n'aboutit toutefois pas inéluctablement à une déclaration d'invalidité d'une disposition du règlement n° 1125/74. L'illégalité de l'article 5 du règlement n° 1125/74 ne saurait être effacée du seul fait que la Cour, dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 177, prononcerait l'invalidité, en partie ou en totalité, de la disposition litigieuse. La situation juridique créée par l'article 5 du règlement n° 1125/74 étant incompatible avec le principe d'égalité, il incombe aux institutions compétentes de la Communauté de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette incompatibilité.

Dans les affaires jointes 117-76 et 16-77

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht Hamburg dans les litiges pendant devant cette juridiction, dans l'affaire 117-76 entre

Zweckgemeinschaft

1. Albert Ruckdeschel & Co., Kulmbach (Allemagne),

2. Hansa-Lagerhaus Ströh & Co., Hambourg,

et

Hauptzollamt Hamburg-St. Annen

et, dans l'affaire 16-77 entre

Diamalt AG, Munich,

et

Hauptzollamt Itzehoe,

et tendant à obtenir des décisions à titre préjudiciel sur la validité de l'article 11 du règlement n° 120/67 du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO du 19. 6. 1967, p. 2269), modifié en dernier lieu par le règlement n° 665/75 du 4 mars 1975 (JO n° L 72, p. 14), et de l'article 1 du règlement n° 1955/75 du Conseil, du 22 juillet 1975, relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz (JO n° L 200, p. 1) ou, le cas échéant, de l'article 11 du règlement n° 2727/75, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° L 281, p. 1), dans la mesure où ces dispositions ne prévoient pas une restitution à la production pour le maïs utilisé pour la fabrication du «quellmehl» d'un montant égal à celui de la restitution octroyée pour la transformation de ce produit en amidon,

LA COUR,

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

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

1. Le quellmehl, qui est un produit transformé à base de maïs, de blé tendre ou de déchets de riz, et l'amidon gonflé, transformé à partir des mêmes produits de base, sont en concurrence partielle, leur spectre commun étant leur utilisation dans la boulangerie, l'un et l'autre comme adjuvants, plus précisément comme levain, pour faire du pain de seigle.

2. Par le règlement n° 19 du Conseil, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO du 20. 4. 1962, p. 933), un système de prélèvements avait été institué pour certains produits céréaliers. L'article 24 du règlement prévoyait cependant que le Conseil pouvait prendre des mesures dérogatoires à ces dispositions.

De telles mesures dérogatoires avaient été prises par le règlement n° 55 du Conseil, du 30 juin 1962, relatif au régime des produits transformés à base de céréales (JO du 2. 7. 1962, p. 1583). L'article 17 de ce dernier règlement avait institué un système de restitutions facultatives pour certains amidons et fécules. Le treizième considérant du règlement déclarait que:

«considérant que du fait de la situation particulière du marché des amidons et fécules, et notamment de la nécessité pour l'industrie de maintenir des prix concurrentiels par rapport au prix des produits de substitution, il est nécessaire, en dérogation aux dispositions ... du règlement n° 19 du Conseil, de prévoir que les produits de base devant être utilisés par cette industrie pourront être mis à leur disposition, au moyen d'une restitution accordée à la production, à un prix inférieur à celui qui résulterait de l'application du régime des prélèvements; ...»

Le règlement n° 141/64 du Conseil, du 21 octobre 1964, relatif au régime des produits transformés à base de céréales et de riz (JO du 27. 10. 1964, p. 2666) avait continué ce système de restitutions fa-

cultatives à la production. Cependant, il avait institué, pour la première fois, une restitution à la production pour le maïs et le blé tendre utilisés par l'industrie du quellmehl.

Le règlement n° 142/64 du Conseil, du 21 octobre 1964, portant prorogation et adaptation jusqu'au 31 mars 1965 des limites de la restitution à la production pour les amidons et la fécule (JO du 27. 10. 1964, p. 2673), fixant les restitutions prévues par le règlement n° 141/64, prévoyait en conséquence dans son article 1, paragraphe 1 e), que:

«En ce qui concerne le quellmehl, la restitution pour le maïs, le blé tendre et les brisures de riz utilisés pour la fabrication de ce produit est égale à celle accordée à la même céréale utilisée pour la fabrication d'amidon.»

Le système institué par le règlement de base définitif, n° 120/67 du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO du 19. 6. 1967, p. 2269) prévoyait l'octroi obligatoire de restitutions à la production. Le dixième considérant de ce règlement déclarait entre autres

... qu'«en raison des possibilités de substitution entre les amidons et fécules, d'une part, et le quellmehl ainsi que les gruaux et semoules de maïs, d'autre part, il convient que ces derniers produits bénéficient également d'une restitution à la production; ...»

L'article 11, paragraphe 1, du règlement précisait que:

«1. Une restitution à la production est accordée:
   a) pour le maïs et le blé tendre utilisés par l'amidonnerie pour la fabrication d'amidon et de quellmehl,
   b) pour la fécule de pommes de terre,
   c) pour le maïs utilisé par la maïserie pour la fabrication de gruaux et semoules de maïs (gritz) utilisés par l'industrie de la brasserie.»

Les règlements du Conseil n°s 178/67, du 27 juin 1967, 371/67, du 25 juillet 1967, fixant les restitutions à la production pour les amidons, la fécule et le quellmehl (JO du 28. 6. 1967, p. 2617, et du 31. 7. 1967, p. 40), respectaient cette parité entre l'amidon et le quellmehl.

La restitution à la production pour le quellmehl a été maintenue jusqu'au 1er août 1974, date à partir de laquelle elle a été supprimée par le règlement n° 1125/74 du Conseil, du 29 avril 1974, modifiant le règlement n° 120/67 (JO n° L 128 du 10. 5. 1974, p. 12). Les restitutions pour le maïs, le blé tendre et les brisures de riz destinés à la production d'amidon, et donc d'amidon gonflé, continuaient cependant à être accordées.

Les troisième et quatrième considérants de ce dernier règlement déclarent que:

«la restitution à la production pour le quellmehl a initialement été octroyée pour favoriser la destination de ce produit à certaines utilisations spécifiques dans le domaine de l'alimentation humaine, compte tenu des possibilités éventuelles de concurrence avec certains autres produits;»

et que

«l'expérience acquise a permis de constater que cette possibilité de remplacement est économiquement faible, voire inexistante; qu'il convient par conséquent de supprimer la restitution à la production pour le quellmehl;»

Le règlement n° 1132/74 du Conseil, du 29 avril 1974, relatif aux restitutions à la production dans les secteurs des céréales et du riz (JO n° L 128 du 10. 5. 1974, p. 24), fixant les restitutions prévues par le règlement n° 1125/74, a eu pour effet d'abaisser à 24,60 UC/t la restitution à la production pour le maïs et le blé tendre destinés à la fabrication de l'amidon. Le deuxième considérant de ce règlement déclare, entre autres, pour motiver le maintien de la restitution pour la production d'amidon

«qu'une exacte appréciation de la situation résultant du niveau des prix communs et de la concurrence entre, d'une part, l'amidon de maïs, l'amidon de riz et la fécule de pommes de terre et, d'autre part, les produits chimiques de substitution, conduit à fixer la restitution à un montant tel que le prix du maïs utilisé par l'amidonnerie soit ramené à 8,20 unités de compte pour 100 kilogrammes . . .;»

Le règlement n° 3113/74 du Conseil, du 9 décembre 1974, modifiant le règlement n° 1132/74 relatif aux restitutions à la production dans les secteurs des céréales et du riz (JO n° L 332, p. 1) a eu comme conséquence de réduire ultérieurement (à 15,55 UC/t) la restitution accordée au maïs destiné à la fabrication de l'amidon.

Le règlement n° 665/75 du Conseil, du 4 mars 1975, modifiant le règlement n° 120/67 (JO n° L 72 du 20. 3. 1975, p. 14), entré en vigueur le 1er août 1975, a rendu facultative, entre autres, la restitution à la production pour les céréales utilisées pour la fabrication de l'amidon. Le règlement a, d'ailleurs, supprimé la restitution à la production pour les gruaux et semoules de maïs utilisés par l'industrie de la brasserie.

Par le règlement n° 1955/75 du Conseil, du 22 juillet 1975, relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz (JO n° L 200 du 31. 7. 1975, p. 1), qui est également entré en vigueur le 1er août 1975, la restitution à la production pour, entre autres, le maïs destiné à la fabrication de l'amidon a encore une fois été diminuée et portée à 10 UC/t.

3. Les demanderesses au principal, productrices de quellmehl, ont sollicité respectivement les 22 juillet (affaire 117-76) et 15 août (affaire 16-77) 1975 auprès des défenderesses au principal l'obtention d'un permis relatif à l'octroi d'une restitution à la production pour le maïs utilisé pour la fabrication de quellmehl. Ces demandes ont été rejetées, au motif que les réglementations communautaires ne prévoyaient plus l'octroi de restitutions à la production de quellmehl.

C'est contre ces décisions de rejet que les demanderesses au principal ont introduit les présents recours devant le Finanzgericht de Hambourg.

Les demanderesses au principal ont notamment fait valoir devant cette juridiction que l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragaphe 3, alinéa 2, du traité serait violée dans la mesure où une restitution à la production ne serait accordée que pour l'amidon gonflé et non pas pour le quellmehl, produit concurrent de l'amidon.

Les parties défenderesses dans les procédures principales ont conclu au rejet des demandes.

4. Estimant que les litiges soulèvent des questions d'interprétation du droit communautaire, le Finanzgericht de Hambourg a, par ordonnances des 8 novembre 1976 et 18 janvier 1977, suspendu les procédures et demandé à la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1. Les dispositions de l'article 11 du règlement n° 120/67, modifié en dernier lieu par le règlement n° 665/75 du 4 mars 1975 (JO n° L 72, p. 14), et de l'article 1 du règlement n° 1955/75 (JO n° L 200, p. 1) ou, le cas échéant, de l'article 11 du règlement n° 2727/75 du 29 octobre 1975 (JO n° L 281, p. 1) sont-elles contraires à l'interdiction de dicrimination édictée par l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE et sont-elles entachées de nullité dans la mesure où elles ne prévoient pas une restitution à la production pour le maïs utilisé pour la fabrication du «quellmehl» d'un montant égal à celui de la restitution octroyée pour la transformation de ce produit en amidon?

2. Dans l'affirmative, les fabricants de «quellmehl» peuvent-ils faire valoir

directement un droit à une restitution à la production identique à celle qui est accordée aux fabricants d'amidon gonflé ou faut-il pour cela un acte du Conseil?»

5. Le Finanzgericht de Hambourg, dans les motifs des ordonnances de renvoi, a notamment observé ce qui suit:

«La solution du litige dépend de la question de savoir si la suppression de la restitution à la production de quellmehl est entachée de nullité du fait qu'elle serait contraire à l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité.

En l'occurrence, l'existence d'une discrimination interdite par le droit communautaire pourrait résulter de ce que — comme le soutient la requérante — le quellmehl et l'amidon gonflé sont substituables en tant qu'adjuvants pour les produits de la boulangerie et que par suite de la suppression de la restitution à la production pour le quellmehl, d'une part, et de la reconduction de la restitution à la production pour l'amidon gonflé, d'autre part, le quellmehl a perdu sa capacité concurrentielle et a été évincé de la position qu'il occupait jusqu'à présent sur le marché. Les considérants du règlement n° 120/67 font apparaître qu'une restitution à la production devrait être accordée en raison des possibilités de substitution qui existent entre l'amidon céréalier et la fécule de pomme de terre, d'une part, et le quellmehl, d'autre part. Si l'interchangeabilité des produits était donc le motif de la restitution à la production, il se pourrait qu'il y ait discrimination à l'encontre de la requérante relativement à la fabrication du quellmehl, dès lors que et dans la mesure où une restitution à la production est versée pour l'amidon gonflé en raison des matières premières utilisées, étant donné qu'il existe une interchangeabilité technologique, économique, et aussi de prix, avec l'amidon gonflé. Aux dires de la requérante, l'exposé des motifs du règlement n° 1125/74 en faveur de la suppression de la restitution à la production relativement à la fabrication de quellmehl — savoir qu'à la lumière de l'expérience, cette possibilité de remplacement est économiquement faible, voire inexistante — ne correspond pas à la réalité des faits.

Le tribunal de céans ne se voit pas en mesure de dégager les conditions de fait requises pour la suppression de la restitution à la production pour la fabrication de quellmehl, ni de vérifier si ces conditions sont remplies en l'espèce, pour pouvoir dire ensuite s'il y a discrimination prohibée à l'endroit de la requérante et d'autres entreprises comparables. Les considérants du règlement n° 1125/74 montrent que l'autorité réglementaire a eu connaissance d'informations — auxquelles le tribunal n'a pas accès — établissant qu'effectivement le quellmehl ne s'est pas du tout trouvé en concurrence au niveau de la CEE et en tant que produit de substitution avec des produits amylacés, sinon dans une mesure négligeable au point de vue économique. Comme la requérante le conteste, preuves à l'appui, il y a doute au sujet de la validité du règlement n° 1125/74 en tant qu'il prévoit la suppression de la restitution à la production pour le quellmehl, en ce qu'il contreviendrait par là à l'article 40, paragraphe 3, du traité. Dans l'intérêt d'une application uniforme du droit communautaire, le tribunal de céans tient par conséquent la décision de la Cour de justice pour nécessaire.

Si la Cour de justice devait arriver à la conclusion que la suppression de la restitution pour le quellmehl est entâchée de nullité, il y aurait doute quant à la base juridique dont la requérante devrait exciper et aux conditions formelles qu'elle devrait remplir pour faire aboutir sa demande. De là la nécessité de soumettre à la Cour la question n° 2.»

6. Les ordonnances de renvoi ont été enregistrées au greffe de la Cour respectivement les 10 décembre 1976 et 31 janvier 1977.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par les demanderesses aux affaires principales, celle de l'affaire 117-76 représentée par le cabinet des avocats Fritz Modest de Hambourg, celle de l'affaire 16-77 représentée par Mes E. Eckelt, A. Kallenbach et K.-D. Rathke, Augsburg, par le Conseil, représenté par le directeur de son service juridique, M. Daniel Vignes, assisté, dans l'affaire 16-77, par M. Felix Van Craeyenest, administrateur principal audit service, et par la Commission, représentée par ses conseillers juridiques, M. Peter Kalbe et M. Götz zur Hausen, en qualité d'agents.

Par ordonnance du 25 mai 1977, la Cour a décidé de joindre les présentes affaires aux fins de la procédure.

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

Toutefois, la Cour a invité les parties, le Conseil et la Commission à s'expliquer sur certaines questions, soit par écrit avant l'audience, soit au cours de celle-ci.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Sur la première question

1. a) Les *demanderesses au principal* observent tout d'abord que le quellmehl n'a pas la même importance dans les autres États membres qu'en Allemagne. Il serait cependant inexact de prétendre, comme l'ont fait les défenderesses au principal, que le quellmehl aurait seulement de l'importance en Allemagne.

b) D'un point de vue technologique, le quellmehl et l'amidon gonflé seraient interchangeables et équivalents du point de vue de leur utilisation en boulangerie comme adjuvants de produits de boulangerie à base de farine de seigle.

c) Le quellmehl aurait, dans une situation de libre concurrence en ce qui concerne les prix, un certain avantage limité par rapport à l'amidon gonflé. Cet avantage serait inférieur aux restitutions à la production qui sont versées pour l'amidon de maïs. D'un autre côté, l'avantage en cause serait tellement grand que, d'une part, l'industrie de la boulangerie et les boulangers préféreraient les adjuvants de produits de boulangerie à base de quellmehl et que, d'autre part, l'industrie de l'amidon aurait renoncé à le contester, puisqu'elle aurait d'autres possibilités de vendre son amidon. L'octroi d'une restitution à la production d'un montant identique pour le maïs et le riz transformés en quellmehl ou en amidon aurait conduit à ce que le quellmehl conserverait intact, face à l'amidon gonflé, cet avantage concurrentiel.

d) Les justifications apportées à l'appui de la suppression de la restitution à la production accordée pour la fabrication du quellmehl et au maintien de celle dont bénéficie l'amidon seraient inexactes.

e) En effet, ce serait uniquement parce que l'attribution d'une restitution à la production d'un montant identique permettait le maintien de la situation concurrentielle naturelle entre l'amidon gonflé et le quellmehl que ce dernier produit n'aurait pas été évincé par l'amidon gonflé du marché des adjuvants de produits de boulangerie à base de farine de seigle.

f) La suppression de la restitution à la production pour le quellmehl aurait entraîné une modification fondamentale de la situation de concurrence existant naturellement entre le quellmehl et l'amidon gonflé: l'amidon gonflé pourrait après cette suppresssion être offert moins cher sur le marché que le quellmehl.

D'après la demanderesse au principal dans l'affaire 117-76, ce serait parce qu'ils paient de leurs propres deniers la restitution à la production que les fabricants de quellmehl et d'ingrédients de produits de

boulangerie à base de quellmehl auraient pu conserver, pour l'essentiel, leur position sur le marché.

La demanderesse au principal dans l'affaire 16-77 estime que la situation des prix consécutive à la suppression de la restitution à la production a conduit à une diminution du chiffre d'affaires relatif aux produits à base de quellmehl supérieure à 70 %. Elle ajoute que le prix de vente du quellmehl ne peut plus, en calculant au plus juste, être inférieur à 100 DM les 100 kg. A l'opposé, l'amidon gonflé à base de maïs ou de froment est offert actuellement, franco domicile, déjà à partir de 85 DM les 100 kg. Les deux plus grands fabricants d'ingrédients de produits de boulangerie à base de quellmehl auraient eu une baisse de leur chiffre d'affaires, l'un de 7,5 % en 1975 par rapport à 1974, l'autre de 40 % en 1976 par rapport à 1974. Pour les deux entreprises citées, ces baisses des ventes auraient abouti — en plus de la suppression de la restitution à la production — à une réduction importante de la marge de couverture des frais fixes (Deckungsbeiträgen). La demanderesse au principal dans l'affaire 16-77 note que les deux fabricants disposaient encore, jusqu'au printemps 1975, de stocks de maïs pour lesquels des restitutions à la production avaient été accordées encore avant l'entrée en vigueur du règlement attaqué. Il en résulterait qu'entre-temps la réduction de couverture des frais fixes (Deckungsbeiträgen) a été plus sensible. Les fabricants de quellmehl supporteraient des pertes ou, le cas échéant, une réduction considérable de leurs revenus dont l'unique cause devrait être cherchée dans le fait qu'une restitution à la production est versée pour la fabrication d'amidon gonflé, alors que tel n'est pas le cas, par contre, pour la fabrication de quellmehl.

g) D'après les motifs invoqués officiellement, une restitution à la production pour le maïs, le riz et la fécule de pommes de terre ne s'avérerait nécessaire que pour maintenir la compétitivité de l'industrie de l'amidon face à des produits de substitution de nature chimique. On admettrait donc par là qu'elle ne serait pas nécessaire, dans la mesure où l'amidon est vendu pour être utilisé à des fins d'alimentation humaine. Cependant, la restitution à la production pour les produits destinés à la fabrication d'amidon est accordée quel que soit le secteur dans lequel s'effectue la vente d'amidon.

D'après les demanderesses au principal, il serait possible de limiter l'attribution d'une restitution à la production pour la transformation de maïs, de riz et de pommes de terre destinés à la fabrication d'amidon, pour autant que cet amidon est destiné au secteur industriel et pour autant qu'il entre en concurrence avec des produits de substitution de nature chimique.

h) Il existerait encore une raison officieuse à la suppression de la restitution à la production pour le quellmehl: le quellmehl à base de maïs et de riz aurait été vendu en grande quantité pour l'alimentation des animaux et cette utilisation constituerait un abus auquel il faudrait remédier en supprimant la restitution à la production.

Les demanderesses au principal contestent cette allégation. Le Groupement des fabricants d'ingrédients de produits de boulangerie aurait constaté que ses membres n'ont jamais vendu du quellmehl destiné à l'alimentation des animaux. Il existerait encore, en république fédérale d'Allemagne, une ou deux entreprises marginales qui n'auraient pas adhéré au Groupement des fabricants d'ingrédients de produits de boulangerie, mais dont la production ne serait pas considérable. En dehors de l'Allemagne, il existerait une entreprise fabriquant du quellmehl au Danemark et une ou deux entreprises aux Pays-Bas, dont les productions seraient faibles. Même si ces entreprises devaient avoir vendu du quellmehl destiné à l'alimentation des animaux, cette vente non plus ne pèserait pas lourd dans la balance.

Elles ajoutent que la réglementation communautaire concernant la restitution à la production pour les deux produits en cause n'aurait pas interdit la vente de ces produits pour l'alimentation des animaux. La restitution à la production ne serait pas non plus limitée au quellmehl ou à l'amidon utilisés à des fins d'alimentation humaine ou à des fins chimiques.

A la différence du quellmehl, l'amidon de maïs serait effectivement vendu en grandes quantités pour l'alimentation des animaux. Or, même pour cet amidon introduit dans le secteur de l'industrie fourragère, une restitution à la production continuerait à être accordée.

i) Tout comme il serait possible de limiter la restitution à la production à l'amidon utilisé dans le secteur industriel à des fins chimiques, on pourrait limiter la restitution à la production pour le quellmehl comme pour l'amidon aux seuls cas d'utilisation de ces produits pour l'alimentation humaine.

Les contrôles seraient aisément réalisables. La raison officieuse justifiant la suppression de la restitution à la production ne résisterait donc, sur aucun point, à l'analyse.

j) La demanderesse au principal dans l'affaire 16-77 relève encore que l'on avait aussi pris prétexte de la nécessité de réduire le budget de la Communauté pour justifier la suppression de la restitution à la production pour le quellmehl. Elle ne trouve pas cet argument convaincant: en premier lieu, la restitution à la production accordée jusqu'à présent pour la fabrication de quellmehl serait peu importante par rapport au volume global des restitutions à la production, et aussi par rapport à la restitution à la production pour la fabrication d'amidon. En deuxième lieu, il serait certes tout à fait possible de supprimer les restitutions à la production. Cependant, sous l'angle du principe de la non-discrimination, cela ne pourrait mener qu'à la suppression de la restitution à la production aussi bien pour la fabrication de quellmehl que pour celle d'amidon gonflé. Enfin, on ne pourrait pas réaliser une économie dans le budget de la Communauté pour la simple raison que — comme l'illustrerait l'état du marché — après la suppression de la restitution à la production pour le quellmehl, on utiliserait à la place de ce produit des amidons gonflés pour la fabrication desquels une restitution à la production est accordée.

k) Les demanderesses au principal font valoir en conclusion qu'il n'existe aucun motif de poids pour supprimer une inégalité concurrentielle naturelle entre les deux produits en cause. Il ne serait pas exact — contrairement à ce qu'estimerait la partie défenderesse au principal — qu'une discrimination supposerait que le quellmehl ait une portée économique dans le secteur alimentaire de l'ensemble du marché commun. On trouverait, dans la Communauté, des restitutions à la production qui ne bénéficient qu'aux entreprises de certains États membres: l'aide au froment dur, au colza et à l'huile d'olive.

l) La discrimination serait en outre sensible et importante pour les fabricants de quellmehl concernés et la situation de fait ne justifierait pas ne serait-ce qu'une discrimination minime.

Les demanderesses au principal demandent en conséquence à la Cour de répondre à la première question du Finanzgericht que les dispositions y mentionnées sont contraires à l'interdiction de discrimination édictée par l'article 40, paragraphe 3, du traité et sont entachées de nullité, dans la mesure où elles ne prévoient pas une restitution à la production pour le maïs utilisé pour la fabrication de quellmehl d'un montant égal à celui de la restitution octroyée pour la transformation de ce produit en amidon.

2. a) Le *Conseil* et la *Commission* font remarquer à titre préliminaire que, dans l'affaire 117-76, la demanderesse au principal a introduit sa demande le 22 juillet

1975, c'est-à-dire pendant la campagne 1974-1975, alors que dans l'affaire 16-77, la demande a été introduite le 15 août 1975, et partant pendant la campagne 1975-1976.

Par conséquent les éventuels droit aux restitutions et les montants de celles-ci dépendraient, dans l'affaire 117-76, des règlements nos 1125, 1132, 3113/74 du Conseil et du règlement no 2518/74 de la Commission du 4 octobre 1974 (JO no L 270, p. 1) et, dans l'affaire 16-77, des règlements nos 1125/74, 665 et 1955/75 du Conseil.

b) D'après le *Conseil*, le quellmehl et l'amidon gonflé sont partiellement interchangeables dans leur utilisation, notamment en tant qu'agents de cuisson pour la fabrication du pain de seigle. En raison de diverses propriétés particulières, le quellmehl offrirait cependant des avantages par rapport à l'amidon gonflé: il aurait une meilleure capacité d'absorption de l'eau; il contiendrait, outre l'amidon, d'autres constituants de la matière première précieux du point de vue alimentaire; le procédé qui permet de l'obtenir à partir de la matière première serait un processus physique relativement simple, la fabrication d'amidon utiliserait une technique qui demanderait relativement plus de travail; le taux d'extraction de la matière première serait plus élevé. Ces avantages auraient pour effet de rendre le quellmehl de 15 à 20 % meilleur marché que l'amidon gonflé, ce qui serait beaucoup plus important que le montant de la restitution dont a continué de bénéficier l'amidon gonflé jusqu'à la campagne 1975-1976.

Ainsi, la suppression de la subvention n'aurait pas supprimé l'avantage de prix et de qualité dont bénéficierait le quellmehl sur plan de la fabrication d'agents de cuisson.

c) Par suite de la crise du pétrole, les prix des produits concurrents de l'amidon auraient augmenté et auraient donc exercé une moindre pression sur celui-ci, lequel de son côté aurait exercé une moindre concurrence sur le quellmehl. La pression exercée par les produits transformés importés se serait également relâchée. Par ailleurs, le marché du maïs lui-même aurait subi le contrecoup de la hausse mondiale des prix des céréales et la nécessité de protéger les industries de transformation de la Communauté se serait trouvée amoindrie. En outre, le fait que la fabrication d'amidon serait beaucoup plus coûteuse et complexe que celle de quellmehl aurait également eu pour effet de rendre le prix de revient de l'amidon nettement plus sensible à l'accroissement des frais d'investissement et des coûts de main-d'œuvre. Enfin, la Communauté se serait rendu compte que le quellmehl n'était plus employé uniquement dans son utilisation traditionnelle, la boulangerie, mais que, grâce à la restitution, il était utilisé comme composant d'aliments pour le bétail. Or, ces effets, dus à la restitution, se situeraient hors du cadre des objectifs de la politique agricole commune auxquels répondrait l'instauration de la restitution.

Ce serait par suite d'une telle constatation que le Conseil aurait diminué la restitution pour l'amidon (règlements no 1132/74, 3113/74 et 1955/75), l'aurait rendue facultative (règlement no 665/75) et l'aurait supprimée pour le quellmehl (règlements nos 1125/74 et 1132/74).

d) Accorder la restitution pour l'amidon serait conforme aux dispositions de l'article 39, paragraphe 1, c) et d), du traité. A l'inverse, en raison de l'utilisation du quellmehl comme aliment pour le bétail, la suppression de la restitution pour ce produit s'inscrirait dans le cadre de l'objectif visant à limiter la politique agricole commune «à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39» (article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité).

e) Le Conseil fait valoir, quant à la prétendue violation de la règle de non-discrimination, qu'il n'y a pas discrimination à traiter différemment des situations non comparables. L'octroi d'une restitution à

l'amidon trouverait sa légitimité dans l'état du marché de ce produit et dans sa situation à la charnière du marché commun agricole et du marché commun industriel. La situation du quellmehl serait cependant différente. En effet, l'octroi d'une restitution à ce dernier produit serait, d'une part, superflu pour ce qui est de la sauvegarde de ses débouchés traditionnels, puisque la restitution accordée pour l'amidon gonflé a été à plusieurs reprises considérablement diminuée, et, d'autre part, irrationnel, dans la mesure où il contribue à créer un faux débouché, celui de l'alimentation des animaux. Cette différence de situation justifierait une différence de traitement, malgré le caractère partiellement concurrent des deux produits en cause.

f) Le Conseil fait encore valoir que, même si, dans le passé, le quellmehl et l'amidon ont eu en général le même traitement, il n'y aurait pas, comme l'estiment les demanderesses au principal, un droit à identité de traitement. Le Conseil renvoie à cet égard aux diverses causes qu'il a déjà énoncées et qui, selon lui, si elles ont pu légitimer, dans le passé, cette identité de traitement auraient maintenant disparu.

Cela ressortirait du quatrième considérant du règlement n° 1125/74 qui légitimerait l'élimination du paiement d'une restitution pour le quellmehl et amorcerait son allégement à l'égard des amidons. La diminution à 10 UC/t de la restitution pour l'amidon aurait rétabli la situation naturelle de supériorité du quellmehl en tant qu'agent de cuisson.

g) En droit, le Conseil rappelle la jurisprudence de la Cour depuis son arrêt du 17 juillet 1963 dans l'affaire 13-63, Italie/Commission (Recueil 1963, p. 335), selon laquelle il n'est pas discriminatoire de traiter différemment des situations non identiques. En outre, le Conseil rappelle l'attendu n° 22 de l'arrêt de la Cour du 11 juillet 1974 dans l'affaire 11-74, Union des minotiers de la Champagne/France (Recueil 1974, p. 877), d'après lequel une différenciation de traitement ne saurait être considérée comme constituant une discrimination interdite que si elle apparaît arbitraire.

D'après le Conseil, il semble résulter des faits qu'il a exposés, notamment de ceux qui concernent l'avantage naturel du quellmehl du point de vue de la concurrence et son utilisation pour la fabrication d'aliments pour animaux, qui serait contraire à l'objet initial de la subvention, qu'il n'aurait pas commis de discrimination arbitraire dans le règlement n° 1125/74 (campagne 1974-1975, affaire 117-76) ni dans les règlements n°s 665/75 et 1955/75 (campagne 1975-1976, affaire 16-77). Il en irait de même pour le règlement n° 2727/75 applicable seulement à compter du 1er novembre 1975.

3. a) La *Commission* fait valoir que la suppression de la restitution à la production de quellmehl ne constitue qu'un des volets d'une réorientation globale de la politique des subventions de la Communauté dans le secteur des produits de transformation à base de céréales d'où serait, entre autres, résultée la réduction des restitutions pour l'amidon. On ne pourrait donc fonder le reproche de discrimination sur la suppression en tant que telle des restitutions dans le cas du quellmehl, mais tout au plus sur le fait que la restitution octroyée pour l'amidon gonflé n'a pas été entièrement abolie.

b) Du point de vue juridique, la Commission fait valoir que pour qu'une décision économique de la Communauté du type de la mesure contestée revête un caractère discriminatoire, elle devrait se fonder sur des hypothèses manifestement erronées: arrêt de la Cour du 24 octobre 1973 dans l'affaire 43-72, Merkur-Außenhandels-GmbH/Commission (Recueil 1973, p. 1055).

c) En conséquence, la Commission indique les considérations sur lesquelles se sont fondées les mesures contestées: les charges financières de la politique agricole commune devraient être réduites; le

système de prix dans le cadre des restitutions à la production devait être ajusté aux réalités économiques: le prix d'approvisionnement — base de calcul de la restitution à la production, égale à la différence entre ce prix et le prix de seuil communautaire — n'avait pas suivi l'évolution des prix de marché et de seuil en hausse constante et les restitutions étaient, par conséquent, pratiquement doublées; le renchérissement des produits synthétiques concurrents de l'amidon céréalier imputable à la hausse du prix des produits pétroliers avait fait envisager la nécessité d'un réexamen fondamental de la politique d'octroi des restitutions.

d) Du fait que l'amidon luttait contre des produits de substitution synthétiques, le Conseil n'aurait pas supprimé les restitutions à la production de ce produit mais se serait borné à en réduire les montants.

e) La question se poserait en conséquence de savoir si la réduction de la restitution à la production de quellmehl devait se faire au même rythme que dans le cas de l'amidon.

Une analyse de la situation concurrentielle de ces deux produits aurait fait apparaître des différences essentielles qui ne justifieraient plus le parallélisme absolu des réglementations relatives aux restitutions pratiqué jusqu'alors. L'assimilation du quellmehl à l'amidon à l'article 11 du règlement n° 120/67 s'expliquerait plutôt par l'argument politique de la «préservation de l'acquis historique» des fabricants de quellmehl que par la nécessité économique et l'identité des conditions économiques. Il est rappelé dans cet ordre d'idées que la production du quellmehl a bénéficié d'une subvention nationale allemande depuis 1930.

f) Le calcul des montants des restitutions se fonderait sur l'hypothèse globale que la fabrication de 100 kg d'amidon nécessite 161 kg de maïs. En revanche, le taux d'extraction pour le quellmehl serait de 102 à 110 kg tout au plus et la fabrication du quellmehl nécessiterait beaucoup moins de travail et de technologie que la fabrication d'amidon.

Par ailleurs, ce ne serait pas nécessairement la céréale elle-même qui doit être prise comme matière première pour le quellmehl. Tous les autres produits amylacés de la minoterie de prix moins élevé seraient utilisables.

g) L'interchangeabilité des deux produits en cause n'aurait eu jusqu'alors aucune conséquence importante sur le plan pratique.

La Commission cite à cet égard la demanderesse au principal dans l'affaire 16-77:

«... le quellmehl présente de meilleures caractéristiques technologiques. La capacité d'absorption d'eau notamment ... est plus élevée dans le cas du quellmehl; ... le quellmehl a de meilleures caractéristiques du point de vue alimentaire ...;»

«... En dernier ressort, cependant, le choix de l'un ou de l'autre produit n'est qu'une question de prix étant donné que l'utilisation d'une quantité plus importante d'amidon gonflé permet d'obtenir absolument la même capacité d'absorption d'eau ...»

La restitution, adaptée aux besoins de l'amidonnerie, aurait, à des prix de revient égaux de la matière première, subventionné trop fortement la production, déjà meilleur marché, du quellmehl. Cette différence de prix, ajoutée à la faculté d'utiliser des farines basses meilleur marché, aurait permis à l'industrie du quellmehl d'envahir le marché des aliments pour le bétail.

Ce serait la raison pour laquelle les institutions communautaires seraient parvenues à la conclusion qu'il n'y avait aucune raison impérieuse de s'en tenir au principe de la stricte égalité de traitement entre les producteurs de quellmehl et ceux d'amidon.

Compte tenu des diminutions considérables intervenues pour les restitutions à la production d'amidon, simultanément à la suppression de celle pour le quellmehl, il n'y aurait pas lieu de craindre que la concurrence avec l'amidon gonflé subisse un préjudice important et irréparable.

Dans le secteur des aliments pour le bétail, les prix plus élevés de la matière première que constitue le maïs auraient pu être aisément compensés par l'utilisation des farines basses qui sont meilleur marché.

De même, il n'y aurait guère lieu de craindre que l'amidon gonflé oblige à passer du marché traditionnel des agents de cuisson à la farine de seigle. L'amidon gonflé parviendrait certes à remplacer le quellmehl, mais non les agents de cuisson spécifiques, dont il ne possède pas les caractéristiques.

h) Il n'y aurait pas non plus lieu de craindre que cet avantage naturel que possèdent les produits à base de quellmehl sur le plan de la concurrence ne soit inversé sous l'effet d'avantages excessifs accordés à l'amidon gonflé sur le plan des prix.

L'augmentation du prix de la matière première provoquée par la suppression de la restitution ne se répercuterait pas totalement, mais seulement en partie, sur le prix du quellmehl, qui serait également influencé considérablement par d'autres facteurs. L'incidence de cette augmentation sur le prix d'agents de cuisson prêts à être commercialisés, comme ceux que fabriquent les demanderesses au principal, serait encore plus faible.

De même, la réduction due au maintien des restitutions du prix de la matière première que constitue le maïs par rapport au prix de revient du quellmehl ne se traduirait que par un avantage limité sur le plan du prix du produit fini qu'est l'amidon gonflé.

Les fluctuations de prix résultant des modifications du montant des restitutions ne constitueraient une discrimination que si elles faisaient monter le prix du quellmehl sensiblement au-dessus de celui de l'amidon.

L'industrie de l'amidonnerie aurait dû, tout comme les producteurs de quellmehl, supporter des augmentations de prix considérables pour la matière première que constitue le maïs. L'avantage dont elle bénéficierait sur le plan des prix par rapport à ces derniers n'aurait consisté que dans le maintien d'une restitution réduite à la production. Les montants de cette restitution qui s'élevaient au départ à 20,40 UC par tonne sont tombés en juillet 1975 à 18,45 UC par tonne, puis, depuis août 1975, à 10 UC par tonne. Ce qui n'aurait pas suffit pour rattraper même à peu près l'avantage d'au moins 100 DM dont jouissait auparavant le quellmehl au stade du produit fini.

Les expériences faites entre-temps n'auraient pas non plus fourni d'indice d'une concurrence qui aurait permis à l'amidon gonflé de se substituer au quellmehl grâce aux restitutions dont il bénéficie.

Sur la deuxième question

1. La *demanderesse au principal* dans l'affaire 117-76 fait observer que, dans la présente espèce, on peut éliminer avec effet rétroactif la discrimination, en accordant rétroactivement la restitution à la production pour la fabrication de quellmehl à base de maïs et de riz à concurrence d'un montant égal à celui accordé pour la fabrication d'amidon à base de maïs et de riz, durant la même période.

La demanderesse au principal dans l'affaire 16-77 ajoute que la nullité du règlement n° 1125/74 aboutit à ce que l'article 11 du règlement n° 120/67 dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur du règlement n° 1125/74, pour autant qu'il réglemente la restitution à la production pour le maïs destiné à la fabrication de quellmehl, est à nouveau valable. Par suite, la partie requérante au principal disposerait d'un droit à obtenir une resti-

tution à la production pour l'utilisation de maïs dans le cadre de la fabrication de quellmehl.

L'article 215, alinéa 2, du traité conduirait à la même conséquence juridique. Le principe d'après lequel il faut que la personne responsable d'un dommage rétablisse, en premier lieu, la situation qui aurait existé si la circonstance causant le dommage n'avait pas eu lieu, relèverait des principes généraux relatifs à la responsabilité de la Communauté pour les dommages occasionnés par ses organes. Le même principe serait illustré par le droit à la réparation des conséquences, connu du droit administratif, qui serait également commun aux ordres juridiques des États membres.

Les demanderesses au principal demandent en conséquence à la Cour de répondre par l'affirmative à la seconde question.

2. Le *Conseil* fait valoir que la Cour ne peut, même si elle constate le défaut de validité d'une réglementation juridique, se substituer au législateur communautaire dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui revient en édictant une règle positive, du fait qu'il y aurait toute une série d'autres possibilités du point de vue législatif.

La seconde question aboutirait en outre à faire trancher par la Cour une question d'application du droit, ce qui ne serait pas possible.

3. La *Commission* relève que, même si le quellmehl était réinscrit sur la liste des produits pouvant bénéficier d'une restitution, qui figure à l'article 11 du règlement n° 120/67, le Conseil ne serait pas obligé d'octroyer une restitution pour le quellmehl. Le règlement n° 665/75 aurait supprimé la restitution obligatoire qui existait auparavant et aurait reconnu au Conseil le pouvoir de décider discrétionnairement si une restitution doit être octroyée pour l'un des produits énumérés.

La constatation d'un abus de pouvoir entraînerait l'illégalité des mesures prises et obligerait le Conseil à les remplacer par une mesure non discriminatoire restant dans les limites de son pouvoir discrétionnaire.

Il ne pourrait y avoir une exception que si la latitude d'appréciation du Conseil était limitée à une seule décision possible: celle de rétablir rétroactivement le droit à la restitution inchangée. Toutefois, en l'espèce, plusieurs solutions se présenteraient.

III — Réponse écrite à une question posée par la Cour

Sur l'invitation de la Cour à produire les données justificatives à l'appui du fait que le quellmehl a été utilisé pour l'alimentation du bétail, la Commission a produit un télex du ministre fédéral allemand de l'alimentation.

D'après ce télex, le groupement professionnel de l'industrie de la production d'aliments pour animaux («Fachverband der Futtermittelindustrie») est, entre autres, entré en contact avec le ministère à propos de la suppression de la restitution à la production pour le quellmehl, parce que cette suppression désavantageait le quellmehl par rapport à l'amidon gonflé, pour ce qui est de la production d'aliments de substitution du lait destinés à l'alimentation des veaux et des porcs. Il ressort encore de ce télex que le ministère de l'alimentation dispose d'une étude montrant qu'à cette époque, sur le marché des composants d'aliments pour animaux, le quellmehl était offert à un prix de 65 à 70 DM les 100 kg face à des produits amylacés coûtant de 80 à 85 DM les 100 kg, et se situait ainsi à quelque 80 à 82 % du prix des produits à base d'amidon et de glucose.

La Commission n'a pas pu prendre connaissance des documents originaux, ni les mettre à la disposition de la Cour,

parce qu'il y était fait état de certaines données confidentielles.

IV — Procédure orale

A l'audience du 21 juin 1977, la demanderesse au principal dans l'affaire 117-76, représentée par Me Fritz Modest, celle de l'affaire 16-77 représentée par Me K.-D. Rathke, le Conseil, représenté par le directeur de son service juridique, M. Daniel Vignes, en qualité d'agent, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. Götz zur Hausen, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

La *demanderesse au principal dans l'affaire 117-76* relève à cet égard que, d'après les informations, pour lesquelles elle n'a pas de preuve irréfutable, il n'y a qu'une seule entreprise en république fédérale d'Allemagne, Interquell, qui a transformé environ 5 000 tonnes de maïs en quellmehl, la moitié de sa production, soit 2 500 tonnes, ayant été acheminée vers le secteur des fourrages, tandis que l'ensemble de l'industrie du quellmehl transforme environ 40 à 50 000 tonnes de maïs en quellmehl.

Elle ne comprend pas que l'amidon gonflé puisse remplacer le quellmehl, mais non pas les adjuvants spécifiques dont il n'a pas les propriétés: l'amidon gonflé, comme le quellmehl, peut être utilisé comme le composant essentiel d'un adjuvant pour les produits de boulangerie.

Le coût de revient du quellmehl serait de 98,79 DM par 100 kg après que l'amidon aurait été offert à 98 DM par 100 kg grâce à la restitution.

La *demanderesse au principal dans l'affaire 16-77* relève que, si le quellmehl, comme d'ailleurs l'amidon, est en grande partie utilisé comme composant de produits alimentaires autres que les agents de cuisson, les possibilités d'utilisation des deux produits seraient très similaires. Les coûts de production de l'amidon gonflé et du quellmehl seraient les mêmes.

Il ne serait pas vrai que le quellmehl est de 15 à 20 % moins cher à produire que l'amidon. En fait, les rapports de prix dans le secteur des denrées alimentaires seraient inverses: les prix seraient de 20 % plus élevés pour le quellmehl que pour l'amidon gonflé. Les prix dont le télex du ministère fédéral allemand de l'alimentation fait état ne concerneraient que le secteur des fourrages.

La *Commission* relève, quant à l'allégation de la demanderesse au principal que l'amidon gonflé aurait été offert à 98 DM par 100 kg, que ce chiffre concerne la situation actuelle, tandis que la comparaison des prix faite par la Commission se réfère à l'époque où la suppression de la restitution a été discutée.

Le fait que le quellmehl aurait été utilisé dans le secteur des fourrages ne serait pas seulement un motif officieux: le troisième considérant du règlement comportait une indication, bien que peu précise, en ce sens.

La Cour a demandé à la Commission de préciser à l'audience son argumentation sur le point suivant:

«La différence existant entre les affaires 117-76 et 16-77 du fait que la demande d'octroi d'une restitution dans la première affaire a été présentée à une date à laquelle l'article 11 modifié du règlement nº 120/67 prévoyait l'octroi obligatoire d'une restitution pour les produits visés par l'article («restitution est accordée»), tandis que la demande dans la deuxième affaire a été présentée à une date où la version applicable de l'article 11 prévoyait l'octroi facultatif d'une restitution pour les produits visés («restitution peut être accordée»).

La Commission a répondu à cet égard que, dans les deux cas, le quellmehl n'a plus été nommé par la disposition susmentionnée. Ce serait donc une question qui ne se poserait qu'au cas où l'élimination de cette restitution pour le quellmehl serait déclarée illégale par la Cour.

A ce moment-là, le quellmehl entrerait donc de nouveau comme produit final dans le règlement sur le produit de base pour lequel une restitution à la production serait accordée dans le premier cas et pourrait être accordée dans le deuxième cas.

Même si un règlement de base prescrit qu'une restitution est accordée, il n'en découlerait pas un droit en ce sens pour l'intéressé. Ce serait seulement la fixation du montant de la restitution qui créerait un droit en faveur de l'intéressé. On ne pourrait pas opposer à cela le fait que le montant de la restitution était déjà fixé pour l'amidon gonflé et qu'un nouvel acte juridique n'était donc pas nécessaire pour donner naissance à la restitution: cela aboutirait à affirmer que le Conseil aurait exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière irrévocable, une fois pour toute, du fait qu'il aurait fixé pour l'amidon un certain montant de restitution. La Commission estime qu'une telle thèse ne serait guère défendable: le fait de transposer purement et simplement pour le quellmehl la restitution telle qu'elle a été fixée à l'origine pour l'amidon ne serait pas le seul moyen d'obtenir cette égalité de traitement. Il y aurait également la possibilité de limiter ces restitutions à l'alimentation humaine ou de limiter le taux de la restitution pour les deux produits. Cela aussi pourrait garantir l'égalité de traitement. Pour la campagne 1975-1976, l'égalité qui serait à la discrétion du législateur pourrait même consister à supprimer totalement la restitution pour l'amidon gonflé, car, à l'époque, la restitution était facultative.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 22 septembre 1977.

En droit

1 Attendu que par deux ordonnances datées respectivement du 8 novembre 1976 et du 18 janvier 1977, parvenues à la Cour les 10 décembre 1976 et 31 janvier 1977, le Finanzgericht de Hambourg a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions relatives à la validité de certaines dispositions des règlements communautaires en matière de restitutions à la fabrication de produits dérivés du maïs;

2 attendu que, les questions posées dans les deux affaires étant identiques et ayant essentiellement le même objet, il y a lieu de joindre ces affaires aux fins de l'arrêt;

3 attendu que, par la première question, il est demandé, en substance, si les dispositions de l'article 11 du règlement n° 120/67 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, telles que modifiées ultérieurement, sont entachées de nullité dans la mesure où elles ne prévoient pas une restitution à la production pour le maïs utilisé pour la fabrication du

quellmehl d'un montant égal à celui de la restitution octroyée pour la transformation de ce produit en amidon;

que, par la deuxième question, il est demandé si, dans l'affirmative, les fabricants de quellmehl peuvent faire valoir directement un droit à une restitution à la production identique à celle qui est accordée aux fabricants d'amidon gonflé ou s'il faut pour cela un acte du Conseil;

4 attendu que ces questions ont été posées dans le cadre de procédures en paiement d'une restitution à la production de quellmehl engagées contre les autorités nationales compétentes par des producteurs de ce produit qui prétendent que les dispositions qui ont mis fin à cette restitution, tout en maintenant la restitution à la production pour l'amidon, constituent une discrimination en violation de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité;

5 attendu que la restitution à la production de quellmehl à partir de maïs, qui est octroyée en Allemagne depuis 1930, a été introduite dans l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, d'abord comme facultative par le règlement n° 142/64 du Conseil du 21 octobre 1964 (JO du 27. 10. 1964, p. 2673) et ensuite comme obligatoire par l'article 11 du règlement n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967 (JO du 19. 6. 1967, p. 2269);

que ce régime était identique à celui institué par les mêmes règlements pour l'octroi de restitutions à la production d'amidon, les montants des restitutions étant également les mêmes pour les deux produits;

que si l'octroi de restitutions à la production d'amidon a été motivé par la nécessité de maintenir des prix concurrentiels par rapport aux prix des produits de substitution dérivés notamment du pétrole, l'octroi de restitutions à la production de quellmehl a été motivé par la possibilité de substitution entre l'amidon et le quellmehl, ainsi qu'il ressort notamment du dixième considérant du règlement n° 120/67;

6 que cette situation n'a été modifiée qu'à partir du 1er août 1974, date à laquelle est entré en vigueur le règlement n° 1125/74 du Conseil du 29 avril 1974 (JO n° L 128 du 10. 5. 1974, p. 12) par lequel l'article 11 du règlement n° 120/67 a été remplacé par un nouveau texte prévoyant l'octroi de restitutions à la production d'amidon, mais non à la production de quellmehl;

que, comme motivation pour supprimer la restitution à la production de quellmehl, les considérants du règlement n° 1125/74 indiquaient que l'expérience acquise avait permis de constater que la possibilité de remplacer le quellmehl par l'amidon aux fins de certaines utilisations spécifiques dans le domaine de l'alimentation humaine était «économiquement faible, voire inexistante»;

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

que si ce texte interdit indiscutablement toute discrimination entre producteurs d'un même produit, il ne vise pas d'une manière aussi certaine les relations entre différents secteurs industriels ou commerciaux dans le domaine de produits agricoles transformés;

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

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

8 attendu qu'il y a donc lieu de rechercher si le quellmehl et l'amidon se trouvent dans des situations comparables, en ce sens notamment que l'amidon peut être substitué au quellmehl dans l'utilisation spécifique qui est traditionnellement faite de ce dernier produit;

qu'à cet égard, il convient d'abord d'observer que la réglementation communautaire a été basée, jusqu'en 1974, sur la constatation d'une telle possibilité de substitution;

que les parties requérantes au principal, d'un côté, et le Conseil et la Commission, de l'autre, sont cependant en désaccord sur l'existence continue de cette situation;

que les requérantes au principal maintiennent que les possibilités de remplacement sont les mêmes qu'auparavant, ce qui aurait eu pour conséquence que, depuis la suppression de la restitution pour le quellmehl, l'écoulement de celui-ci aurait reculé au profit de l'amidon;

que le Conseil et la Commission, de leur côté, tout en s'expliquant en détail sur la fabrication et la commercialisation des produits en cause, n'ont pas fait état de données techniques ou économiques nouvelles de nature à modifier sensiblement l'appréciation de la situation préexistante;

qu'il n'a donc pas été établi qu'au regard du régime communautaire de restitutions à la production, le quellmehl et l'amidon auraient cessé de se trouver dans des situations comparables;

que ces produits doivent, en conséquence, être traités de manière égale, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée;

9 attendu qu'en ce qui concerne cette dernière question, le Conseil et la Commission font valoir que la suppression de la restitution pour le quellmehl serait justifiée du fait que le quellmehl aurait été détourné en grande quantité de sa destination spécifique dans l'alimentation humaine, pour être vendu comme aliment pour bétail;

que ce motif, dont les requérantes au principal contestent d'ailleurs l'exactitude, bien qu'il soit mentionné dans l'exposé qui accompagnait la proposition soumise par la Commission au Conseil et ultérieurement adoptée comme règlement n° 1125/74, ne figure cependant pas dans les considérants de celui-ci;

que la Commission, invitée par la Cour pendant la procédure à produire les données justificatives sur l'utilisation du quellmehl pour l'alimentation du bétail, n'a pas été en mesure de donner suite à cette invitation;

que, même à supposer qu'une telle utilisation ait pu être constatée effectivement — et qu'aucune utilisation analogue n'ait été faite de l'amidon subventionné —, cette circonstance n'aurait pu justifier la suppression de la restitution que pour les quantités ainsi utilisées, et non pour les quantités du produit utilisées dans l'alimentation humaine;

10 attendu que, compte tenu surtout de la longue période pendant laquelle les deux produits ont bénéficié de l'égalité de traitement en ce qui concerne les restitutions à la production, l'existence de circonstances objectives qui auraient pu justifier la modification du régime antérieur introduite par le règlement n° 1125/74, mettant fin à cette égalité, n'a pas été établie;

qu'il faut donc conclure que la suppression de la restitution pour le quellmehl résultant du règlement n° 1125/74, conjointement avec le maintien de la restitution pour l'amidon de maïs, équivaut à une méconnaissance du principe d'égalité;

11 attendu que, dans les circonstances particulières de l'espèce, cette constatation d'illégalité n'aboutit toutefois pas inéluctablement à une déclaration d'invalidité d'une disposition du règlement n° 1125/74;

12 qu'il convient de rappeler, en premier lieu, que la modification de l'article 11 du règlement n° 120/67, opérée par l'article 5 du règlement n° 1125/74, a pris la forme non de la suppression de la partie du texte relative au quellmehl, mais du remplacement de l'ancien texte par un nouveau texte auquel ne figure aucune mention de ce produit;

que l'illégalité de la disposition réside ainsi dans ce qu'elle ne prévoit pas, plutôt que dans une partie quelconque de son texte;

13 que, cependant, cette illégalité ne saurait être effacée du seul fait que la Cour, dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 177, prononcerait l'invalidité, en partie ou en totalité, de la disposition litigieuse;

qu'il y a lieu, par contre, de constater que la situation juridique créée par l'article 5 du règlement n° 1125/74, substituant à l'ancien texte un nouveau libellé de l'article 11 du règlement n° 120/67, est incompatible avec le principe d'égalité et qu'il incombe aux institutions compétentes de la Communauté de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette incompatibilité;

qu'une réponse en ce sens aux questions posées est d'autant plus indiquée que plusieurs possibilités existent pour rétablir l'égalité de traitement des deux produits en cause et pour porter remède au préjudice éventuellement causé aux intéressés, et qu'il appartient aux institutions compétentes en matière de politique agricole commune d'apprécier les facteurs économiques et politiques dont dépendront ces options;

Sur les dépens

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

que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht de Hambourg, par ordonnances des 8 novembre 1976 et 18 janvier 1977, dit pour droit:

1) **Les dispositions de l'article 11 du règlement n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967, dans le libellé en vigueur à partir du 1er août 1974 à la suite de la modification introduite par l'article 5 du règlement n° 1125/74 du Conseil du 29 avril 1974 et reprise par des règlements subséquents, sont incompatibles avec le principe d'égalité dans la mesure où elles comportent une différence de traitement entre le quellmehl et l'amidon gonflé en ce qui concerne les restitutions à la production pour le maïs utilisé pour la fabrication de ces deux produits;**

2) **Il appartient aux institutions compétentes en matière de politique agricole commune de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette incompatibilité.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Pescatore

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 19 octobre 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher