoglucose a bénéficié pendant un certain temps des restitutions à la production, donc de certaines mesures d'encouragement. Les institutions communautaires auraient eu connaissance des efforts accomplis en vue du développement de l'isoglucose dans la Communauté et également des décisions correspondantes d'investissement. Pourtant, elles n'auraient jamais informé les demanderesses du fait que des mesures pourraient être adoptées en considération d'une menace qui pèserait sur le marché du sucre du fait de la production d'isoglucose.

Pour répondre à cette allégation — en ce qui concerne la première partie — il suffit de rappeler qu'au cours de la procédure, il est déjà apparu clairement que la restitution à la production n'était pas envisagée pour l'isoglucose et que celui-ci n'était pas englobé dans les objectifs de ce régime. Le fait que les fabricants d'isoglucose aient bénéficié, durant un certain temps, du régime des restitutions ne pouvait donc pas fonder des attentes légitimes quant au maintien de l'encouragement et d'un traitement de faveur.

Au reste, on ne peut parler d'une violation de la confiance dans une situation juridique donnée qu'au cas où tous les éléments déterminants et notamment le comportement des institutions communautaires inciteraient à la conviction qu'une situation juridique déterminée ne serait pas modifiée. Mais, en l'espèce il ne peut en être question en ce qui concerne la cotisation à la production. Les institutions communautaires ont souligné à bon droit que les demanderesses travaillent dans un domaine qui est en pratique en relation très étroite avec le marché du sucre et qu'elles connaissaient très bien ce dernier et sa réglementation, notamment les problèmes d'excédents. Elles devaient donc s'attendre que, dans une situation économique analogue, des mesures de stabilisation d'une vaste portée soient prises et que le régime destiné à financer les exportations soit également étendu aux produits de substitution dès que ceux-ci parviendraient sur le marché en quantité notable, et cela surtout parce qu'il ne fallait pas escompter, avant 1980, une modification du régime des quotas et de l'importation pour le sucre ACP.

Pour cette raison et notamment aussi parce que les mesures avaient fait l'objet de pourparlers préliminaires à une date telle que des contrats en cours pouvaient difficilement être affectés, il n'y avait aucune raison d'adopter des mesures transitoires qui auraient pu mettre en cause les effets du régime. Si les fabricants d'isoglucose se sont trouvés placés dans des difficultés inattendues, ils devraient s'en prendre à eux-mêmes, parce que, lorsqu'ils ont pris leurs décisions relatives aux investissements, ils sont partis de certains pronostics quant à l'évolution économique — déficit persistant du sucre et prix en hausse — qui se révèlent maintenant erronés.

g) Dans une certaine mesure, l'autre argument dont nous devons encore traiter maintenant est en rapport avec le principe de proportionnalité que nous avons déjà étudié — il tire également son origine de la procédure en responsabilité administrative; selon cet argument, le régime critiqué violerait le droit au libre exercice d'une activité industrielle qui pourrait figurer également parmi les principes juridiques que les institutions communautaires doivent respecter. Les demanderesses font valoir ici que la cotisation à la production rendrait la production d'isoglucose impossible et cela même pour le montant de cinq unités de compte par 100 kg limité initialement à un an mais applicable désormais jusqu'en 1980. Les investissements effectués pour l'isoglucose seraient donc

perdus; les institutions communautaires auraient dû en tout cas prévoir une compensation pour cette «expropriation».

A ce propos, nous ne pouvons tout d'abord que répéter qu'il n'est pas prouvé que cette conséquence économique est inéluctable: en effet, jusqu'à présent, les calculs présentés par les institutions communautaires ne sont pas reconnus comme probants. Il semble fondamentalement invraisemblable — et le comportement de la demanderesse Tunnel Refineries plaide en ce sens — qu'un régime provisoire puisse donner lieu à des mesures aussi radicales que la fermeture de l'entreprise.

Au reste, l'arrêt redouté de la production d'isoglucose conduit tout au plus à la suppression d'une branche d'exploitation dans le cadre de la production d'amidon, de sorte que l'existence des entreprises concernées n'est pas, en tant que telle, mise en danger. Dans ces conditions, il est difficile de parler d'un empiètement dans l'activité industrielle équivalent à une expropriation.

A ce propos, les institutions communautaires ont surtout rappelé que selon votre jursiprudence (affaire 4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Commission, arrêt du 14 mai 1974, Recueil 1974, p. 491), des droits comme ceux que l'on fait valoir ici peuvent être limités dans l'intérêt public. A cet égard, il faut considérer, en l'espèce, que les demanderesses travaillent dans un domaine dans lequel des considérations de politique agricole jouent un grand rôle et où par conséquent la marge de liberté est de toute façon très étroite.

Nous admettons donc que la légalité de la réglementation que nous devons apprécier ne peut pas être sérieusement mise en doute en invoquant le droit de libre exercice d'une activité industrielle.

h) Il ne nous reste qu'à étudier le grief de détournement de pouvoir que les demanderesses ont fait valoir au motif que, selon l'article 40 du traité CEE, un régime de cotisation comme celui-ci ne pourrait être adopté qu'en liaison avec une organisation des marchés. Or, il n'existerait pas de véritable organisation du marché de l'isoglucose, parce que les avantages qui devaient résulter pour ce dernier du règlement n° 1111/77 n'auraient jusqu'à présent aucune réalité. En outre, le régime des cotisations poursuivrait des objectifs inadmissibles tels que la neutralisation de la compétitivité de l'isoglucose et le ralentissement de son développement, la protection de l'industrie du sucre qui travaille de manière moins économique ainsi que le soulagement du budget communautaire.

A ce sujet, nous avons déjà reconnu dans un autre contexte qu'actuellement les avantages à attendre pour l'isoglucose de l'organisation des marchés ne représentent effectivement aucune réalité de quelque importance. Mais nous n'avons naturellement pas dit par là que l'organisation du marché de l'isoglucose n'est qu'un vœu pieux. Au cours de l'évolution ultérieure, il faut certainement s'attendre à un commerce extérieure non pas tant peut-être avec des pays d'outre-mer qu'avec des pays européens voisins de la Communauté. Nous rappellerons seulement que la part française considérable dans la production d'isoglucose doit être exportée en raison des interdictions d'utilisation applicables en France. En outre, même s'il se peut qu'en pratique l'application du régime des prélèvements devienne rare, il faut songer au régime des restitutions qui s'applique également à l'isoglucose contenu dans des produits de transformation. Nous estimons donc que l'introduction d'une cotisation à la production d'isoglucose n'est pas illicite parce qu'il n'existerait pas de véritable organisation du marché de l'isoglucose. Abstraction faite de cela, on peut tenir pour exacte la thèse selon laquelle le prélèvement de cotisations à la production pour les produits de substitution serait de toute

façon licite selon l'article 43 du traité CEE si une cotisation correspondante était perçue sur des produits agricoles de transformation dans le cadre d'une organisation de marché — ici l'organisation des marchés dans le secteur du sucre.

Au reste, il n'est apparu aucun indice selon lequel le véritable objectif de la réglementation serait uniquement de neutraliser la compétitivité de l'isoglucose et de protéger l'industrie sucrière. Comme on nous l'a montré, le régime n'a pas d'autre objectif — pour éviter des discriminations du sucre — que d'étendre à des produits de substitution, qui ont une importance considérable sur le marché, le régime de contribution applicable à ce produit. Si le but de *freiner* l'évolution de l'isoglucose dans l'intérêt de la statilisation des marchés a joué un rôle à cet égard — les institutions communautaires en ont expressément parlé dans des réponses à des questions parlementaires —, cette préoccupation pourrait être tout aussi légitime que l'autre, qui est accessoire, de préserver le budget communautaire de charges trop importantes.

Nous n'apercevons aucun indice en faveur du grief détournement de pouvoir.

i) En conclusion, il semble donc que l'on ne puisse pas avoir de doutes légitimes quant à la légalité du régime des cotisations pour l'isoglucose et qu'il n'y a donc pas lieu d'admettre l'illégalité du règlement n° 1110/77 et du règlement n° 1111/77 ainsi que celle des dispositions d'exécution adoptées par la Commission, à propos desquelles des arguments particuliers n'ont pas été présentés au cours de la procédure.

IV — Nous vous proposons donc de répondre de la manière suivante aux questions qui nous ont été posées:

1. La procédure n'a fait apparaître aucun motif qui pourrait autoriser à admettre l'illégalité du règlement n° 1862/76, dans la mesure où il a introduit un article 5 a) dans le règlement n° 2742/75, ainsi que l'illégalité des règlements n° 1110/77, n° 1111/77 et n° 2158/76.

2. L'article 4 du règlement n° 2158/76 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique également à la récupération de restitutions qui ont été accordées pour la fabrication de glucose à haute teneur en fructose au cours de la période du 1er août au 3 septembre 1976.