par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La partie requérante supporte les dépens.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

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

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

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

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

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

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

1 — Traduit de l'allemand.

lement plus favorables du marché mondial, de même que par rapport aux fabricants de produits synthétiques du secteur de l'amidonnerie, qui sont obtenus notamment à partir d'huile et à l'égard desquels il existe dans certains domaines techniques d'utilisation une relation de concurrence. C'est ainsi que — pour le seul aspect qui nous intéresse dans cette procédure — il est prévu qu'une restitution à la production peut être accordée pour le maïs utilisé dans la Communauté pour la fabrication d'amidon. Le taux de restitution à appliquer a été fixé dans le règlement n° 2742/75 (JO n° L 281 du 1. 11. 1975, p. 57), puis a été modifié pour chacune des campagnes de commercialisation suivantes.

En raison de la concurrence qui joue aussi dans certains domaines d'utilisation en ce qui concerne la fécule de pommes de terre, il est en outre prévu que la même restitution est accordée pour la fabrication de celle-ci. Comme il n'existe toutefois pas encore d'organisation commune de marché pour les pommes de terre, ni non plus par conséquent de régime de prix correspondant à celui de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales, les textes prévoient à ce sujet que la restitution est seulement versée lorsque l'industrie de transformation paie la pomme de terre au cultivateur à un prix minimal franco usine. Celui-ci se compose, conformément à l'article 11, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 2727/75, d'une part d'un montant forfaitaire à payer par le féculier et d'autre part d'un montant qui correspond à la restitution à la production; celle-ci doit être transmise aux cultivateurs de pommes de terre. Ce prix minimal a également été fixé dans le règlement n° 2742/75 et a été modifié pour chacune des campagnes suivantes.

Lors de la préparation des règles d'organisation du marché pour la campagne de commercialisation 1978/79, la Commission est arrivée à la conclusion que les contraintes qui pèsent sur l'industrie de la fécule de pommes de terre étaient susceptibles d'aboutir à une perturbation de l'équilibre entre les divers fabricants d'amidon et qu'il pouvait donc s'avérer nécessaire de prévoir une prime payable aux fabricants de fécule de pommes de terre (voir le 6e considérant du règlement n° 1125/78 du 22. 5. 1978, JO n° L 142 du 30. 5. 1978, p. 21). Le Conseil s'est rallié à cette opinion, et par le règlement n° 1125/78 il a remplacé l'article 11, paragraphe 3, du règlement n° 2727/75 par le texe suivant:

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

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

Le règlement n° 1127/78 du Conseil (JO n° L 142, p. 24) a dès lors décidé — outre de fixer la restitution à la production, qui pour le maïs utilisé pour la fabrication d'amidon s'élevait à 17 UC par tonne, et de porter le prix minimal pour les pommes de terre de 175 à 178,5 UC — d'insérer dans le règlement n° 2742/75 un article 3 bis libellé comme suit:

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

Le gouvernement italien juge ces dispositions, pour autant qu'elles prévoient l'octroi d'une prime aux producteurs de fécule de pommes de terre, contraires au traité pour divers motifs. C'est pourquoi, le 31 juillet 1978, il a engagé devant la Cour une procédure en annulation des règlements n° 1125/78 et 1127/78, dans

la mesure où ils concernent ledit régime de prime.

Le Conseil, contre qui l'action est dirigée, et la Commission, qui est intervenue à la procédure à ses côtés, concluent au rejet de la demande.

I — Sur la recevabilité du recours

Dans le cadre de l'examen du litige, il faut analyser d'abord la question de la recevabilité du recours. Certes, la partie défenderesse n'a pas fait valoir de véritable exception à ce sujet, mais elle a seulement soulevé une question. Il va cependant de soi que celle-ci doit être examinée par la Cour, puisque d'après une jurisprudence constante les problèmes de recevabilité doivent être vérifiés même d'office.

Pour la partie défenderesse, une question de recevabilité se pose parce que le représentant italien a certes formulé occasionnellement, lors de l'élaboration de la réglementation litigieuse, diverses réserves et opposé certaines résistances, mais lorsque au cours de la 517e session du Conseil du 22 mai 1978 il s'est ensuite agi d'adopter formellement un ensemble de mesures de prix et autres connexes, qui lors de la session des 8 au 12 mai 1978 avaient été décidées sous la forme d'un paquet, ce représentant a émis un vote positif sans exprimer aucune réserve, pas même — comme ce fut le cas d'une autre délégation en ce qui concerne un autre point — celle de l'approbation du gouvernement. Pareillement la partie défenderesse juge intéressant de noter dans ce contexte que le représentant italien au sein du Comité de gestion «céréales» a approuvé la proposition d'un règlement d'application de la Commission (le règlement n° 1809/78 du 28. 7. 1978, JO n° L 205 du 29. 7. 1978, p. 69) qui a notamment réglé les modalités du paiement de la prime. Pour ces motifs le Conseil pense que la possibilité d'un recours en rapport avec le régime de prime qui est ici en cause doit être exclue. Il se reporte à cet égard au principe de sécurité juridique. Il manque de plus à son avis un intérêt à agir, dont l'existence est une condition de tout recours. Selon lui, l'intérêt en quelque sorte personnel — à savoir la situation particulière d'un État membre — n'entre pas en ligne de compte dans le présent cas, tandis qu'au sujet de l'intérêt communautaire il prétend que celui-ci a déjà été considéré par les représentants des États membres réunis au sein du Conseil. En toute hypothèse, les mesures qui sont ici en cause représentent pour lui des actes de politique économique, qui supposent une appréciation fouillée de la situation économique. Il en conclut que les États membres, qui ont contribué à cette appréciation par l'intermédiaire de leurs représentants, sont donc empêchés de faire valoir, dans une procédure judiciaire, certains moyens de recours comme par exemple, dans la présente affaire, les griefs tirés d'une prétendue méconnaissance des intérêts de l'Italie ou du principe de proportionnalité.

Le gouvernement italien observe quant à lui que le Conseil est un organe des Communautés, et non pas un organe commun des États membres, qui dépendrait de ceux-ci. Pour lui, le Conseil exprime donc une volonté collégiale propre, au regard de laquelle le vote d'un État membre déterminé ne présente pas une signification autonome. Comme ce vote n'est pas l'expression d'un organe de l'État membre concerné, l'acte qui s'ensuit ne peut pas être imputé aux États membres, mais constitue du point de vue de ces derniers l'acte d'un tiers. En conséquence le gouvernement italien est d'avis que l'irrecevabilité de l'actuel recours ne peut pas non plus être justifiée par référence au principe qui exclut de «venire contra factum proprium». Tout aussi vaine lui semble être l'invocation du principe de sécurité juridique, qui a clai-

rement une autre portée en ce qu'il sert à assurer, déclare-t-il, que le contenu d'une norme soit exactement défini et qu'une règle soit établie avant qu'elle ne trouve application. Quant aux considérations comme celles relatives à la renonciation ou à l'acquiescement, elles manquent à son avis de pertinence parce qu'elles supposent une mesure parfaite, alors que dans la présente espèce le comportement de l'État membre — à savoir son vote — précède l'acte décisif attaqué ou du moins coïncide avec lui. De même l'irrecevabilité du recours ne pourrait pas être justifiée par l'absence d'un intérêt à obtenir une protection juridique, puisque l'article 173 du traité CEE confère manifestement aux États membres un droit de recours privilégié qui — contrairement par exemple à l'article 38 du traité CECA — n'est pas subordonné à des conditions particulières. Enfin, le gouvernement italien rejette l'idée, soutenue à titre subsidiaire par le Conseil, d'une limitation des moyens de recours, puisque l'attitude du représentant du gouvernement italien au sein du Conseil doit être imputée exclusivement à lui seul et non pas au gouvernement italien, dont l'intervention se borne à désigner un membre du Conseil.

1. En rapport avec cette importante controverse, il n'est pas contesté que le représentant du gouvernement italien au sein du Conseil a exprimé sur les mesures dont s'agit un vote positif, sans formuler aucune réserve, et que de même lors de la discussion desdites dispositions d'exécution de la Commission au sein du comité de gestion «céréales», aucune résistance ne s'est non plus manifestée du côté italien. D'autre part il y a lieu de rappeler — en raison de l'attitude du représentant du gouvernement italien au cours des sessions préparatoires du Conseil — que la jurisprudence a aussi déjà souligné que les réserves ou déclarations faites pendant les délibérations préparatoires n'ont pas d'importance lorsqu'elles n'apparaissent pas dans le texte d'une décision du Conseil (voir affaire 38/69, Commission/République italienne, arrêt du 18. 2. 1970, Recueil 1970, p. 47).

Lorsqu'on examine ensuite ce qu'il en est du droit d'action d'un État membre dans un cas comme celui de l'espèce, il apparaît assurément qu'une solution peut sans doute difficilement être atteinte en partant du principe de sécurité juridique. Sous cet angle — et indépendamment des considérations que le gouvernement italien a développées sur le contenu de ce principe — il y a notamment la constatation décisive que l'existence juridique des actes du Conseil de ministres peut être attaquée non seulement par des recours des États membres mais encore par d'autres voies. Il suffit de songer aux renvois pour vérification de validité au titre de l'article 177 du traité CEE, décidés par des tribunaux nationaux, ou aux recours en indemnité pour faute de service au titre de l'article 215 du traité CEE, qui peuvent aussi être engagés par les particuliers concernés et qui entraînent un contrôle de légalité.

Moins évidente est en revanche, selon nous, la réponse à la question de savoir si dans un cas comme celui de l'espèce ne jouent pas malgré tout des considérations comme celles fondées sur les principes de renonciation ou d'acquiescement, ou sur l'irrecevabilité d'un «venire contra factum proprium», même s'il ne peut pas être exclu que ces concepts juridiques ne s'appliquent pas directement ni exactement aux faits de la présente affaire. A cet égard il importe de noter que l'article 2 du traité de fusion règle la composition du Conseil comme suit:

«Le Conseil est formé par les *représentants* des États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres.»

Même s'il est exact de dire que le Conseil n'est pas un organe commun des États membres, les formulations reproduites ci-dessus imposent de tenir compte aussi du principe selon lequel l'attitude et les actes d'un représentant sont normalement imputables au représenté. Dans cette optique, et lorsqu'on se reporte au moins aux idées fondamentales sur lesquelles les concepts juridiques susmentionnés reposent — de même qu'il pourrait encore être songé à la notion d'«estoppel» dont il a été question dans l'affaire 117/75 —, il est de fait difficilement acceptable qu'après une complexe appréciation économique, à laquelle ont été rattachées, dans le cadre de longues et laborieuses discussions d'un paquet de mesures où a aussi joué la règle du «do ut des», certaines conséquences juridiques, un État membre, qui a collaboré à toutes ces délibérations par l'intermédiaire d'un représentant, prenne ensuite ses distances sur un point isolé, pour soumettre celui-ci au contrôle judiciaire.

A cela s'ajoutent encore, en toute hypothèse, des considérations qui doivent être rapprochées du domaine de l'intérêt à obtenir une protection juridique. L'article 173 du traité CEE n'en parle certes pas expressément — pas plus que de l'intérêt à agir — mais c'est à juste titre qu'il est admis que cette exigence est à la base du système de protection juridique du traité, et cela non pas seulement — ce qui est tout à fait incontestable — en ce qui concerne les requérants privés mais aussi pour les requérants que l'on qualifie de privilégiés. Cette idée est notamment soutenue par une série d'auteurs de renom (Schlochhauer, Die Gerichtsbarkeit der EGKS, Archiv des Völkerrechts, volume III, p. 401; Steindorff, Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1972, p. 48; Ehle, Klage- und Prozeßrecht des EWG-Vertrages, 1966, notes 11 et 14 sur l'article 173) et l'avocat général Roemer en a lui aussi parlé dans ses conclusions sur l'affaire 24/62 (république fédérale d'Allemagne/Commission, arrêt du 4. 7. 1963, Recueil 1963, p. 152). Le fait que l'avocat général Lagrange a souligné quant à lui, dans ses conclusions sur les affaires 2 et 3/60 (Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft/Haute Autorité de la CECA, arrêt du 13. 7. 1961, Recueil 1961, p. 305) qu'aucune condition particulière, pas même la justification d'un intérêt, n'était exigée des États membres pour le recours en annulation de l'article 33 du traité CECA, ne doit sans doute être considéré comme une opinion dissidente qu'en apparence. Il est en effet permis de penser que Lagrange se situe plutôt dans la même ligne que Séché (La notion d'intérêt à agir dans le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, RGDIP, tome 1962, p. 299 et suiv.) qui, pour les États membres, parle d'une *présomption* de l'intérêt à agir et reconnaît ainsi que la réfutation de cet intérêt sur la base des circonstances particulières d'un cas concret est parfaitement possible.

Lorsqu'on accepte ce point de départ d'une manière tout à fait générale, c'est-à-dire aussi pour les recours au titre de l'article 173 du traité CEE, il n'est effectivement pas possible, en accord avec Krsjak (note sur l'arrêt dans l'affaire 151/73, parue à la Gazette du Palais des 12 et 13. 2. 1975, p. 10) qui qualifie le recours formé par un État membre contre un règlement du Conseil arrêté à l'unanimité d'«anomalie institutionnelle», de ne pas partir dans la présente affaire de l'idée de l'irrecevabilité du recours. Sur ce point il suffit en effet de constater, selon nous, que le problème qui est ici en cause — à savoir le maintien d'un équilibre entre l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre par des mesures appropriées — a exactement été vu et examiné lors des réunions du Conseil. Le représentant de l'Italie avait l'occasion d'y faire valoir une appréciation différente et c'est à ce niveau qu'une solution devait être cherchée au conflit d'intérêts. Moins importante nous paraît être en revanche la question de savoir jusqu'à quel point le problème a alors été débattu et analysé. Sous cet angle, un aspect du litige n'a pas pu être clarifié totalement, comme on le sait, durant la procédure: si la partie défenderesse et l'intervenante à ses côtés ont déclaré que tous les faits avaient été discutés amplement et que les données sur les coûts de production de l'amidon de maïs et de la fécule de pommes de terre n'avaient pas été contredites par le représentant italien, la requérante, qui ne conteste pas que les chiffres des coûts de transformation cités par elle au cours de la procédure judiciaire n'ont pas été présentés à l'époque, a cependant expliqué que, contrairement au souhait exprimé par son représentant, des calculs détaillés sur les coûts de transformation et sur la valeur des sous-produits n'avaient pas été communiqués par les services de la Communauté et n'avaient donc pas non plus été discutés. Si ces débats se sont en effet déroulés comme le gouvernement italien le prétend maintenant, son représentant aurait dû formuler une réserve sur ce point lors de l'élaboration des règlements litigieux du Conseil. Comme cela n'a pas été fait et comme le représentant du gouvernement italien au sein du Conseil a même émis finalement un vote positif, ce comportement peut seulement être analysé comme une renonciation aux réserves envisagées initialement. C'est de cette situation d'intérêts qu'il faut maintenant partir et c'est par elle que le gouvernement italien aussi doit se considérer comme lié.

Or, dans de telles circonstances de fait — dès lors qu'il n'a pas été allégué par exemple que le représentant italien aurait méconnu des instructions de son gouvernement, que de nouveaux éléments importants auraient été découverts ou que l'appréciation de la situation aurait été viciée par une erreur grave —, il n'est effectivement pas possible d'admettre selon nous que les mesures qui sont actuellement mises en cause soient soumises maintenant, à la demande du gouvernement dont le représentant au sein du Conseil les a appréciées positivement, à une évaluation différente dans le cadre de la procédure judiciaire.

2. Dans l'hypothèse où cette conclusion serait jugée excessive — l'idée de l'irrecevabilité du recours dans de telles circonstances de fait est du reste soutenue aussi, à certaines conditions, par Daig dans le commentaire du traité CEE publié par Von der Groeben-Boeckh-Thiesing, 2e édition, p. 220 et suiv., il faut au moins se demander si en rapport avec la recevabilité de certains *moyens de recours* il n'y a pas lieu d'appliquer en l'espèce un critère sévère. Même si un intérêt à certains moyens bien déterminés ne doit pas être prouvé en principe, cette question ne doit certes pas être écartée sans plus.

A ce sujet il faut rappeler brièvement par quels moyens le gouvernement italien attaque le régime de prime pour les fabricants de fécule: il incrimine d'une part l'absence d'une motivation suffisante et irréfutable, et en ce qui concerne le contenu de la réglementation il allègue d'autre part que l'octroi de la prime enfreint l'interdiction de discrimination, le principe de proportionnalité et — ce qu'il analyse de plus comme un détournement de pouvoir — les buts de l'article 39 du traité CEE.

Sur le premier point, il nous semble extrêmement douteux qu'un État membre, qui a participé par un représentant à la préparation et à l'adoption d'une certaine mesure, puisse se plaindre par la suite que la motivation de l'acte décidé indique seulement imparfaitement ses motifs essentiels. Un État membre ne doit pas en être informé avec précision, puisqu'il l'est dès le début ou puisque c'est à lui-même que doit être imputé le fait d'avoir omis de veiller, lors de l'élaboration de l'acte, à ce que tous les motifs essentiels soient indiqués. Le moyen de recours tiré par un État membre d'un défaut de motivation ne nous semble donc absolument pas justifié lorsqu'il s'agit d'un acte dont cet État supporte une part de responsabilité.

En ce qui concerne les autres moyens de recours, qui concernent le contenu de la mesure décidée, c'est-à-dire l'octroi d'une prime aux féculiers, il est important de noter qu'il s'agit en l'occurrence d'une décision de politique économique, qui a été prise sur la base d'une appréciation difficile de facteurs économiques complexes. A ce propos il est de jurisprudence constante que les institutions concernées jouissent d'un large pouvoir d'appréciation et que le contrôle judiciaire doit dès lors se borner aux questions de savoir si «l'autorité en question n'a pas commis une erreur manifeste ou un détournement de pouvoir ou si elle n'a pas dépassé manifestement les limites de son pouvoir d'appréciation» (voir par exemple l'affaire 136/77, Firma A. Racke/Hauptzollamt Mainz, arrêt du 25. 5. 1978, Recueil 1978, p. 1245). Mais lorsqu'en rapport avec une telle mesure un État membre reconnaît finalement, par le vote positif exprimé par son représentant, la justesse de l'appréciation proposée par la Commission et partagée par d'autres délégations, tout porte en vérité à penser, même lorsque des doutes ont été exprimés initialement et lorsqu'un examen approfondi a été exigé, que l'institution qui sur la base d'une telle appréciation a pris une décision unanime peut difficilement avoir commis une erreur manifeste. Il doit donc être reconnu que tout État membre qui a collaboré positivement à une telle mesure se trouve nécessairement à l'égard de celle-ci, dans la procédure judiciaire, dans une situation désespérée si — comme c'est manifestement le cas dans la présente affaire — il ne peut pas expliquer sa propre erreur antérieure par des motifs particulièrement graves. Cette constatation vaut pareillement, dans la présente espèce, pour tous les aspects de l'examen demandé, c'est-à-dire aussi bien pour la prétendue violation de l'interdiction de discrimination que pour la méconnaissance du principe de proportionnalité, de même que pour le prétendu détournement de pouvoir en rapport avec la violation des buts de l'article 39.

Comme d'autres aspects que ceux précités ne font pas l'objet du débat, cette considération subsidiaire, qui ne concerne que la recevabilité de certains moyens du recours, devrait également conduire en l'espèce à la conclusion que du fait qu'il ne subsiste plus rien qui soit

susceptible d'être soumis au contrôle judiciaire, le recours doit être rejeté comme irrecevable.

II — Sur le fond

Compte tenu des considérations qui précèdent, dont le caractère contraignant ne nous semble pas pouvoir être mis en doute, les développements à consacrer à la suite de l'examen du recours, à laquelle nous ne voulons toutefois pas renoncer complètement, peuvent être relativement brefs.

1. Sur le défaut de motivation

A l'adresse du règlement n° 1125/78 la requérante formule deux griefs: d'une part la motivation serait insuffisante parce qu'elle ne permet pas d'en déduire quel genre de difficultés l'industrie de la fécule de pommes de terre connaît et parce qu'elle n'indique pas non plus que ces difficultés résultent précisément de la concurrence de l'amidon de maïs; d'autre part la motivation serait contradictoire en ce qu'elle souligne d'un côté que le régime de restitution doit traiter des produits concurrents de manière égale, tout en déclarant d'un autre côté que le traitement privilégié d'un produit, à savoir de la fécule, par l'octroi d'une prime est nécessaire.

En ce qui concerne le règlement n° 1128/78, qui fixe le taux de la prime, la requérante critique que ses considérants se bornent à renvoyer à la valeur des sous-produits de la fabrication d'amidon de maïs, sans rien dire de précis ni sur cette valeur ni sur les coûts de fabrication dont elle prétend qu'ils ne sont pas restés inchangés.

a) A ce sujet il faut rappeler d'abord, à l'instar du Conseil, que selon une ample jurisprudence les actes de portée générale doivent répondre à des exigences de motivation moins strictes que les actes individuels. Pour les premiers, une motivation succincte suffit; celle-ci ne doit pas justifier chaque détail, mais peut se borner aux considérations essentielles. De plus il faut tenir compte du cadre d'ensemble dans lequel une réglementation s'inscrit, ainsi que des motifs qui en découlent logiquement. Nous renvoyons en particulier sur ce point aux arrêts qui ont été rendus dans les affaires 5/67 (W. Beus GmbH/Hauptzollamt München-Landsberger Straße, arrêt du 13. 3. 1968, Recueil 1968, p. 125), 80/72 (Koninklijke Lassiefabrieken/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, arrêt du 20. 7. 1973, Recueil 1973, p. 635), 78/74 (Deuka/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, arrêt du 18. 3. 1975, Recueil 1975, p. 421), 92/77 (An Bord Bainne/Ministre de l'agriculture, arrêt du 23. 2. 1978, Recueil 1978, p. 497) et 145/77 (Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce, arrêt du 25. 10. 1978, Recueil 1978, p. 2037).

b) Pour l'examen du règlement n° 1125/78, qui a modifié le règlement n° 2727/75, il faut avoir présent à l'esprit quelles considérations de base peuvent déjà être déduites du règlement connexe n° 2742/75. Les considérants de ce dernier parlent de la concurrence entre l'amidon «agricole» et les produits synthétiques de l'amidonnerie, ainsi que de la concurrence entre l'amidon de maïs et la

fécule de pommes de terre, puis de la nécessité de maintenir à cet égard un équilibre en raison de la possibilité de substitution. En particulier ce texte montre déjà clairement que du fait des difficultés résultant de la situation qui a toujours été particulière dans le cas de la fécule, un traitement spécial pour celle-ci est indispensable. D'autre part il faut aussi tenir compte de la motivation du règlement n° 1127/78, où il est question d'une pression concurrentielle croissante, rendue possible par la valeur des sous-produits, de l'amidon de maïs par rapport à la fécule de pommes de terre.

Partant de ces constatations, il peut difficilement être mis en doute que la nature des difficultés auxquelles les fabricants de fécule sont confrontés, de même que l'origine de ces difficultés, sont suffisamment précisées dans les motifs.

c) Pour nous, les observations du Conseil montrent aussi clairement que la motivation du règlement n° 1125/78 ne comporte pas de contradiction. Le deuxième considérant, qui parle de restitutions identiques pour des produits dont les débouchés sont les mêmes, se rapporte en effet de toute évidence à l'article 1 du règlement, qui règle les restitutions. Le sixième considérant, en revanche, qui parle des «contraintes qui pèsent sur l'industrie de la fécule de pommes de terre», contient la motivation particulière de la mesure supplémentaire prise, c'est-à-dire de la prime à verser aux fabricants de fécule. Sous ce rapport il faut tenir compte du fait qu'en raison des différences entre les réglementations de marché — existence d'une organisation du marché des céréales avec des garanties de prix et d'écoulement, d'une part, et absence d'une organisation de marché prévoyant de pareils mécanismes pour les pommes de terre, d'autre part — une égalité totale de traitement avec l'amidon de maïs n'a jamais existé sur ce plan (voir entre autres l'arrêt dans l'affaire 2/77, Hoffmann's Stärkefabriken AG/Hauptzollamt Bielefeld, arrêt du 12. 7. 1977, Recueil 1977, p. 1375).

d) En ce qui concerne enfin la motivation du règlement n° 1127/78, comme ce qui importe sous cet angle est l'optique et l'appréciation des auteurs du règlement, le renvoi à la valeur supérieure des sous-produits qui sont obtenus lors de la fabrication d'amidon de maïs suffit effectivement. Le fait que les considérants ne parlent pas des coûts de production sous ce rapport peut donc seulement être entendu dans ce sens que le Conseil n'a pas présumé de notables modifications à cet égard et qu'il a seulement craint une perturbation de l'équilibre entre la fécule de pommes de terre et l'amidon de maïs en raison de l'évolution diffférente de la valeur des sous-produits. Quant à l'absence de considérations plus précises sur la valeur des sous-produits, il peut être rappelé que la motivation ne doit pas porter sur chaque détail d'une réglementation et que sous cet angle le montant de la prime permet également certaines conclusions.

e) C'est pourquoi nous pensons dans la présente affaire — à supposer que l'invocation par un État membre du moyen de recours tiré d'un défaut de motivation d'un règlement du Conseil soit en fait jugé admissible — ce moyen de recours n'est pas propre à justifier une annulation de la réglementation attaquée.

2. Sur le désavantage causé aux fabricants d'amidon de maïs

Au centre de la procédure se trouve indubitablement l'argument de la requérante selon lequel l'octroi d'une prime aux producteurs de fécule de pommes de

terre perturbe sensiblement l'équilibre entre l'amidon de maïs et la fécule, et représente un notable désavantage concurrentiel et un véritable danger pour les producteurs d'amidon de maïs. Sur ce point la requérante remonte dans son argumentation jusqu'à 1967. Elle prétend que déjà la réglementation instituée à cette époque n'a pas créé vraiment un équilibre entre l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre, mais a désavantagé le premier. Elle rappelle qu'on a alors jugé adéquat de partir d'un écart dans les coûts de la matière première — qui dans la procédure a été appelé le «delta» — égal à 27,68 UC. Compte tenu des coûts de fabrication, qui pour l'amidon de maïs seraient beaucoup plus élevés que pour la fécule de pommes de terre, l'amidon de maïs supporterait toutefois ainsi une charge plus lourde, égale — pour une quantité unitaire d'amidon — à 127,88 UC par rapport à 123,10 UC en ce qui concerne la fécule de pommes de terre. La situation de l'amidon de maïs se serait ensuite encore aggravée à partir de la campagne de commercialisation 1974/75, où le «delta» en question se serait considérablement accru: le prix du maïs aurait augmenté plus fortement que le prix minimal fixé pour les pommes de terre, et l'évolution des prix sur le marché mondial aurait provoqué une diminution du montant de restitution, sans que celle-ci soit augmentée lorsque les prix du marché mondial ont ensuite baissé. L'introduction d'une prime en faveur des fabricants de fécule de pommes de terre pendant la campagne de commercialisation 1978/79 aurait rendu la situation tout à fait insupportable. La considération alléguée que la valeur des sous-produits de l'amidon de maïs et de la fécule de pommes de terre a augmenté dans des proportions différentes perdrait de vue le fait que cette évolution dissemblable a déjà été prise en considération lors de l'accroissement du «delta» au cours des années précédentes. De plus il faudrait encore tenir compte des coûts particuliers de la fabrication des sous-produits. Lorsqu'on y ajoute encore, déclare la requérante, que les coûts de transformation, qui pour l'amidon de maïs sont de toute manière supérieurs à ceux qui se rattachent à la fécule de pommes de terre, ont sensiblement augmenté depuis 1967, une correction dans ce sens apportée aux calculs fournis par les institutions communautaires conduit à son avis à la conclusion que, dès avant l'introduction de la prime, la fabrication d'amidon de maïs était environ 8 UC plus chère que celle de la fécule de pommes de terre et que celle-ci ne se trouvait donc pas dans une situation de désavantage concurrentiel devant être compensé par une prime.

a) En ce qui concerne cette argumentation, nous ne voyons aucun motif de remonter nous aussi jusqu'à 1967 et de considérer l'évolution au cours des années suivantes. D'une part, la justification de la réglementation qui a été en vigueur dans le passé n'a jamais été mise en doute jusqu'à présent. D'autre part, nous ne pensons pas non plus pouvoir constater que la réglementation doit être basée sur le principe du respect en toute circonstance d'un certain écart entre les coûts des matières premières, c'est-à-dire d'un «delta» déterminé. Finalement, la seule réglementation qui est ici en cause, et qui est celle applicable à la campagne de commercialisation 1978/1979, ne repose pas directement sur celle des années précédentes dans ce sens que la preuve d'un désavantage pour l'amidon de maïs — par exemple durant la campagne de commercialisation 1974/1975 ou au cours des années suivantes — établirait aussi automatiquement l'existence d'un pareil désavantage pour la campagne de commercialisation 1978/1979, avant l'introduction du régime de prime. Trop de données et de facteurs de la réglementation se sont sans cesse modifiés depuis 1967 pour qu'il en soit ainsi, comme par exemple les coûts du maïs, le prix minimal de la pomme de terre, les montants de restitution, les

coûts de transformation et la valeur des sous-produits.

En vérité il se pourrait même qu'un désavantage pour l'amidon de maïs dès 1967 ne puisse pas être considéré comme établi lorsqu'on se reporte non pas — comme le fait la requérante — à un document de la Commission de novembre 1965, mais à un document postérieur qui date de juin 1966. Celui-ci semble en effet prouver — nous renvoyons sur ce point aux calculs qui figurent à la page 15 de la version française de la duplique — que compte tenu des frais de transport ainsi que de la valeur et de la quantité des sous-produits dans les divers États membres, l'amidon de maïs jouissait alors d'un avantage concurrentiel d'environ 26 UC. De plus il ne nous semble pas être étayé par des chiffres que la hausse de la valeur des sous-produits obtenus lors de la fabrication d'amidon de maïs — lesquels, du point de vue de la multiplicité des possibilités d'utilisation et de l'extension des débouchés, jouent apparemment un rôle bien plus important que dans le cas de la fécule de pommes de terre, où des sous-produits peuvent seulement être utilisés comme aliments pour bétail — a été compensée totalement au cours des années passées par l'augmentation du «delta» et que dans cette mesure il n'y a plus eu de nouvelle hausse depuis 1977.

b) Lorsqu'on se concentre par conséquent sur la situation telle qu'elle était prévisible pour la campagne de commercialisation 1978/1979 et lorsqu'on se demande si d'après tout ce qui a été expliqué au cours de la procédure il est établi que la prime litigieuse a conduit à une stabilisation de l'équilibre entre l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre, il faut partir des calculs des coûts de production pour une tonne d'amidon tels que le Conseil les a effectués aux pages 17 et 18 de son mémoire en défense (version française). Compte tenu du coût des matières premières, des coûts de transformation et de la valeur des sous-produits, ces calculs aboutissent à ce résultat que l'amidon de maïs peut être fabriqué à 187,46 UC et la fécule de pommes de terre à 207,2 UC. Le gouvernement italien rétorque que les coûts de transformation ont augmenté davantage que le Conseil ne l'a indiqué, en passant en réalité — mais comme il n'existe pas de fabricants italiens de fécule de pommes de terre, des chiffres ont seulement été cités pour l'amidon de maïs — non pas de 40 à 49 UC, mais en moyenne pour la Communauté — cependant que pour l'Italie l'augmentation serait encore plus forte — à 77 UC. En outre le gouvernement italien conteste le chiffre qui a été utilisé dans les calculs pour la valeur des sous-produits de la fabrication d'amidon de maïs, car il ne tient pas compte, selon lui, des coûts de transformation qui s'y rattachent spécifiquement.

Nous avons le sentiment, disons-le immédiatement, que les informations qui nous ont été données au cours de la procédure nous permettent difficilement de clarifier totalement cette question.

aa) C'est ainsi que pour la controverse concernant les coûts de production il n'est pas possible de se satisfaire de l'explication que les valeurs contenues dans les calculs du Conseil ont été fournies par les pays du Benelux, qui sont finalement les régions les plus importantes sous cet angle parce que c'est là que la concurrence joue le plus — tandis qu'il n'existerait pas d'échanges d'amidon avec l'Italie —, ni non plus de l'observation selon laquelle, pour les calculs effectués pour l'année 1967, on a aussi retenu pour la fécule et pour l'amidon de maïs approximativement les mêmes coûts de transformation. S'agissant de mesures communautaires, c'est bien sûr la situation dans l'ensemble de la Communauté qui importe et dont il faut partir pour trouver une moyenne pondérée. De plus,

l'évolution inflationniste des dernières années rend hautement improbable que les coûts de transformation pour l'amidon de maïs aient seulement augmenté en dix ans dans les proportions notées par le Conseil. De même nous ne pouvons pas exclure avec certitude que l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre aient connu sous cet angle une évolution différente, s'il est vraiment exact, ce que la requérante conteste, que les valeurs étaient initialement environ les mêmes, si bien que les calculs du Conseil ne devraient donc pas être corrigés simplement dans les mêmes proportions à la fois pour la fécule et pour l'amidon de maïs.

En ce qui concerne d'autre part la valeur des sous-produits, nous ne voyons pas très bien, même si les chiffres utilisés par le Conseil semblent être incontestables — 80 ou même 90 à 92 UC pour l'amidon de maïs, et de 4 à 5, et au plus 22 UC pour la fécule de pommes de terre — ce qu'il en est exactement des coûts de production. Après tout ce qui a été exposé, nous ne savons pas de manière certaine si — comme le Conseil et la Commission le soulignent — ces coûts sont effectivement égaux pour la fécule de pommes de terre et pour l'amidon de maïs ou si — comme le prétend la requérante — ils sont sensiblement plus élevés pour l'amidon de maïs parce qu'il faut tenir compte ici d'opérations de transformation supplémentaires; cette dernière hypothèse signifierait que l'écart entre la valeur des sous-produits, qui de 1977 à 1978 n'a du reste pas augmenté mais pour les aliments pour bétail a même diminué, s'élève seulement à 27 UC par rapport aux quelque 50 UC indiquées par le Conseil.

bb) Au surplus il nous semble que ces questions litigieuses ne peuvent pas être réglées par de simples considérations générales.

— Nous renvoyons en premier lieu à ce sujet aux arguments qui ont été tirés par les deux parties de l'évolution des chiffres de production constatés pour la fécule de pommes de terre et pour l'amidon de maïs. La conclusion que la requérante entend déduire du fait que la production de fécule a augmenté de 507 000 tonnes en 1976 à 750 000 tonnes en 1977, pour passer à 835 000 tonnes en 1978, à savoir que cette branche de l'industrie ne s'est donc apparemment pas trouvée dans une situation périlleuse, n'est sans doute pas péremptoire aux fins de la présente procédure. En 1976, en effet, la production avait très fortement baissé par suite d'une faible récolte de pommes de terre provoquée par la sécheresse, et en 1977 non plus elle n'avait pas encore atteint le niveau des années 1971 à 1974. Peut-être faut-il encore remarquer qu'en 1977 l'équilibre n'a pas encore été perturbé au point d'entraver la production de fécule de pommes de terre, cependant que les chiffres pour 1978 ne permettent précisément aucune conclusion parce que le régime de prime a alors déjà produit des effets. Inversement il y a certes lieu de noter que la production d'amidon de maïs a augmenté de 1977 à 1978, comme le montrent du reste les indications fournies par le Conseil et dont il résulte que l'amidon de maïs a porté sa part de marché entre 1972 et 1978 de 66 % à 75 %. Mais cette constatation justifie seulement la vague supposition que le régime de prime n'a apparemment pas causé à l'industrie de l'amidon de maïs des difficultés insurmontables; sans connaissance précise de tous les facteurs de production et résultats des entreprises, des conclusions exactes aux fins de la présente procédure, spécialement sur la question de savoir jusqu'à quel point la prime a provoqué une distorsion des conditions de concurrence, ne sont pas possibles selon nous.

— Nous songeons ensuite à l'argument qui a été tiré par les institutions communautaires des désavantages généraux pesant sur la fabrication de fécule de pommes de terre. C'est ainsi, nous a-t-on dit, que seuls des produits indigènes, pour lesquels des contrats sont conclus dès avant la récolte, sont transformés principalement par des coopératives disposant de peu de capitaux, et que la période de transformation utile est très brève, ce qui occasionne des frais de stockage plus élevés pour les produits finis. La très forte consommation d'eau engendrerait en outre des dépenses de protection de l'environnement, qui renchérissent la production, cependant que précisément la fécule de pommes de terre, dont le pourcentage d'utilisation dans le domaine technique est beaucoup plus grand que pour l'amidon de maïs, est exposée à la concurrence de produits synthétiques. Même si l'on reconnaît que tout cela est vrai, le fait essentiel et indéniable est qu'il ne s'agit pas de phénomènes nouveaux, mais de problèmes qui existent depuis le début et qui lors de l'élaboration des dispositions en la matière, en vue de créer un équilibre entre l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre, ont toujours été pris en considération. Sans un examen concret de la situation *actuelle*, en rapport avec lequel le gouvernement italien est d'avis qu'il faudrait tenir compte aussi du fait que les calculs des institutions communautaires ont été basés sur un rendement de la production de fécule de pommes de terre moindre que son rendement réel, les circonstances alléguées ne permettent pas d'en conclure sans plus que des mesures spéciales en faveur des fabricants de fécule de pommes de terre, dépassant le régime de restitution et ayant la forme d'un régime de prime, sont inévitables.

— Enfin, nous rappelons encore dans ce contexte l'argument que les institutions communautaires ont tiré des difficultés concrètes rencontrées par les producteurs de fécule de pomme de terre, qui à l'époque de la préparation de la réglementation litigieuse auraient travaillé à perte ou auraient été contraints de cesser leurs activités (voir le Rapport relatif aux produits amylacés dans la Communauté et aux restitutions à la production d'amidon et de fécule, du 27. 7. 1977). Sur ce point aussi, en l'absence d'indications plus précises, il est malaisé de se faire une opinion. En outre la requérante a pu expliquer à ce sujet, sans être contredite, qu'il s'agissait en partie de mutations structurelles, comme par exemple de fusions d'entreprises, et que les difficultés d'une entreprise néerlandaise, qui produisait également de l'amidon de maïs, étaient dues davantage à des investissements problématiques dans le secteur de l'isoglucose plutôt qu'à la production de fécule de pommes de terre, l'élément décisif étant du reste moins, pour la requérante, le nombre des entreprises que le volume total de la production, lequel n'aurait pas été en baisse à l'époque.

cc) Il ne reste donc plus que la question de savoir si une décision sur le point litigieux qui nous intéresse ici — à savoir le désavantage causé par le régime de prime aux fabricants d'amidon de maïs — est possible en se basant sur le rapport, déposé par le Conseil, du professeur Grosskopf de Göttingen que celui-ci a rédigé en janvier 1979 en utilisant les données pour la campagne de commercialisation 1978/1979 et qui arrive comme on le sait à la conclusion que la prime ne fait que compenser des désavantages de production subis par la fabrication de fécule de pommes de terre et qu'elle réalise ainsi un équilibre dans les conditions de concurrence.

Cela non plus ne nous paraît pas défendable, car trop de points de ce rapport, demandé unilatéralement par une partie, ont été mis en doute par le gouvernement italien, sans que ces objections puissent être qualifiées de totalement privées de fondement. C'est ainsi qu'il a été allégué que la détermination de la

différence entre les coûts nets des matières premières avait été effectuée sans tenir compte du fait qu'en Italie les frais de transport et de déchargement se situent nettement, même si l'on prend en considération la réduction du prélèvement de 3 UC, au-dessus de ceux qui doivent être supportés dans d'autres États membres. En outre le gouvernement italien critique que pour la valeur des sous-produits l'expert est parti de données relatives au marché américain et qu'il n'a pas tenu compte des coûts spéciaux que leur fabrication entraîne. D'une manière générale il reproche enfin au rapport de ne pas contenir de données chiffrées sur les coûts de production dans les deux secteurs économiques et d'avoir erronément omis de tenir compte du fait que pour l'amidon de maïs ces coûts sont supérieurs, notamment en ce qui concerne les dépenses d'énergie et d'investissement, à ceux qui se rattachent à la fabrication de fécule de pommes de terre.

dd) Dans ces conditions, les éclaircissements nécessaires ne peuvent effectivement être obtenus, comme la requérante le soutient, que par une expertise neutre tenant compte de tous les principaux éléments controversés: coûts moyens de production dans la Communauté, valeur des sous-produits et coûts qui s'y rattachent. Une telle expertise apparaît en tout cas inévitable si le recours est jugé recevable et si — dans la perspective de notre observation selon laquelle l'appréciation des relations de concurrence entre l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre avant le début de la campagne de commercialisation 1978/1979 comportait l'évaluation d'une situation économique complexe — l'existence d'une erreur manifeste est niée parce que l'analyse qui est à la base de la réglementation a été approuvée par le représentant italien au sein du Conseil.

3. Pour la suite de l'examen du litige nous partirons de l'idée que le régime de prime produit un effet allant dans le sens de la réalisation d'un équilibre entre l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre. S'il devait en effet être admis — éventuellement après une expertise — que la prime, dépassant le stade de la création d'un équilibre, avantage unilatéralement les fabricants de fécule et provoque ainsi une distorsion des conditions de concurrence, il serait alors absolument clair qu'elle est dans cette mesure illégale. Il ne pourrait certainement pas être parlé dans ce cas d'une justification objective au sens de l'interdiction de discrimination. Il y aurait alors aussi, de toute évidence, violation du principe de proportionnalité, puisque la réglementation ne serait pas indispensable pour atteindre le but visé.

a) La première question qui se pose dans ce contexte est celle de savoir si la réglementation attaquée doit être analysée comme une mesure de politique agricole et si elle se justifie à la lumière des objectifs cités à l'article 39 du traité CEE.

Après que la requérante a renoncé à faire valoir l'objection, formulée par elle dans un premier temps, que l'amidon se situe assez loin des produits agricoles transformés et que toute mesure en faveur de l'amidonnerie dans le cadre des organisations des marchés agricoles représente par conséquent une intervention abusive aux fins de la politique industrielle, il ne reste plus qu'à examiner ce qui se dégage de l'article 39 en rapport avec l'assertion que la prime n'est pas propre à aider à maîtriser une crise dans la production de pommes de terre, qu'elle ne sert pas les intérêts des producteurs agricoles et qu'elle entrave finalement, dans le secteur de l'amidon de maïs, le progrès technique.

A ce sujet la Commission a observé pertinemment que la jurisprudence avait déjà souligné plusieurs fois que pour être régulières les mesures de politique agricole ne devaient pas viser simultanément

et pareillement tous les buts de l'article 39 mais que, selon les circonstances économiques, il était possible de donner temporairement la priorité à l'un ou à plusieurs d'entre eux.

En ce qui concerne dès lors les buts réellement visés dans la présente espèce, il est manifestement erroné de parler de la nécessité de remédier à des difficultés dans la production de pommes de terre et du souci d'étendre cette production dans l'intérêt de la garantie de l'approvisionnement. Il n'en a jamais été question, de sorte qu'il n'a jamais non plus été envisagé d'accorder une prime aux cultivateurs de pommes de terre, pour lesquels l'augmentation du prix minimal décidée simultanément constitue une incitation suffisante à produire. Quant au Conseil, il a plutôt estimé pouvoir constater que l'équilibre entre l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre risquait d'être perturbé parce que la valeur des sous-produits de la fabrication d'amidon de maïs a augmenté et parce que cet effet profite uniquement aux transformateurs. Voilà pourquoi il s'est soucié de rétablir un équilibre sur le marché, en prenant des mesures dans le secteur de l'industrie de transformation. Celles-ci devaient garantir la viabilité de la féculerie et assurer ainsi, d'une part, que la vente des pommes de terre destinées à la transformation, qui a de l'importance pour de grandes parties de la population agricole, continue à être garantie et, d'autre part, que la féculerie, en tant qu'instrument de stabilisation du marché, dont l'importance en cas de production excédentaire ne doit pas être sous-estimée, demeure en vie. Il est donc parfaitement légitime de penser que certains des buts de l'article 39, dont le paragraphe 2 parle sous c) de la nécessité de tenir compte du fait que l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie, sont en l'occurrence visés et que nous nous trouvons dès lors en présence d'une mesure qui profite à l'agriculture au sens de l'article 39 (accroissement de la productivité et garantie d'un niveau de vie équitable).

De plus, il est tout aussi manifeste selon nous — naturellement toujours à la condition que la prime litigieuse ait seulement pour effet de compenser des désavantages concurrentiels — qu'il ne peut pas être parlé d'une entrave apportée à la production d'amidon de maïs ni, partant, d'un empêchement du progrès technique dans ce secteur, encore que ces effets pourraient éventuellement être allégués — nous renvoyons sur ce point aux observations sur la préférence donnée temporairement à certains buts de l'article 39 — en raison du fait que la Communauté connaît une importante production de pommes de terre qui, dans quelques régions, peut difficilement être remplacée par une autre, alors que dans le secteur du maïs la production communautaire est déficitaire.

Comment, dans cette situation, il pourrait être parlé d'une méconnaissance des buts de l'article 39, nous ne le voyons effectivement pas très bien.

b) Le fait qu'il en va de même — et nous en arrivons ainsi à un autre moyen de recours — pour l'obligation de l'égalité de traitement ou pour l'interdiction de discrimination apparaît tout aussi vite, du moins lorsqu'on laisse de côté la supposition que la prime rompt l'équilibre concurrentiel entre la fécule de pommes de terre et l'amidon de maïs, et procure à la première un avantage unilatéral qui s'ajoute à celui dont elle bénéficie déjà du point de vue des coûts de la matière première.

L'on peut certes partir de l'idée — car selon la jurisprudence cet aspect est important en ce qui concerne les conditions de concurrence — que l'amidon de maïs et la fécule de pommes de terre sont

des produits comparables et que l'obligation de l'égalité de traitement joue par conséquent. C'est toutefois à juste titre qu'il a été renvoyé en cours d'instance, en rapport avec le régime litigieux de prime, à l'article 42 du traité CEE d'après lequel les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39. De même il y avait de bons motifs pour souligner qu'une différenciation se justifiait dans la présente espèce en raison des différences existant entre les conditions de production, ce dont il a aussi été question dans l'arrêt de l'affaire 2/77, ainsi qu'au regard des buts de l'article 39, dont l'importance a été soulignée par l'avocat général Capotorti, dans le cas d'aides nivelant les coûts, dans ses conclusions sur les affaires 117/76 (Albert Ruckdeschel et Hansa-Lagerhaus Ströh/Hauptzollamt Hambourg-St. Annen, arrêt du 19. 10. 1977, Recueil 1977, p. 1753) et 16/77 (Diamalt AG/Hauptzollamt Itzehoe, arrêt du 19. 10. 1977, Recueil 1977, p. 1753). Sous ce rapport il faut rappeler une nouvelle fois que du fait de l'absence d'une organisation particulière de marché, les producteurs de pommes de terre ne bénéficient pas d'une protection aux frontières extérieures et qu'ils n'ont pas de garanties d'écoulement, si bien que des mesures individuelles dans l'intérêt de ce secteur de production apparaissent opportunes. Nous renvoyons en outre aux conditions de production, qui ont été discutées longuement dans la procédure, et en particulier à la valeur des sous-produits qui, même si l'ampleur de son incidence est contestée, influence en tout cas sensiblement le calcul des coûts pour l'amidon de maïs d'une part et pour la fécule de pommes de terre d'autre part.

A la condition indiquée tout à l'heure, il peut donc être admis sans plus que même si le régime de prime représente une mesure produisant un effet unilatéral, il ne tombe pas sous le coup de l'interdiction de discrimination, soit parce que du fait des différences constatées dans les conditions de production il doit être parlé d'une différenciation licite, soit parce qu'il y a lieu de reconnaître l'existence de causes objectives de justification au sens de la jurisprudence en la matière. Au surplus nous inclinons à penser que le fait que les particularités signalées existaient déjà au cours des années antérieures, fût-ce à un degré différent, n'a pas d'importance, si bien que la nouvelle mesure dont s'agit ne serait pas seulement licite si ses causes étaient de nature totalement différente. Les dispositions du traité dont une thèse aussi restrictive, comme celle soutenue par la requérante, pourrait être déduite ne nous apparaissent pas. Selon nous, le Conseil a effectivement raison de dire que l'article 43 du traité CEE reconnaît une grande liberté dans le choix des mesures destinées à réaliser les buts de l'article 39 et qu'il permet ainsi de prendre, pour maîtriser une certaine situation, des mesures d'un nouveau type lorsque — même sans modification fondamentale de la situation — celles arrêtées dans le passé se sont avérées insuffisantes.

c) En ce qui concerne enfin la prétendue violation du principe de proportionnalité, la requérante est d'avis comme on le sait que la mesure décidée ne représente pas un moyen propre à réaliser les buts qui entrent en ligne de compte: renouvellement des structures des fabricants de fécule et extension de la production de pommes de terre. Elle prétend que force est en tout cas de reconnaître qu'à titre de mesures en faveur des producteurs de pommes de terre, dont les intérêts ont été envisagés en premier lieu, il eût été plus adéquat, et moins nuisible aux relations de

concurrence dans le secteur de l'amidonnerie, d'augmenter le prix minimal ou la restitution, ou encore d'accorder une prime aux producteurs agricoles.

A ce sujet il faut constater d'abord que d'après ce que nous avons entendu le but de la mesure n'était pas de promouvoir des mesures de restructuration dans l'industrie de la fécule. Le point de départ était au contraire l'existence de désavantages concurrentiels, tenant à la valeur des sous-produits. De même il est certain que la mesure critiquée ne visait pas à obtenir une extension de la production de pommes de terre qui — si l'on fait abstraction de récoltes exceptionnelles provoquées par la sécheresse — suffit parfaitement, semble-t-il, pour couvrir les besoins de l'amidonnerie. Le but de la mesure prise consiste en réalité à maintenir la compétitivité de la fécule par une baisse du coût de son processus de fabrication et d'assurer ainsi aux cultivateurs de pommes de terre — ce qui représente indirectement une garantie de revenu pour la population agricole — certaines possibilités d'écoulement. Une augmentation du prix minimal n'entre donc pas en ligne de compte, car elle provoquerait un accroissement des coûts de l'amidonnerie et entraverait ainsi sa capacité concurrentielle. Tout aussi peu adéquate serait une majoration de la restitution car si, conformément aux principes de la réglementation tels qu'ils ont été appliqués jusqu'à présent, cette augmentation était décidée à la fois pour l'amidon de maïs et pour la fécule de pommes de terre, elle laisserait les conditions de concurrence inchangées. Il aurait tout au plus pu être songé à une baisse du prix minimal et à une augmentation unilatérale de la restitution, ce qui aurait donné aux cultivateurs de pommes de terre une compensation d'autant. Il est toutefois évident que le même résultat pouvait aussi être atteint en maintenant le prix minimal, qui est indispensable pour sauvegarder un certain niveau de production, et en accordant une prime aux fabricants de fécule de pommes de terre.

Compte tenu du but effectivement visé, qui n'est pas non plus critiquable — comme nous l'avons montré — du point de vue de la politique agricole, il n'est donc pas possible de prétendre, ni que le moyen appliqué est inadéquat, ni — dans le cas où un équilibre concurrentiel est ainsi réalisé — qu'il est excessif et entre de ce fait en conflit avec le principe de proportionnalité.

4. L'examen à titre subsidiaire du fond de l'affaire conduit par conséquent à la conclusion qu'un jugement définitif sur la question de savoir si la prime accordée aux fabricants de fécule de pommes de terre perturbe l'équilibre concurrentiel avec les fabricants d'amidon de maïs n'est pas encore possible. Un pareil jugement exigerait absolument une expertise. Si celle-ci confirmait l'appréciation économique défendue par le Conseil, il serait simultanément établi qu'il ne peut pas être parlé d'une méconnaissance des buts de l'article 39 du traité CEE, d'une violation de l'interdiction de discrimination et d'une violation du principe de proportionnalité.

III — Comme nous sommes en premier lieu d'avis que le recours introduit est à considérer comme irrecevable, nous proposons à la Cour de le rejeter pour ce motif. Comme ni la partie défenderesse, ni la Commission qui est intervenue à la procédure à ses côtés, n'a conclu sur les dépens, ceux-ci, y compris les dépens de la procédure en référé, dans laquelle la requérante n'a pas non plus obtenu gain de cause, peuvent être compensés.