

- sans porter atteinte à sa position institutionnelle, voulue par le traité et, en particulier, le paragraphe 1 de l'article 4. Le droit d'intervenir reconnu aux institutions n'est pas soumis à la condition de l'existence d'un intérêt à agir.
3. Lorsque la mise en œuvre par le Conseil de la politique agricole de la Communauté implique la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, le pouvoir discrétionnaire dont il jouit ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base en ce sens, notamment, qu'il est loisible au Conseil de se fonder, le cas échéant, sur des constatations globales. En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.
 4. La consultation prévue par l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, comme par d'autres dispositions parallèles du traité CEE, est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative.
- La consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue dès lors une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné. Le respect de cette exigence implique l'expression, par le Parlement, de son opinion; on ne saurait considérer qu'il y est satisfait par une simple demande d'avis de la part du Conseil lorsque celle-ci n'est suivie d'aucun avis du Parlement.

Dans l'affaire 138/79

SA ROQUETTE FRÈRES, dont le siège social est situé à Lestrem (département du Pas-de-Calais), représentée par son directeur général adjoint, M. Gérard Rousseaux, assisté de M^e Marcel Veroone, associé de la société Veroone-Freyria-Letartre-Paillusseau-Hoste-Dutat, société d'avocats au barreau de Lille, ayant élu domicile au cabinet de M^e Loesch, avocat, 2, rue Goethe,

partie requérante,

soutenue par

PARLEMENT EUROPÉEN, représenté par son directeur général M. Francesco Pasetti-Bombardella, assisté de M. Roland Bieber, administrateur principal à

son service juridique, et du professeur Pierre Henri Teitgen, ayant élu domicile à Luxembourg au secrétariat général du Parlement européen,

partie intervenante,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. Daniel Vignes, directeur au service juridique, assisté de M. Arthur Brautigam et de M. Hans-Joachim Glaesner, en qualité de co-agents, de M^c Hans-Jürgen Rabe, avocat au barreau de Hambourg, du professeur Jean Boulouis, doyen honoraire de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Douglas Fontein, directeur de la direction des questions juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, bd Konrad Adenauer, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenu par

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, assisté de M. Jacques Delmoly, membre du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie intervenante,

ayant pour objet un recours en annulation du règlement n° 1293/79 du Conseil du 25 juin 1979 (JO L 162, p. 10), dans la mesure où ce règlement, en modifiant le règlement n° 1111/77 du Conseil établissant des dispositions communes pour l'isoglucose, fixe pour la requérante un quota de base.

LA COUR,

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

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure

A — Antécédents de l'adoption du règlement n° 1293/79 du Conseil

Par arrêt préjudiciel du 25 octobre 1978, rendu dans les affaires jointes 103/77 et 145/77 (*Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce*, Recueil 1978, p. 2037), la Cour de justice a déclaré que le règlement n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 établissant des dispositions communes pour l'isoglucose (JO L 134, p. 4) n'était pas valide dans la mesure où ses articles 8 et 9 imposaient une cotisation à la production d'isoglucose de 5 unités de compte pour 100 kilogrammes de matière sèche pour la période correspondant à la campagne sucrière 1977-1978. La Cour a constaté, en effet, que le régime instauré par les articles susvisés portait atteinte au principe général d'égalité (en l'espèce entre producteurs de sucre et producteurs d'isoglucose). La Cour a ajouté, toutefois, que son arrêt laissait au Conseil la faculté de prendre

toutes mesures utiles, compatibles avec le droit communautaire, en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché des édulcorants.

A la suite de cet arrêt, la Commission a proposé au Conseil, le 7 mars 1979, un règlement modifiant les dispositions du règlement n° 1111/77 qui ont été déclarées non valides. Le 13 mars 1979, le Conseil a décidé de consulter le Parlement européen sur cette proposition.

Suite à cette décision, le Conseil a, le 19 mars 1979, saisi le Parlement d'une consultation sur la base de l'article 43 du traité CEE. Dans sa lettre de saisine, le Conseil a notamment écrit:

« Cette proposition tient compte de la situation résultant de l'arrêt de la Cour de justice du 25 octobre 1978 en attendant le nouveau régime pour le marché des édulcorants qui doit être mis en vigueur à partir du 1^{er} juillet 1980... Le règlement devant être appliqué à partir de juillet 1979, le Conseil attacherait du prix à ce que le Parlement veuille bien rendre son avis sur cette proposition au cours de sa session d'avril. »

Conformément aux articles 22 et 38 du règlement du Parlement, le président du Parlement a saisi de la consultation la commission de l'agriculture, pour examen au fond, et, pour avis, la commission des budgets.

Le 10 avril 1979, la commission des budgets a fait parvenir son avis à la commission de l'agriculture, laquelle, ayant renoncé à l'avis facultatif de la commission juridique, a adopté le rapport de son rapporteur, M. Tolman. Dans la proposition de résolution contenue dans ce rapport, la commission de l'agriculture a approuvé le projet de règlement, sous réserve de deux modifications.

Lors de la séance du Parlement du 10 mai 1979, le Parlement a procédé à l'examen du rapport de M. Tolman ainsi que du projet de résolution approuvé par la commission de l'agriculture. M. Tolman ainsi que, pour la Commission, M. Gundelach, qui a exposé le point de vue de cette dernière, sont intervenus au cours des débats.

Lors de la séance du 11 mai 1979, le projet de résolution a été mis au vote. A cette occasion M. Hughes, membre du Parlement, a soulevé une question de procédure, à laquelle M. Giolitti, membre de la Commission, a répondu qu'il n'avait rien à ajouter aux précisions que M. Gundelach avait fournies la veille. Mise au voix, la proposition de résolution a été rejetée et, conformément à l'article 22 du règlement du Parlement, renvoyée à la commission de l'agriculture pour réexamen.

Or, la séance de mai devait être la dernière avant l'élection du Parlement au suffrage universel. En effet, le Parlement n'avait pas envisagé de se réunir à nouveau avant le 17 juillet 1979, date prévue par l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage

universel direct, afin de permettre à ses membres de participer à la campagne électorale en vue des élections prévues les 7 et 10 juin 1979. Le Bureau du Parlement, lors de sa réunion du 1^{er} mars 1979, avait, en effet, décidé de ne pas prévoir de période de session supplémentaire entre la session de mai et la séance constitutive du Parlement élu au suffrage universel direct, en ajoutant toutefois les considérations suivantes:

«le Bureau élargi...

— estime toutefois qu'au cas où le Conseil et la Commission jugeraient nécessaire de prévoir une période de session supplémentaire, ils pourront, conformément aux dispositions de l'article 1, paragraphe 4, du règlement, demander une convocation du Parlement; il est entendu qu'une telle session serait uniquement consacrée à l'examen de rapports établis à la suite de consultations urgentes;».

Cette proposition du Bureau du Parlement avait été confirmée lors de sa réunion du 10 mai 1979, dans les termes suivants:

«— confirme sa position prise lors de la réunion susmentionnée et au cours de laquelle il avait décidé de ne pas prévoir de période de session supplémentaire entre la dernière session du Parlement actuel et la séance constitutive du Parlement élu au suffrage universel direct, en estimant toutefois qu'au cas où la majorité des membres effectifs du Parlement, le Conseil ou la Commission souhaiteraient la tenue d'une période de session supplémentaire, ils pourraient — conformément aux dispositions de l'article 1, paragraphe 4, du Règlement — demander la convocation du Parlement;

— décide, en outre, compte tenu des dispositions de l'article 139 du traité

CEE, qu'au cas où le président serait saisi d'une telle demande, le Bureau élargi se réunira pour examiner la suite à lui donner.»

L'acte sur les élections directes prévoyait, en effet, que le mandat des membres de l'ancien Parlement viendrait à expiration le jour où le Parlement élu au suffrage universel serait convoqué, à savoir le 17 juillet 1979 (article 10, paragraphe 4).

Le 25 juin 1979, le Conseil a, sans avoir reçu l'avis formel du Parlement, adopté, sur la base de la proposition de règlement élaborée par la Commission, dont le Parlement avait été saisi le 19 mars 1979 pour consultation, le règlement n° 1293/79 (JO L 162, p. 10 avec rectificatif au JO L 176, p. 37, annexe), modifiant le règlement n° 1111/77. On trouve cependant dans les visas du règlement n° 1293/79 la mention «vu la consultation de l'Assemblée». Le règlement est entré en vigueur, en vertu de son article 5, le 1^{er} juillet 1979.

B — Le règlement n° 1293/79

Ce règlement a modifié le règlement n° 1111/77 à la lumière de l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978. Considérant que le moyen le plus approprié pour éviter l'inégalité de traitement entre producteurs de sucre et producteurs d'isoglucose était de soumettre la production d'isoglucose à des règles analogues à celles existant pour la production du sucre jusqu'au 30 juin 1980, le règlement n° 1293/79 a notamment instauré, à titre transitoire jusqu'à cette date, un *système temporaire de quotas de production pour l'isoglucose* (voir 6^e considérant). La justification des modalités de l'attribution et de la détermination des quotas est exposée au septième considérant. Le huitième considérant traite de la nécessité de fixer le

montant de la cotisation à la production spécifique applicable à la production d'isoglucose.

Ces diverses considérations sont concrétisées dans le régime prévu à l'article 3 du règlement qui insère, après l'article 7 du règlement n° 1111/79, le titre suivant:

«TITRE II

Régime des quotas

Article 8

1. L'article 9 est applicable à la période allant du 1^{er} juillet 1979 au 30 juin 1980.

2. Le Conseil arrête avant le 1^{er} janvier 1980, selon la procédure prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, le régime applicable à partir du 1^{er} juillet 1980.

Article 9

1. Un quota de base est attribué à chaque entreprise productrice d'isoglucose établie dans la Communauté, pour la période visée à l'article 8, paragraphe 1.

Sans préjudice de l'application du paragraphe 3, le quota de base de chaque entreprise en cause est égal au double de sa production constatée, au titre du présent règlement, pendant la période allant du 1^{er} novembre 1978 au 30 avril 1979.

2. A chaque entreprise ayant un quota de base est attribué également un quota maximal égal à son quota de base affecté d'un coefficient. Ce coefficient est celui fixé en vertu de l'article 25, paragraphe 2, du deuxième alinéa du règlement (CEE) n° 3330/74 pour la période allant du 1^{er} juillet 1979 au 30 juin 1980.

3. Le quota de base visé au paragraphe 1 est, le cas échéant, corrigé en sorte que le quota maximal déterminé conformément au paragraphe 2:

— ne soit pas supérieur à 85 %,

— ne soit pas inférieur à 65 %

de la capacité technique annuelle de production de l'entreprise en cause.

4. Les quotas de base établis en application des paragraphes 1 et 3 sont fixés pour chaque entreprise comme indiqué à l'annexe II.

5. Les entreprises productrices d'isoglucose, qui n'ont pas produit pendant la période visée au paragraphe 1, deuxième alinéa, et qui reprennent une production d'une manière continue et constatée pendant la période visée à l'article 8, paragraphe 1, se voient attribuer un quota de base égal au volume de leur production le plus élevé obtenu au cours de l'une des périodes suivantes:

— 1^{er} août 1976 au 31 juillet 1977,

— 1^{er} juillet 1977 au 30 juin 1978.

Un quota maximal est attribué à ces mêmes entreprises, déterminé conformément aux dispositions du paragraphe 2.

6. Il est attribué un quota de base aux entreprises commençant d'une manière continue une production d'isoglucose pendant la période visée à l'article 8, paragraphe 1, dans la limite d'une quantité de réserve communautaire égale à 5 % de la somme des quotas de base établis en application du paragraphe 1.

7. La quantité d'isoglucose produite pendant la période visée à l'article 8, paragraphe 1, qui:

— dépasse le quota maximal de l'entreprise,

— a été produite par une entreprise non pourvue d'un quota de base,

ne peut être écoulee sur le marché intérieur de la Communauté et doit être exportée en l'état vers les pays tiers sans application de l'article 4.

8. Pour la quantité d'isoglucose produite qui dépasse le quota de base sans dépasser le quota maximal, les États membres perçoivent du fabricant d'isoglucose concerné une cotisation à la production.

Pour la période visée à l'article 8, paragraphe 1, le montant de la cotisation à la production d'isoglucose est égal à la partie de la cotisation à la production de sucre fixée pour la campagne sucrière 1979-1980 en vertu de l'article 28 du règlement (CEE) n° 3330/74 restant à la charge des fabricants de sucre.

9. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, attribue les quotas visés aux paragraphes 5 et 6 et arrête, en tant que de besoin, les règles générales pour l'application du présent article.

10. Les modalités d'application du présent article, qui prévoient notamment la perception d'un montant sur la quantité d'isoglucose visée au paragraphe 7 et non exportée en l'état pendant la période visée à l'article 8, paragraphe 1, ainsi que le montant de la cotisation à la production visée au paragraphe 8, sont arrêtés selon la procédure prévue à l'article 12.»

L'article 4 du règlement dispose que l'annexe II suivante est ajoutée au règlement n° 1111/77:

«ANNEXE II

Entreprise	Adresse du siège social	Quotas de base en tonnes exprimées en matière sèche
Maizena GmbH	D-2000 Hamburg 1, Postfach 1000	28 000
Amylum SA	Rue de l'Intendant 49, B-1020 Bruxelles	56 667
Roquette Frères SA	17, boulevard Vauban, F-59000 Lille	15 887
SPAD	15063 Cassano Spinola, I-Alessandria, casella postale 1	5 863
Fabbriche riunite Amido glucosio destrina, SpA	Piazza Ercolea 9, I-Milano	10 706
Tunnel Refineries Ltd	Thames Bank House, Greenwich, UK-London SE10 0PA	21 696*

C — *Le déroulement de la procédure et événements connexes*

Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 31 août 1979, la société de droit français, Roquette Frères, qui fabrique, entre autres produits, en son usine à Lestrem (Pas-de-Calais), de l'isoglucose, a demandé à la Cour de déclarer non valide la fixation du quota de production résultant pour elle de l'annexe II du règlement n° 1111/77 modifié.

Le 17 août 1979, le président élu par le Parlement issu des élections directes a écrit au président du Conseil une lettre dans laquelle il est notamment dit:

«Malgré le fait que la consultation du Parlement européen sur ce sujet était obligatoire, le Conseil a statué avant que le Parlement européen ait rendu son avis.

Tenant compte des éléments qui précèdent, je vous serais reconnaissante de bien vouloir me faire connaître la position de votre institution à ce sujet; le Bureau du Parlement européen se réserve bien évidemment toute latitude pour engager les actions garantissant le respect des dispositions des traités.»

A cette lettre, le président du Conseil a répondu par lettre du 23 octobre 1979, dans laquelle il a justifié l'adoption du règlement n° 1293/79 sans avoir reçu l'avis du Parlement, en renvoyant notamment à la «nécessité juridique d'exécuter sans délai excessif l'arrêt de la Cour de justice . . . rendu le 25 octobre 1978» et à la «nécessité de tenir compte de l'intérêt public péremptoire qui s'attache à arrêter le régime de l'isoglucose avant le début de la campagne sucrière qui s'ouvre le 1^{er} juillet 1979, en application du règlement de base relatif à l'organisation commune du marché du sucre». Ces considérations auraient été reprises au quatrième considérant du règlement.

Au cours de sa séance du 14 décembre 1979, le Parlement a adopté une proposition de résolution contenue dans un rapport élaboré par la commission juridique dont le rapporteur et président était M. Ferri. Aux termes de ladite résolution, il était notamment prévu que le Parlement «décide... d'intervenir devant la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires 138/79 et 139/79 afin de faire sanctionner le fait que le Conseil a adopté le règlement n° 1293/79 sans avoir reçu l'avis obligatoire du Parlement européen».

Par ordonnance de la Cour du 16 janvier 1980, le Parlement a été admis à intervenir dans la présente affaire à l'appui des conclusions de la requérante fondées sur une violation des formes substantielles.

Par ordonnance du 13 février 1980, la Cour a admis la Commission à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a, toutefois, invité la requérante à déposer ses observations écrites éventuelles sur un tableau comparatif de coûts figurant en annexe du mémoire en intervention.

II — Conclusions des parties

La *requérante* demande qu'il plaise à la Cour:

- la déclarer recevable et fondée en sa requête;
- dire non valide la fixation du quota de production résultant pour la requérante de l'annexe II du règlement n° 1111/77 modifié.

Le *Conseil* conclut au rejet du recours comme irrecevable et subsidiairement comme non fondé et à la condamnation de la requérante aux dépens.

Le *Parlement européen, partie intervenante*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour de donner suite au recours en annulation pour violation de forme substantielle et pour violation du traité.

La *Commission* soutient, en tant que *partie intervenante*, les conclusions du Conseil tendant au rejet du recours de la requérante.

III — Moyens et arguments des parties

A — Sur la recevabilité du recours

La *requérante* fait valoir, dans sa requête introductive d'instance, que la fixation de son quota de base à l'annexe II insérée au règlement n° 1111/77 par le règlement n° 1293/79 constitue une décision au sens des articles 173 et 189 du traité. En effet, cette fixation ne concernerait que la seule requérante et aurait été déterminée en fonction de la situation propre à celle-ci sur la base des données qui lui auraient été spécialement demandées et qu'elle aurait fournies aux organismes communautaires.

Selon le nouvel article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1111/79, le quota de chaque entreprise serait déterminé en fonction de sa production au cours d'une période passée. L'ajustement d'un quota à la production d'une entreprise constituerait un examen séparé, base d'une décision individuelle.

Le Conseil ne nommerait pas les six producteurs actuels à des fins illustratives; il fixerait pour chacun son quota, établi en fonction d'examen séparés. Le

paragraphe 9 du nouvel article 9 confirmerait d'ailleurs l'idée que la détermination du quota ne ferait pas l'objet d'une simple opération arithmétique, mais qu'elle serait le résultat d'un examen et d'une décision collégiale du Conseil statuant à la majorité qualifiée.

La fixation de son quota constituerait pour la société requérante une décision, selon les critères dégagés par la jurisprudence de la Cour en la matière. Elle serait, en effet, concernée par cette fixation *directement*, étant donné que le Conseil lui-même aurait fixé le quota, et *individuellement* puisque son nom figurerait dans le texte du règlement et elle ferait partie du groupe restreint des producteurs actuels pour lesquels les quotas seraient fixés de manière particulière, différente, par exemple, de celle des producteurs éventuels futurs.

Dans son mémoire en défense, le *Conseil* fait valoir que ce que la requérante mettrait en cause serait le principe même de la limitation de production réalisée par tout système de quotas et qui serait contraire à diverses règles de base du système communautaire et notamment à la philosophie libérale du traité et au régime de concurrence.

Le Conseil admet cependant que la question est compliquée par le fait que le règlement comporte, d'une part, des dispositions générales, s'appliquant d'une manière non individualisée et visant tous les producteurs d'isoglucose et, d'autre part, les dispositions de l'annexe mentionnant le quota de chaque producteur. La requérante, toutefois, considérerait le règlement, conjointement avec son annexe, comme constituant en réalité une décision particulière déguisée la concernant directement et individuellement et attaquerait toutes ses dispositions et principalement celles de nature générale et impersonnelle.

Le Conseil soulève, dès lors, sans invoquer l'article 91 du règlement de procédure, l'*irrecevabilité de la demande*.

Pour ce qui est du caractère normatif du règlement, le Conseil soutient qu'il ne faut pas se laisser dérouter par le contenu de l'annexe, qui indiquerait successivement les entreprises productrices actuellement d'isoglucose et fixerait pour chacune leur quota de base. Il faudrait s'en tenir au fait que le règlement déduirait le montant auquel aura droit chaque entreprise, d'une manière générale et impersonnelle, de sa production au cours d'une période de référence valable pour toutes et déterminée d'une manière impersonnelle. L'annexe, avec ses apparences décisionnelles, devrait être placée dans son contexte réglementaire, c'est-à-dire dans le cadre de l'insertion opérée par le règlement n° 1293/79 d'un article 9 dans le règlement n° 1111/77. Or, cette disposition établirait un régime de quotas presque identique à celui des quotas de base instauré, pour le sucre, par l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 3330/74, dont personne n'aurait jamais contesté le caractère réglementaire. La seule différence importante serait qu'alors que dans le secteur du sucre le quota est attribué par les États membres selon les critères fort précis du règlement n° 3330/74, dans le règlement n° 1293/79 c'est le Conseil qui, sur la base des critères qu'il avait fixés lui-même, a indiqué pour chaque entreprise le quota de base correspondant.

L'annexe, par conséquent, ne concernerait la requérante ni individuellement ni directement. Ni individuellement, parce que la mesure en question concernerait toutes les entreprises productrices d'isoglucose, qualité qui pourrait échoir à d'autres entreprises que celles reprises dans l'annexe (voir paragraphes 5 et 6 de l'article 9). Ni directement, parce que la mesure en question ne serait qu'un

moyen réglementaire pour appliquer de façon générale et équitable par rapport au secteur sucrier le régime de la cotisation à la production auquel sont soumis tous les producteurs d'isoglucose.

La requérante réplique qu'en critiquant le quota fixé pour elle par l'annexe du règlement n° 1293/79, elle serait recevable à formuler des objections, en vertu de l'article 184 du traité, à l'encontre de dispositions de caractère normatif réglementaires dudit règlement.

Dans son mémoire en duplique, le Conseil admet qu'à première vue, certains éléments peuvent inciter à attribuer à l'annexe II le caractère d'une décision. Il fait cependant valoir que cette annexe doit notamment être appréciée compte tenu de l'article 9, paragraphes 1 à 3, faute de quoi elle resterait incompréhensible. En effet, le tableau publié en tant qu'annexe II se bornerait à présenter encore une fois ce qui résulterait déjà — numériquement — de la réglementation prévue à l'article 9, paragraphes 1 et 3, laquelle posséderait un caractère général abstrait. En d'autres termes, ce tableau fournirait une information particulièrement claire et compréhensible sur le contenu du règlement et jouerait ainsi uniquement le rôle d'une référence, d'une communication du Conseil exclusivement informelle et purement déclaratoire.

Le Conseil admet que le fait de compléter un règlement de la Communauté en y adjoignant une communication à caractère purement informatif telle que l'annexe II ne constitue pas une pratique courante. Or, cela ne changerait rien au fait que l'annexe ne ferait que refléter le résultat d'un calcul purement mathématique effectué sur la base des critères énoncés à l'article 9, paragraphes 1 à 3. L'indication des quotas de base à l'annexe II ne constituerait donc pas une réglementation autonome et ne pourrait

pas être considérée comme une décision déguisée.

Ni le Parlement ni la Commission ne consacrent des développements au sujet de la question de la recevabilité du recours. Par contre, la Commission estime d'un intérêt majeur que les questions de fond soient tranchées définitivement par la Cour. En effet, en l'absence de jugement quant au fond, la matière du débat reviendrait sous forme de demandes de questions préjudicielles de la part des juges nationaux.

B — Sur le bien-fondé du recours

La requérante soutient que la fixation de son quota est intervenue dans des conditions particulièrement défavorables. Quant au principe lui-même, il soulèverait la critique au regard tant des données de fait que des principes du traité et de la jurisprudence de la Cour, notamment de son arrêt du 25 octobre 1978.

Avant, toutefois, d'aborder la discussion au fond, la requérante se demande, à titre de remarques liminaires, d'une part, si le nouveau régime pour l'isoglucose sera vraiment «transitoire» et, d'autre part, si, compte tenu de l'absence d'un avis de l'Assemblée, les conditions de l'article 43, paragraphe 2, du traité, qui parle de «consultation de l'Assemblée», ont été remplies.

Après avoir rappelé l'origine des systèmes de quotas pour l'industrie du sucre et l'introduction par le Conseil en 1967 d'un régime de quotas de production pour le sucre, régime unique dans la Communauté, la requérante conteste la motivation, exposée au sixième considérant du règlement n° 1293/79, justifiant l'extension du système de quotas à l'isoglucose par la nécessité d'exécuter l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978, et de

soumettre la production d'isoglucose à des règles analogues à celles existant pour la production du sucre jusqu'au 30 juin 1980. En effet, pour la requérante, l'extension du régime des quotas à l'isoglucose ne saurait être présentée comme une conséquence nécessaire inéluctable de l'arrêt susvisé. Elle relève que, dans cet arrêt, la Cour aurait expressément laissé le soin au Conseil de prendre toutes mesures utiles en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché des édulcorants.

Pour la requérante, il serait évident que les situations du sucre et de l'isoglucose n'offriraient rien de comparable quand il s'agit de la production ou du marché.

En 1967, l'industrie sucrière avait déjà plus de 150 ans. Les autorités communautaires héritant de législations nationales anciennes devaient donc régler un secteur d'activité lourd d'un long passé, au cours duquel des évolutions s'étaient produites et qui avait permis aux industriels intéressés de prendre les décisions économiques leur paraissant les plus convenables. Le marché, d'ailleurs strictement réglementé, était stabilisé.

L'industrie de l'isoglucose serait dans l'enfance. Dès sa naissance, elle aurait été attaquée pour l'empêcher de perturber le marché du sucre. Six usines seulement fabriqueraient de l'isoglucose, alors qu'il existerait environ 200 sucreries. La production serait faible et le marché serait en évolution.

De plus, dans le secteur du sucre, le système de quotas n'aurait pas pour résultat, à raison des mesures diverses qui l'accompagneraient (prix d'intervention élevé, prix de betteraves ajusté, etc.), de limiter la production, alors que, dans le secteur de l'isoglucose, toutes les mesures adoptées auraient pour but et pour conséquence de freiner la production.

Tout en ne contestant pas que le fabricant d'isoglucose, produit nouveau substituable pour le sucre liquide, puisse tenter, dans un stade de lancement, d'obtenir un prix juste en dessous du prix garanti de ce dernier produit, la requérante fait valoir qu'une telle politique ne lui serait permise que si le même produit nouveau n'est pas fabriqué par d'autres ou si du moins les quantités offertes ne sont pas trop abondantes.

Or, pour ne pas permettre à l'isoglucose de continuer à bénéficier du prix, proclamé artificiellement avantageux, du sucre, le Conseil instituerait des quotas qui, limitant la production à un niveau faible dans les conditions exposées par la requérante ci-après, vont supprimer, en l'espèce, toute concurrence et, par conséquent, la possibilité d'une baisse de prix.

Pour ce qui est du *quota* «Roquette», la requérante relève qu'elle a commencé la production d'isoglucose au mois de février 1975. Elle joint à son mémoire un tableau de production par campagne et par année, lequel correspondrait à un tableau de ventes réelles, car elle ne posséderait pas — contrairement à certains autres producteurs — de moyens de stockage.

Contrairement aux apparences, la période de référence choisie par le Conseil pour l'établissement des quotas, période de plus grande production et de plus grande vente, ne serait pas équitable, et cela notamment pour les raisons suivantes:

- a) le caractère relativement saisonnier des débouchés;
- b) le freinage de la production et du développement de la capacité;
- c) l'impossibilité de satisfaire les nouveaux marchés ouverts.

En ce qui concerne tout particulièrement ce dernier point, la requérante relève que, pendant la période de référence, l'usage de l'isoglucose était interdit en France. Or, par arrêté publié au Journal officiel du 9 août 1979, le ministère de l'agriculture viendrait d'autoriser l'incorporation dans des denrées et boissons destinées à l'alimentation de l'homme des sirops obtenus par l'hydrolyse de solutions de glucose au moyen d'un enzyme utilisé par la requérante. Ainsi, au moment où la requérante verrait ses efforts reconnus et récompensés par le gouvernement français, le Conseil, en lui imposant un quota fixé dans les conditions susvisées, lui interdirait, en fait, de bénéficier du nouveau débouché qui lui serait ainsi offert.

La requérante rappelle, en effet, que le quota correspondrait à des ventes effectives antérieures, que les débouchés actuels absorberaient la production permise et que, pour respecter le règlement n° 1293/79, elle se verrait donc contrainte de refuser les commandes nouvelles que pourrait lui valoir l'arrêté du ministère de l'agriculture français.

La réponse du Conseil, dans son mémoire en défense, aux divers arguments de la requérante, peut être résumée comme suit:

Le Conseil répond d'abord à l'argument de la requérante selon lequel, d'une part, le système des quotas, qui avait, quant au sucre, des raisons historiques propres, ne s'imposait aucunement pour l'isoglucose et, d'autre part, il ne résulterait pas de l'arrêt du 25 octobre 1978 que le Conseil ait été dans l'obligation de mettre sur pied un tel régime, étant donné que les situations du sucre et de l'isoglucose n'offriraient rien de comparable. Or, cette dernière affirmation serait, d'après le Conseil, inexacte quand il s'agit de produits substituables dont les marchés sont étroitement liés.

Voyant dans la thèse de la requérante un grief en ce sens qu'en établissant un

régime de quotas, le Conseil aurait violé les principes de base du traité et arrêté un acte plus strict que nécessaire, le Conseil relève que, dans le secteur du sucre, la Cour aurait constaté, dans son arrêt du 27 septembre 1979 dans l'affaire 230/78, *Eridiasma* (pas encore publié), que les quotas ne sont pas un système de limitation de production, mais un système garantissant des prix (le quota A) pour certaines quantités de produit, étant entendu que pour une tranche supplémentaire de production (de quota B) un système analogue mais moins avantageux (par la perception d'une cotisation) existerait.

A l'égard du problème de l'institution, fondée sur les mêmes principes, de quotas pour l'isoglucose, le Conseil insiste, d'une part, sur l'irrecevabilité d'une demande qui tendrait à remettre en cause une partie réglementaire du règlement n° 1293/79, et, d'autre part, sur la nécessité, dans la mise en œuvre d'un système économique complexe dans le cadre de la politique agricole commune, de reconnaître le pouvoir discrétionnaire de décision du Conseil.

Le Conseil considère ensuite l'argument de la requérante, selon lequel le système des quotas risquerait, en limitant la production, d'être un facteur d'opposition à la baisse des prix et donc de supprimer toute concurrence. D'après le Conseil, cette argumentation constituerait un procès d'intention à son système. En effet, celui-ci aurait été établi, à titre transitoire, pour un an. Dire d'emblée qu'il bloque toute possibilité d'évolution et de concurrence serait l'attaquer avant qu'il n'ait fonctionné.

En ce qui concerne les critiques formulées par la requérante à l'encontre de la prise en compte de la période de référence pour la détermination des quotas, le Conseil estime que la Cour n'a pas exigé une identité absolue entre les deux régimes en question, mais qu'elle a indiqué qu'en appliquant aux deux produits un système analogue, on éviterait des discriminations évidentes.

Il serait clair que le système compliqué de périodes de référence retenu afin d'échapper à toute influence négative que la cotisation déclarée illégale a pu exercer éviterait dans une large mesure cet inconvénient pour la fixation du quota de base «isoglucose». Il serait encore clair que la correction résultant de la prise en compte de la capacité de production (le 65 % du paragraphe 3) éviterait les dernières traces d'une influence négative de la cotisation.

Quant à la comparaison avec le secteur du sucre, le Conseil rappelle que ce secteur aurait toujours été soumis à des quotas tendant à limiter la production, tandis que l'isoglucose aurait au moins, après l'arrêt de la Cour, pu se développer sans contraintes imposées de la part de la Communauté, ce dont certains producteurs auraient su d'ailleurs bien profiter.

Le Conseil estime avoir trouvé en la matière une solution équitable qui ne serait nullement censurable par la Cour, même si la haute juridiction décidait de procéder à un contrôle très fouillé de la marge discrétionnaire du Conseil, ce qui selon la jurisprudence constante de la Cour serait exclu.

Rappelant avec insistance que le pouvoir d'appréciation du Conseil est soumis au contrôle de la Cour, contrôle qui porterait sur les données de fait à la base des actes du Conseil, la *requérante* conteste diverses affirmations du Conseil au sujet notamment des éléments statistiques de base, de la nature et du but des quotas et du caractère transitoire du système quotas. Elle ajoute quelques brèves observations sur un certain nombre des points particuliers du mémoire en défense. Le *Conseil* répond, dans son mémoire en duplique, aux critiques et observations de la *requérante*.

La *Commission* présente, en tant que *partie intervenante*, des observations très fouillées destinées à compléter la défense du Conseil, telle qu'elle apparaît en particulier dans la duplique de celui-ci, sur le bien-fondé du recours du point de vue du droit économique.

C — Violation des formes substantielles

La *requérante* se demande, à titre de remarque liminaire dans sa requête introductive d'instance, si, compte tenu du fait que le règlement n° 1293/79 a été arrêté en l'absence d'un avis de l'Assemblée, les conditions de l'article 43, paragraphe 2, du traité, qui parle de «consultation de l'Assemblée», ont été remplies.

Après avoir rappelé les raisons pour lesquelles il n'avait pas jugé possible d'attendre au-delà du début de la campagne sucrière, le 1^{er} juillet 1979, pour arrêter le règlement n° 1293/79 (nécessité d'exécuter l'arrêt de la Cour; intérêt public péremptoire à arrêter simultanément le régime sucre et le régime isoglucose; caractère provisoire de la saisine), le *Conseil* admet néanmoins que la consultation de l'Assemblée constitue une «forme substantielle» au sens de l'article 173 du traité. Toutefois, la Cour ne serait pas privée de tout pouvoir d'appréciation à cet égard. En effet, selon certaines jurisprudences nationales, un régime consultatif ne pouvant pas paralyser le processus auquel il est invité à participer, le caractère incomplet de la consultation ne présenterait dès lors pas obligatoirement un vice substantiel. Si les articles du traité CEE prévoient la consultation de l'Assemblée, il ne serait pas fait mention de la nécessité que l'avis de l'Assemblée ait été rendu. Bien

entendu, l'Assemblée doit avoir été mise dans la possibilité (de temps notamment) de satisfaire à la consultation, ce qui ne serait pas ici en cause.

L'argumentation en droit présentée par le *Parlement européen*, en tant que *partie intervenante*, s'articule de la façon suivante:

I. Le délai

Faisant observer que l'article 43 du traité constitue le fondement du règlement n° 1293/79, et que cet article dispose que le Conseil peut statuer sur une proposition de la Commission *après consultation* du Parlement européen, celui-ci fait valoir que le cas d'espèce entre parmi ceux pour lesquels le traité prévoit l'obligation pour le Conseil de recevoir la consultation du Parlement avant de décider sur une proposition de la Commission. De plus, le Parlement n'était pas tenu dans le cas d'espèce par un délai prévu au traité.

Le Parlement soutient cependant qu'il a tout mis en œuvre pour rendre sa consultation dans des délais raisonnables. Il ajoute que ni lors de la session de mai, où il a rejeté la proposition de résolution, ni par la suite, la Commission et le Conseil ne lui ont fait savoir qu'ils considéraient comme urgente l'adoption du règlement en question avant le 30 juin. Quant au Parlement, il n'avait pas prévu de tenir des sessions ultérieures avant le 17 juillet 1979, *laissant toutefois au Conseil et à la Commission le soin de le convoquer en cas de besoin*.

2. La nature de la consultation

La consultation du Parlement constituerait la forme, spécifique au traité CEE, de la participation du Parlement au processus législatif de la Communauté. Ce pouvoir de consultation constituerait une partie importante des travaux parle-

mentaires. Il serait — au moins dans le cas où le traité le prévoit expressément — une condition nécessaire (théorie de l'acte complexe) à la validité d'un acte juridique de la Communauté. L'application de la procédure de consultation ne serait donc nullement laissée à la discrétion des institutions. Il s'ensuivrait que toute dérogation constituerait une violation de forme «substantielle» au sens de l'article 173 du traité.

Le respect intégral des compétences propres aux institutions constituerait un des principes fondamentaux de droit constitutionnel des États membres. Toute dérogation à ces principes devrait être considérée comme substantielle.

3. La procédure de consultation

Le processus de consultation du Parlement comporterait plusieurs étapes dont aucune ne devrait manquer si l'on veut que ce processus soit complet au sens juridique du terme. En l'espèce, au moment où le Conseil a statué, la consultation du Parlement était inachevée, donc juridiquement incomplète, en l'absence de la partie essentielle de ce processus, à savoir l'expression de la volonté de l'Assemblée plénière.

Si le traité stipule l'obligation de consulter l'Assemblée avant toute adoption d'une disposition, cela signifierait que le Conseil, avant de statuer, doit effectivement prendre connaissance de l'avis de l'Assemblée.

En rejetant la proposition de résolution contenue dans le rapport Tolman, le Parlement n'aurait pas émis d'avis sur la proposition de règlement qui faisait l'objet du rapport. En effet, tant que le Parlement n'a pas adopté de résolution, sa volonté ne pourrait être déterminée avec certitude.

Dans le cadre de l'obligation — qui s'appliquerait à toutes les institutions — de remplir les tâches définies par les traités,

le Parlement devrait pouvoir déterminer lui-même les modalités et, partant, la durée de l'examen d'un projet législatif.

Admettant qu'il existe des problèmes de coordination avec le Conseil, le Parlement relève qu'il a établi une procédure particulière consistant dans l'invitation, adressée au Conseil, à participer aux travaux du Bureau du Parlement et de ses commissions. Or, en l'espèce, le Conseil n'aurait pas utilisé cette procédure en vue d'obtenir l'avis du Parlement à temps.

En arrêtant le règlement n° 1293/79 avant que le Parlement n'ait émis un avis, le Conseil aurait donc négligé de respecter la forme substantielle énoncée à l'article 43 du traité, qui prévoirait la consultation de l'Assemblée.

4. En ce qui concerne la position du Conseil

Se référant à la position du Conseil telle qu'elle ressort du mémoire en défense, le Parlement rappelle que le Conseil dispose, en l'article 139 du traité, qui l'autorise à demander la réunion du Parlement en session extraordinaire, d'un moyen d'action lui permettant de faire face aux cas d'urgence. Tant qu'il s'abstient de l'utiliser, il ne saurait faire valoir aucun motif à l'appui d'un comportement contraire au traité.

Ce serait donc à titre subsidiaire que le Parlement examine, en les contestant, les différents arguments soulevés par le Conseil.

Il relève en premier lieu que le Conseil n'aurait pas recouru, après le rejet de la proposition de résolution de la commis-

sion de l'agriculture, à la procédure de l'article 139, paragraphe 2, de sorte qu'il ne saurait invoquer une prétendue lenteur du Parlement à se prononcer.

L'autre motif avancé par le Conseil — selon lequel l'arrêt de la Cour devrait être exécuté — ne serait pas non plus fondé. En effet, la mesure adoptée par le Conseil sous la forme du règlement n° 1293/79 n'était pas la seule possibilité concevable pour régler des problèmes hypothétiques du marché des édulcorants. Si, du point de vue « temps », une mesure avait été absolument indispensable et si tous les efforts pour obtenir un avis du Parlement à temps avaient échoué, le Conseil aurait pu prendre seulement des mesures portant sans équivoque un caractère transitoire.

Pour ce qui est de l'intérêt « public » primordial qui s'attacherait à l'adoption d'une réglementation avant le 1^{er} juillet 1979, motif qui évoquerait le motif d'« état d'urgence », le Parlement soutient qu'il n'appartient pas au Conseil de déterminer unilatéralement la procédure propre à servir l'intérêt public. L'article 137 du traité ayant mandaté le Parlement pour représenter les peuples de la Communauté, celui-ci constituerait le forum auquel les traités confieraient le soin de définir l'« intérêt public » européen. Tant que l'institution désignée à cet effet ne s'est pas exprimée, on ne saurait postuler l'existence d'un intérêt public sous peine d'aller à l'encontre des tâches dévolues aux différentes institutions.

Le Parlement conclut en affirmant que le Conseil, en adoptant le règlement n° 1293/79, a commis une violation de forme privant le Parlement de son droit de s'exprimer sur un acte adopté en vertu de l'article 43 du traité, commettant ainsi une violation du traité. Il souligne que ce règlement aurait pu avoir un contenu

différent si le Conseil avait eu connaissance de l'avis du Parlement.

Le *Conseil*, répondant dans son mémoire en duplique à l'argumentation du Parlement, souligne que ce serait la fonction de *consultation* qui constituerait le mode de participation de l'institution parlementaire au processus communautaire d'élaboration des normes. D'un point de vue systématique, il serait possible de distinguer la consultation purement *facultative*, la consultation *obligatoire* dont l'*avis* n'a pas de force contraignante et la consultation *obligatoire avec avis conforme*. Cette dernière seule aboutirait à un véritable partage du pouvoir de décision entre l'autorité qui en détient formellement l'exercice et celle dont l'*avis* doit être conforme.

Les trois traités ne mentionneraient comme fonction consultative de l'Assemblée que la *seule consultation obligatoire*. Ce modèle imposerait à l'autorité investie du pouvoir de décision (AIPD) l'obligation de consulter l'organe compétent pour exprimer un avis. Ce serait ce que traduit la formule «après consultation de l'Assemblée». Or,

— d'une part, on admettrait dans le droit public des différents États membres que l'AIPD puisse, dans certaines circonstances, être dispensée de l'obligation de consulter,

— d'autre part, le vice qui affecte l'acte pris sans consultation serait sanctionné au titre de la violation des formes substantielles et non au titre de l'incompétence, ce qui serait le cas si l'on devait considérer la consultation comme constitutive d'un véritable partage du pouvoir de décision.

Il s'ensuivrait que, ayant satisfait à l'obligation de consulter dans des conditions d'information et de délai permettant à l'organe consultatif d'exprimer son avis, l'AIPD non seulement ne serait pas tenue de suivre cet avis, mais encore n'aurait normalement pas la faculté de se considérer d'elle-même comme juridiquement liée par l'*avis*, car une telle attitude s'analyserait juridiquement comme l'aliénation d'une compétence dont cette autorité aurait l'exercice, mais dont elle n'aurait pas la disposition.

De son côté, l'organe consulté devrait délibérer et rendre son avis. Cette obligation résulterait pour lui de la compétence dont il a été investi et constituerait une condition d'efficacité de son exercice.

Si l'article 198 du traité prévoit, en ce qui concerne la consultation du Comité économique et social, la possibilité de passer outre l'absence d'*avis*, une disposition identique n'existerait pas en ce qui concerne le Parlement. Toutefois, s'appuyant tant sur la logique du système du traité que sur des indications en jurisprudence nationale, le Conseil fait valoir que, dans certaines circonstances, il est en droit et même doit se passer de l'*avis* du Parlement.

C'est en fonction des considérations précédentes que le Conseil discute ensuite l'*existence du grief de violation des formes substantielles*. Pour le Conseil, cette question se réduit en l'espèce à celle de savoir si l'absence d'*avis en la forme* peut être à elle seule constitutive d'une telle violation. Le Conseil expose sa discussion de ce problème sous les trois aspects suivants:

a) Est-ce que l'on se trouve, autrement que formellement, en présence d'une véritable absence d'*avis*?

Répondant à cette question, le Conseil relève que la procédure s'est poursuivie jusqu'à son stade presque ultime, que la délibération était achevée, le débat général ayant été clos, que la substance de ce qui aurait pu devenir l'avis (à savoir, la proposition de résolution élaborée par la commission de l'agriculture) était arrêtée puisqu'aucun amendement à son projet n'était plus recevable et que la seule raison de son rejet aurait été un scrupule juridique de dernière minute relevé par un membre de l'Assemblée. Il y aurait donc eu effectivement une consultation.

b) Est-ce que le Conseil se trouvait devant une situation où il avait une compétence liée? En d'autres termes, la question se pose de savoir si le Conseil risquait de laisser se perpétuer un «vacuum juris» discriminatoire *au détriment du sucre* s'il ne promulguait pas sans délai le règlement attaqué. Selon le Conseil, la réponse à cette question doit être affirmative.

Le Conseil conclut qu'en passant outre l'absence d'un avis formel de l'Assemblée alors que sa compétence de décision était liée par l'obligation de se conformer à la situation créée par l'arrêt du 25 octobre 1978 et que s'était écoulé un délai raisonnable depuis la saisine de l'institution parlementaire, il n'avait pas pris un acte vicié par la violation des formes substantielles.

c) Le Conseil se demande en dernier lieu si, même s'il était en droit de passer

outre l'absence d'avis formel de l'Assemblée pour les raisons exposées sous a) et b), il avait le moyen de *provoquer l'émission en la forme de cet avis*.

i) A cet égard, le Conseil fait notamment observer que, tandis qu'en l'espèce le Conseil a pu effectivement recourir à l'égard du Comité économique et social aux dispositions de l'article 198 du traité, dans le cadre d'une consultation d'eux volontaire, paradoxalement à l'égard de l'Assemblée dont la consultation était obligatoire, aucun texte ne lui procurait expressément une semblable ressource.

ii) Pour ce qui est de la possibilité pour le Conseil, à défaut d'une réglementation appropriée, d'utiliser les procédures parlementaires elles-mêmes, le Conseil se réfère en premier lieu à la procédure d'urgence (règlement intérieur, article 14). Or, l'octroi de l'urgence ne dépendrait que de l'Assemblée et bien que l'Assemblée en ait été parfaitement informée, cela n'a pas empêché l'institution parlementaire de rejeter la proposition de résolution de la commission de l'agriculture dans les conditions qui ont été décrites plus haut. Quant à l'hypothèse d'une session extraordinaire que le rapport Ferri reproche au Conseil de ne pas avoir demandée, celui-ci fait valoir que, contrairement à ses souhaits, une telle session n'était pas jugée opportune par l'Assemblée. L'attention du Parlement ayant été attirée sur l'urgence et sur la situation de discrimination résultant d'un «vacuum juris», le vote du 12 mai constituait un refus de l'urgence, ou à tout le moins le refus du Parlement d'examiner dans les délais requis la

proposition soumise pour avis et aboutissait dans le chef du Conseil à l'épuisement des efforts de celui-ci pour obtenir dans un délai adéquat l'avis demandé.

Enfin, le Conseil repousse l'affirmation du Parlement selon laquelle «le Parlement doit ... pouvoir déterminer lui-même les modalités et, partant, la durée de l'examen d'un projet législatif». En effet, sauf à admettre que l'Assemblée détiendrait un véritable pouvoir de «blocage» de l'organe législatif que constitue le Conseil agissant sur proposition de la Commission — ce qui serait contraire aux traités et à leur «quadripartisme» institutionnel —, il fallait considérer que, passé un délai raisonnable, le Conseil doit, dans certaines circonstances d'urgence exceptionnelles, telles que celles de l'espèce, être habilité à passer outre à l'absence d'avis formel.

Le Conseil termine sa discussion en s'interrogeant sur la recevabilité de l'intervention même du Parlement dans la présente affaire ainsi que dans l'affaire 139/79 (Maizena/Conseil). Il conclut qu'en réalité, cette intervention ne serait ni accessoire ni même principale et qu'elle constituerait une véritable action suppléant, par une utilisation détournée de l'intervention, à l'absence de l'institution parlementaire au nombre des requérants auxquels l'article 173 ouvrirait l'action en annulation.

La Commission estime que le Conseil pouvait, en l'espèce, passer outre à une absence d'avis du Parlement, celui-ci ayant eu un délai raisonnable pour instruire complètement le dossier.

Elle souligne notamment que l'attention du Parlement avait été attirée tant par le

Conseil, dans sa lettre du 19 mars 1979, que par la Commission, dans un télex de M. Gundelach du 11 avril 1979 au président du Parlement et au président de la commission de l'agriculture, marquant le lien entre la proposition de règlement «isoglucose» et l'ensemble des propositions de prix agricoles pour 1979-1980 et, par conséquent, l'impérieuse nécessité qu'un avis soit rendu au cours de la session de mai.

Néanmoins, si la Cour devait annuler le règlement n° 1293/70 pour violation des formes substantielles du traité, la Commission suggère que les dispositions dudit règlement soient considérées comme provisoirement applicables jusqu'à ce qu'un nouvel acte du Conseil soit validement adopté, après avis du Parlement. Une telle possibilité semblerait être offerte à la Cour en vertu de l'article 174, paragraphe 2, du traité, selon lequel «en ce qui concerne les règlements, la Cour de justice indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs».

La possibilité d'une décision d'applicabilité provisoire d'un acte illégal existerait d'ailleurs dans certains ordres juridiques nationaux, par exemple en république fédérale d'Allemagne, où la Cour constitutionnelle en aurait fait usage en matière fiscale.

IV — Procédure orale

A l'audience du 9 juillet 1980, la *requérante*, représentée par M^c M. Veroone, avocat au barreau de Lille, le *Conseil*, représenté par M. Daniel Vignes, directeur au service juridique, assisté de M. Arthur Brautigam et de M. Hans-

Joachim Glaesner, en qualité de co-agents, ainsi que du professeur Jean Boulouis, et de M^e Hans-Jürgen Rabe, avocat au barreau de Hambourg, le *Parlement européen*, représenté par son directeur général, M. Francesco Pasetti Bombardella, assisté de M. Roland Bieber, administrateur principal à son service juridique, et du professeur Pierre

Henri Teitgen, et la *Commission*, représentée par son conseiller juridique M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, assisté de M. Jacques Delmoly, membre du service juridique, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 18 septembre 1980.

En droit

- 1 Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 31 août 1979, la requérante, société de droit français, qui fabrique, entre autres produits, de l'isoglucose, a demandé à la Cour de déclarer non valide la fixation du quota de production résultant pour elle de l'annexe II du règlement n° 1293/79 du Conseil du 25 juin 1979 «modifiant le règlement n° 1111/77 établissant des dispositions communes pour l'isoglucose» (JO L 162, p. 10 avec rectificatif au JO L 176, p. 37). Il ressort d'un examen de la requête qu'il s'agit en fait d'une demande en annulation du règlement n° 1293/79 pour autant que celui-ci fixe un quota de production de l'isoglucose pour la requérante.
- 2 A l'appui de son recours, la requérante invoque, outre divers moyens de fond, un moyen de forme visant à l'annulation de son quota de production fixé par ledit règlement au motif que le Conseil aurait adopté ce règlement sans avoir reçu l'avis du Parlement européen prescrit par l'article 43, paragraphe 2, du traité CEE, ce qui constituerait une violation des formes substantielles au sens de l'article 173 dudit traité.
- 3 Par ordonnance du 16 janvier 1980, la Cour a admis l'intervention du Parlement à l'appui des conclusions de la requérante fondées sur une violation des formes substantielles. Elle a également, par ordonnance du 13 février 1980, admis la Commission à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil.

- 4 Pour sa part, le Conseil a soulevé l'irrecevabilité tant du recours que de cette intervention en faveur de la requérante. A titre subsidiaire, il a conclu au rejet du recours comme non fondé.

- 5 Avant d'examiner les questions de recevabilité soulevées par le Conseil et les moyens invoqués par la requérante, il y a lieu de rappeler de façon sommaire l'historique de l'adoption du règlement controversé ainsi que le contenu de celui-ci.

- 6 Par arrêt du 25 octobre 1978, rendu dans les affaires jointes 103 et 145/77 (Royal Scholten Honig (Holdings) Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Ltd./Intervention Board for Agricultural Produce, Recueil 1978, p. 2037), la Cour a dit pour droit que le règlement n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 établissant des dispositions communes pour l'isoglucose (JO L 134, p. 4) n'était pas valide dans la mesure où ses articles 8 et 9 imposaient une cotisation à la production d'isoglucose de 5 unités de compte pour 100 kilogrammes de matière sèche pour la période correspondant à la campagne sucrière 1977-1978. La Cour a constaté, en effet, que le régime instauré par les articles susvisés portait atteinte au principe général d'égalité (en l'espèce entre producteurs de sucre et producteurs d'isoglucose), dont l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité constitue une expression spécifique. La Cour a ajouté, toutefois, que son arrêt laissait au Conseil la faculté de prendre toutes mesures utiles, compatibles avec le droit communautaire, en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché des édulcorants.

- 7 A la suite de cet arrêt, la Commission a, le 7 mars 1979, présenté au Conseil une proposition de modification du règlement n° 1111/77. Le Conseil a demandé, par lettre du 19 mars 1979, parvenue au Parlement le 22 mars, l'avis de cette institution conformément à l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité. Dans sa lettre de saisine, il a notamment écrit que

«Cette proposition tient compte de la situation résultant de l'arrêt de la Cour de justice du 25 octobre 1978 en attendant le nouveau régime pour le marché des édulcorants qui doit être mis en vigueur à partir du 1^{er} juillet 1980 . . . Le règlement devant être appliqué à partir de juillet 1979, le Conseil attacherait du prix à ce que le Parlement veuille bien rendre son avis sur cette proposition au cours de sa session d'avril.»

- 8 L'urgence de la consultation demandée dans la lettre du Conseil tenait au fait que le texte de la proposition de règlement avait essentiellement pour objet, en vue d'éviter l'inégalité de traitement entre producteurs de sucre et producteurs d'isoglucose, de soumettre la production d'isoglucose à des règles analogues à celles existant pour la production du sucre jusqu'au 30 juin 1980 dans le cadre de l'organisation commune du marché du sucre instaurée par le règlement n° 3330/74 du Conseil du 19 décembre 1974 (JO L 369, p. 1). En particulier, il s'agissait d'instaurer, à titre transitoire jusqu'à cette date, un régime de quotas de production pour l'isoglucose qui devait s'appliquer à partir du 1^{er} juillet 1979, date du début de la nouvelle campagne sucrière.
- 9 Le président du Parlement a saisi immédiatement de cette consultation la commission de l'agriculture, pour examen au fond, et, pour avis, la commission des budgets. Celle-ci a transmis son avis à la commission de l'agriculture le 10 avril 1979. La commission de l'agriculture a adopté, le 9 mai 1979, la proposition de résolution de son rapporteur. Le rapport et le projet de résolution adoptés par la commission de l'agriculture ont été discutés par le Parlement au cours de sa séance du 10 mai 1979. Dans sa séance du 11 mai, le Parlement a rejeté la proposition de résolution et l'a renvoyée, pour réexamen, à la commission de l'agriculture.
- 10 La session parlementaire du 7 au 11 mai 1979 devait être la dernière avant la séance constitutive du Parlement élu au suffrage universel direct prévu par l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct pour le 17 juillet 1979. Le Bureau du Parlement avait en effet décidé, lors de sa réunion du 1^{er} mars 1979, de ne pas prévoir de session supplémentaire entre celles de mai et de juillet. Il avait cependant précisé que

«le Bureau élargi...»

- estime toutefois qu'au cas où le Conseil et la Commission jugeraient nécessaire de prévoir une période de session supplémentaire, ils pourront, conformément aux dispositions de l'article 1, paragraphe 4, du règlement, demander une convocation du Parlement; il est entendu qu'une telle session serait uniquement consacrée à l'examen de rapports établis à la suite de consultations urgentes;».

Lors de sa réunion du 10 mai 1979, le Bureau devait confirmer sa position en ces termes:

- «— confirme sa position prise lors de la réunion susmentionnée et au cours de laquelle il avait décidé de ne pas prévoir de période de session supplémentaire entre la dernière session du Parlement actuel et la séance constitutive du Parlement élu au suffrage universel direct, en estimant toutefois qu'au cas où la majorité des membres effectifs du Parlement, le Conseil ou la Commission souhaiteraient la tenue d'une période de session supplémentaire, ils pourraient — conformément aux dispositions de l'article 1, paragraphe 4, du règlement — demander la convocation du Parlement;
- décide, en outre, compte tenu des dispositions de l'article 139 du traité CEE, qu'au cas où le président serait saisi d'une telle demande, le Bureau élargi se réunira pour examiner la suite à lui donner.»

- 11 Le 25 juin 1979, le Conseil a adopté, sans avoir obtenu l'avis demandé, la proposition de règlement élaborée par la Commission, qui est devenu ainsi le règlement n° 1293/79 modifiant le règlement n° 1111/77. Le troisième visa du règlement n° 1293/79 mentionne la consultation de l'Assemblée. Le Conseil a, néanmoins, tenu compte de l'absence d'un avis du Parlement en faisant observer au troisième considérant du règlement que «l'Assemblée, consultée dès le 16 mars 1979, sur la proposition de la Commission, n'a pas rendu à sa session de mai son avis sur celle-ci et a renvoyé la question à l'avis de la nouvelle Assemblée».
- 12 C'est l'annulation de ce règlement n° 1293/79, dans la mesure où il modifie le règlement n° 1111/77, qui est demandée à la Cour.

Quant à la recevabilité du recours

- 13 Selon le Conseil, le recours est irrecevable car dirigé à l'encontre d'un règlement sans que les conditions prévues par l'article 173, alinéa 2, du traité soient remplies. L'acte attaqué ne constituerait pas une décision prise sous l'apparence d'un règlement et ne concernerait la requérante ni directement ni individuellement. La requérante soutient au contraire que le règlement attaqué constituerait un ensemble de décisions individuelles dont l'une est prise à son égard et la concernerait directement et individuellement.

- 14 Selon les termes de l'article 9, paragraphes 1, 2 et 3, du règlement n° 1111/77 tel que modifié par l'article 3 du règlement n° 1293/79:

«1. Un quota de base est attribué à chaque entreprise productrice d'isoglucose établie dans la Communauté, pour la période visée à l'article 8, paragraphe 1.

Sans préjudice de l'application du paragraphe 3, le quota de base de chaque entreprise en cause est égal au double de sa production constatée, au titre du présent règlement, pendant la période allant du 1^{er} novembre 1978 au 30 avril 1979.

2. A chaque entreprise ayant un quota de base est attribué également un quota maximum égal à son quota de base affecté d'un coefficient. Ce coefficient est celui fixé en vertu de l'article 25, paragraphe 2, du deuxième alinéa du règlement (CEE) n° 3330/74 pour la période allant du 1^{er} juillet 1979 au 30 juin 1980.

3. Le quota de base visé au paragraphe 1 est, le cas échéant, corrigé en sorte que le quota maximal déterminé conformément au paragraphe 2:

— ne soit pas supérieur à 85 %,

— ne soit pas inférieur à 65 %

de la capacité technique annuelle de production de l'entreprise en cause.»

- 15 Aux termes du paragraphe 4 de l'article 9, les quotas de base établis en application des paragraphes 1 et 3 sont individuellement attribués à chaque entreprise, comme indiqué à l'annexe II. Cette annexe, qui fait partie intégrante de l'article 9, dispose que le quota de base pour la requérante est fixé à 15 887 tonnes.

- 16 Il en résulte que l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 1111/77 (tel que modifié par l'article 3 du règlement n° 1293/79), en liaison avec l'annexe II, applique lui-même les critères énoncés à l'article 9, paragraphes 1 à 3, à chacune des entreprises en cause qui en sont les destinataires et qui sont ainsi directement et individuellement concernées. Le règlement n° 1293/79 constitue dès lors un acte à l'encontre duquel les entreprises concernées productrices d'isoglucose peuvent introduire un recours en annulation en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité.

Quant à la recevabilité de l'intervention du Parlement

17 Le Conseil met en doute la possibilité pour le Parlement d'intervenir volontairement dans un litige pendant devant la Cour. Selon lui, un pouvoir d'intervention de ce type s'apparente à un droit d'action en justice qui ne serait pas reconnu au Parlement dans l'économie générale du traité. A cet égard, il fait notamment observer que l'article 173 du traité ne mentionne pas le Parlement parmi les institutions habilitées à agir en annulation et que l'article 20 du statut de la Cour ne le mentionne pas parmi les institutions appelées à déposer des observations dans le cadre de la procédure préjudicielle de l'article 177.

18 L'article 37 du statut de la Cour dispose que:

«Les États membres et les institutions de la Communauté peuvent intervenir aux litiges soumis à la Cour.

Le même droit appartient à toute autre personne justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige soumis à la Cour, à l'exclusion des litiges entre États membres, entre institutions de la Communauté, ou entre États membres d'une part et institutions de la Communauté d'autre part.

Les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties.»

19 L'alinéa 1 de cet article prévoit un même droit d'intervention pour toutes les institutions de la Communauté. On ne saurait restreindre, pour l'une d'entre elles, l'exercice de ce droit sans porter atteinte à sa position institutionnelle, voulue par le traité et, en particulier, le paragraphe 1 de l'article 4.

20 A titre subsidiaire, le Conseil allègue que, même s'il fallait admettre un droit d'intervention dans le chef du Parlement, ce droit serait fonction de l'existence d'un intérêt à agir. Un tel intérêt serait sans doute présumé, mais cela n'empêcherait pas la Cour, le cas échéant, d'en contrôler l'existence. Dans le cas d'espèce, un tel contrôle devrait, selon le Conseil, amener la Cour à constater l'absence d'intérêt du Parlement à la solution du litige.

- 21 Ce moyen doit être rejeté comme incompatible avec l'économie de l'article 37 du statut de la Cour. En effet, si l'alinéa 2 de l'article 37 du statut de la Cour prévoit que les personnes autres que les États et les institutions ne peuvent intervenir dans un litige soumis à la Cour que si elles justifient d'un intérêt à la solution du litige, le droit d'intervenir reconnu aux institutions, et donc au Parlement, par l'article 37, alinéa premier, n'est pas soumis à cette condition.

Quant à la violation de l'égalité de traitement

- 22 Ainsi que rappelé ci-dessus, la Cour a, dans son arrêt précité, rendu dans les affaires 103 et 145/77, déclaré que le règlement n° 1111/77 portait atteinte au principe général d'égalité. La Cour a en effet constaté qu'alors que les producteurs de sucre et d'isoglucose se trouvaient dans des situations comparables, une charge manifestement inégale était imposée aux producteurs d'isoglucose. Suite à l'arrêt de la Cour, le Conseil a modifié, par son règlement n° 1293/79, le règlement n° 1111/77 en introduisant pour l'isoglucose un système de quotas directement inspiré par le système existant dans le domaine du sucre.
- 23 La requérante soutient que ce nouveau règlement viole, lui aussi, le principe d'égalité. Selon elle, il appliquerait à la fois des règles semblables à des situations différentes et maintiendrait entre les deux régimes des différences qui entraîneraient l'application de traitements inégaux à des situations identiques.
- 24 Le fait même que la requérante croie pouvoir présenter en même temps les deux arguments démontre la complexité d'une situation dans laquelle les marchés de l'isoglucose et du sucre sont comparables sans être vraiment identiques.
- 25 Lorsque la mise en œuvre par le Conseil de la politique agricole de la Communauté implique la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, le pouvoir discrétionnaire dont il jouit ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base en ce sens, notamment, qu'il est loisible au Conseil de se fonder, le cas échéant, sur des constatations globales. En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge doit

se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

- 26 Il appartenait au Conseil — compte tenu que la production d'isoglucose contribuait à accroître les excédents de sucre et qu'il lui était loisible de frapper cette production de mesures restrictives — de prendre, dans le cadre de la politique agricole, les mesures qu'il jugeait utiles en tenant compte de la similarité et de l'interdépendance des deux marchés ainsi que de la spécificité du marché de l'isoglucose.
- 27 Ceci est d'autant plus vrai qu'il s'agissait pour le Conseil, face au problème délicat posé par les conséquences de la production d'isoglucose sur la politique sucrière de la Communauté, de mettre en place dans un bref délai une réglementation transitoire d'un marché nouveau et en pleine évolution. Dans ces circonstances, il n'est pas démontré qu'en arrêtant le règlement n° 1293/79 le Conseil ait dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

Quant à la violation du principe de proportionnalité

- 28 Selon la requérante, le quota qui lui est attribué à l'annexe II du règlement n° 1111/77 serait nettement insuffisant. La fixation du quota en fonction de la production réalisée entre le 1^{er} novembre 1978 et le 30 avril 1979 ne tiendrait compte ni de variations saisonnières ni du fait que, durant la période considérée, la production fut limitée en fonction de l'incertitude dans laquelle la requérante se trouvait tant à propos du régime qui serait appliqué par la Communauté après l'arrêt de la Cour dans les affaires précitées que de la position des autorités françaises qui ne devaient admettre l'usage de l'isoglucose que par arrêté du 9 août 1979. La possible correction des quotas en fonction de la capacité technique annuelle défavoriserait les entreprises qui, comme elle, avaient remis tout nouvel investissement dans l'attente d'une clarification de la situation. Ces quotas rendraient toute concurrence illusoire.
- 29 A ce propos, il faut relever que l'établissement de quotas fondés sur une période de référence est un procédé habituel en droit communautaire et approprié lorsqu'il s'agit de contrôler la production dans un secteur déter-

miné. D'autre part, la requérante n'a en rien étayé son affirmation selon laquelle elle aurait limité sa production. Il faut aussi remarquer qu'après que l'arrêt précité ait été rendu, la cotisation telle que primitivement prévue n'était en tout cas plus susceptible d'être appliquée.

- 30 De toute manière, l'on ne peut attendre du Conseil qu'il tienne compte des motifs, des options commerciales et de la politique interne de chaque entreprise individuelle lorsqu'il arrête des mesures d'intérêt général en vue d'éviter qu'une production non contrôlée d'isoglucose ne mette en péril la politique sucrière de la Communauté.
- 31 Enfin, la requérante n'ayant pas utilisé la totalité du quota qui lui était accordé pour la période correspondant à la campagne sucrière, ne saurait se plaindre d'une limitation de ses possibilités concurrentielles par le quota qui lui était attribué.

Quant à la violation des formes substantielles

- 32 La requérante et le Parlement dans son intervention soutiennent que le règlement n° 1111/77 dans sa version modifiée ayant été arrêté par le Conseil sans que soit respectée la procédure de consultation prévue à l'article 43, 2^e alinéa, du traité, doit être considéré comme nul pour violation de formes substantielles.
- 33 La consultation prévue par l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, comme par d'autres dispositions parallèles du traité, est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. La consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue dès lors une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné.
- 34 Il y a lieu de préciser à cet égard que le respect de cette exigence implique l'expression, par le Parlement, de son opinion; on ne saurait considérer qu'il y est satisfait par une simple demande d'avis de la part du Conseil. C'est

donc à tort que le Conseil, dans le règlement n° 1293/79, fait figurer parmi les visas du préambule la consultation de l'Assemblée.

- 35 Le Conseil n'a pas contesté le caractère de formalité substantielle de la consultation du Parlement. Il soutient cependant que, dans les circonstances de l'espèce, le Parlement aurait, par son propre comportement, rendu impossible l'accomplissement de cette formalité et qu'il ne serait dès lors pas fondé à en invoquer la méconnaissance.
- 36 Sans préjudice des questions de principe soulevées par cette argumentation du Conseil, il suffit de constater en l'occurrence que, le 25 juin 1979, date à laquelle il a arrêté, sans avis de l'Assemblée, son règlement n° 1293/79 modifiant le règlement n° 1111/77, le Conseil n'avait pas épuisé toutes les possibilités d'obtenir l'avis préalable du Parlement. En premier lieu, le Conseil n'a pas demandé l'application de la procédure d'urgence prévue par le règlement intérieur du Parlement bien que, en d'autres domaines et à propos d'autres projets de règlements, il ait au même moment fait usage de cette faculté. En outre, le Conseil aurait pu user de la possibilité que lui offrait l'article 139 du traité de demander une session extraordinaire de l'Assemblée, cela d'autant plus que le Bureau du Parlement, en date des 1^{er} mars et 10 mai 1979, avait attiré son attention sur cette possibilité.
- 37 Il s'ensuit qu'en l'absence de l'avis du Parlement, exigé par l'article 43 du traité, le règlement n° 1293/79 modifiant le règlement n° 1111/77 du Conseil doit être annulé, sans préjudice du pouvoir du Conseil de prendre, à la suite du présent arrêt, toute mesure appropriée conformément à l'article 176, alinéa 1, du traité.

Quant aux dépens

- 38 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens.
- 39 Or, ni la requérante ni les parties intervenantes n'ont conclu à la condamnation du Conseil aux dépens. Il en résulte que, bien que le Conseil ait succombé en son action, il y a lieu de faire supporter à chaque partie ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Le règlement n° 1293/79 (JO L 162, p. 10 avec rectificatif au JO L 176, p. 37), modifiant le règlement n° 1111/77 (JO L 134, p. 4) est annulé.
- 2) Chaque partie supportera ses propres dépens.

Kutscher Pescatore Koopmans Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

O'Keeffe

Bosco

Touffait

Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 29 octobre 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL,
PRÉSENTÉES LE 18 SEPTEMBRE 1980¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Les deux affaires dans lesquelles nous allons nous prononcer aujourd'hui dans

des conclusions communes — en raison du lien au fond qui existe de toute évidence entre elles — concernent une fois de plus le nouvel édulcorant qu'est l'isoglucose, lequel nous est déjà familier grâce à de nombreuses autres affaires.

¹ — Traduit de l'allemand.