

paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 est limitée non seulement par les exigences des projets de restructuration, mais aussi par les finalités de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, notamment par le but de sauvegarder les intérêts des producteurs de betteraves et de cannes à sucre, ainsi que par les principes généraux du droit communautaire.

8. L'applicabilité directe d'un règlement ne fait pas obstacle à ce que le texte même du règlement habilite une insti-

tution communautaire ou un État membre à prendre des mesures d'application. Dans la dernière hypothèse, les modalités de l'exercice de ce pouvoir sont régies par le droit public de l'État membre concerné; toutefois, l'applicabilité directe de l'acte qui habilite l'État membre à prendre les mesures nationales en question aura pour effet de permettre aux juridictions nationales de contrôler la conformité de ces mesures nationales avec le contenu du règlement communautaire.

Dans l'affaire 230/78,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Tribunale amministrativo regionale del Lazio (troisième chambre) et tendant à obtenir, dans les litiges pendant devant cette juridiction entre

SPA ERIDANIA — ZUCCHERIFICI NAZIONALI, à Gênes,

SPA SOCIETÀ ITALIANA PER L'INDUSTRIA DEGLI ZUCCHERI, à Rome,

et

MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS,

MINISTRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT,

SPA ZUCCHERIFICI MERIDIONALI,

une décision à titre préjudiciel sur la validité ainsi que sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 du Conseil du 19 décembre 1974 (JO n° L 359, p. 18), relatif à l'attribution et à la modification des quotas de base dans le secteur du sucre,

LA COUR,

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

avocat général: M. J-P. Warner  
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

a) *Cadre réglementaire*

Le règlement de base portant organisation commune du marché du sucre, le règlement n° 3330/74<sup>1</sup>, réparti (voir ses articles 23 et suivants) en trois catégories les quantités de sucre produites par les producteurs. Pour chacune de ses sucres, chaque État membre fixe à l'intérieur de la quantité de base qui lui est attribuée par le règlement et en fonction de la production de celles-ci pendant les campagnes de 1968-1969 à 1972-1973 un quota annuel de base dit «quota A» et le lui attribue.

L'article 24 du règlement n° 3330/74 dispose que les États membres attribuent un quota de base à chaque entreprise qui, pendant la campagne sucrière 1974-1975, a exploité son quota de base; l'article prévoit comment ces quotas de base doivent être établis, et il ajoute, dans son paragraphe 3, que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête «les règles générales pour l'application du présent article et les dérogations éventuelles à ses dispositions». Ces règles de quotas sont valables du 1<sup>er</sup> juillet 1975 au 30 juin 1980.

C'est sur la base dudit article 24, paragraphe 3, que le Conseil a adopté le règlement n° 3331/74<sup>1</sup> qui, à son article 2, paragraphe 1, permet aux États membres de diminuer les quotas de base de leurs entreprises productrices; cette diminution ne peut excéder pour la totalité de la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 1975 au 30 juin 1980 5 % du quota de base «originnaire».

<sup>1</sup> — JO 1974, n° L 359, p. 1.

<sup>1</sup> — JO 1974, n° L 359, p. 18.

Le paragraphe 2 de cet article dispose :

«Par dérogation à l'article 24, paragraphe 2, premier, deuxième et troisième alinéas, du règlement (CEE) n° 3330/74 et au paragraphe 1 du présent article, la République italienne peut modifier le quota de base des entreprises situées sur son territoire, sur la base de projets de restructuration du secteur betteravier et du secteur sucrier, dans la mesure nécessaire pour permettre leur réalisation. Ces projets sont soumis pour avis à la Commission avant le 1<sup>er</sup> juillet 1978.»

#### b) Faits

Le décret du 28 février 1976 (Gazzetta ufficiale n° 74 du 20. 3. 1976), en modifiant deux décrets antérieurs, a alloué aux entreprises sucrières opérant en Italie des quotas de base pour le sucre, au titre de l'article 24 du règlement de base n° 3330/74. Son article 2 a modifié les quotas à partir de la campagne 1976-1977, en application de la dérogation visée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3331/74.

Le 20 février 1976, la SpA, Zuccherifici meridionali (ci-après: Zuccherifici meridionali) a présenté un plan de restructuration en vue de développer le traitement de betteraves et la production de sucre. Ce plan a été approuvé par décret interministériel du 13 décembre 1976. Il s'inscrit dans le mouvement général constaté en Italie, qui tend à déplacer vers le Mezzogiorno la production de betteraves. Le plan a fait l'objet d'un échange de lettres entre le gouvernement de la République italienne et la Commission des Communautés européennes.

Ensuite, un décret interministériel en date du 7 décembre 1977 (Gazzetta ufficiale n° 341 du 15. 12. 1977), adopté en application de l'article 2, paragraphe 2,

du règlement n° 3331/74, a augmenté le quota de production alloué à Zuccherifici meridionali à concurrence de 60 000 quintaux. Le même décret a diminué à partir de la campagne 1978-1979 les quotas de base attribués à quatre autres entreprises sucrières, situées dans le nord du pays.

C'est ainsi que le quota de la société Eridania — Zuccherifici nazionali SpA, (ci-après: Eridania) a été diminué de 31 049 quintaux, et celui de la Società italiana per l'industria degli zuccheri (ci-après: Società italiana) de 18 550 quintaux.

En définitive, le décret du 7 décembre 1977, qui a constitué l'unique application de la faculté ouverte à l'Italie par l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74, a augmenté dans une proportion de 27 % le quota de production alloué à Zuccherifici meridionali, moyennant réduction, de moins de 1 % chaque fois, de la quantité précédemment attribuée aux quatre autres entreprises.

L'Eridania et la Società italiana ont attaqué en annulation le décret ministériel du 7 décembre 1977 modifiant les quotas de base du sucre visés au décret ministériel du 28 février 1976, en application de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74.

Le tribunal administratif régional du Latium (troisième chambre) a, par ordonnance du 3 juillet 1978, suspendu son jugement et demandé à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur la *validité* et accessoirement sur l'*interprétation* de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 en vue de répondre aux questions suivantes:

En ce qui concerne la *validité*:

- 1) La consultation préalable de l'Assemblée prescrite par l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, du traité, a-t-elle

été illégalement omise dans la procédure suivie pour l'approbation de la disposition en cause?

- 2) L'obligation de motivation, et en particulier le caractère suffisant de celle-ci, a-t-elle été respectée conformément aux dispositions de l'article 190 du traité?
- 3) Le fait de soumettre l'industrie italienne de transformation au pouvoir en cause porte-t-il atteinte à l'interdiction de discrimination entre les producteurs de la Communauté sanctionnée par l'article 40, paragraphe 3, du traité au sujet des organisations communes des marchés?
- 4) Le droit des entreprises de produire ce qu'il est convenu d'appeler les quotas de base, inhérent à l'exercice de l'activité économique des particuliers, peut-il être considéré comme lésé par l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire très étendu, dans les conditions et avec l'incidence que suppose cet exercice sur ces mêmes quotas? De sorte que, si le développement de l'activité économique est garanti parce qu'il fait partie des droits fondamentaux dont la sauvegarde inspire également le droit communautaire, la légalité de la disposition en cause apparaît, par conséquent, comme invalidée?

En ce qui concerne *l'interprétation*:

- 5) Le règlement n° 3331/74 ou, en tout cas, le droit communautaire, contiennent-ils des critères particuliers auxquels les organes étatiques italiens doivent se conformer pour apprécier si les «projets de restructuration» qu'ils entendent adopter ou favoriser sont conformes à ceux qui sont indiqués dans le règlement (ainsi définis d'une manière concise, sans autres précisions, à l'article 2, paragraphe 2);

- 6) Les limites du pouvoir de modifier les «quotas de base» des entreprises de l'industrie de transformation sont-elles, dans l'hypothèse considérée, uniquement celles qui découlent de la nécessité de mettre en œuvre les projets précités ou bien en existe-t-il d'autres (celles, par exemple, qui résultent de la sauvegarde du droit des entreprises de poursuivre leur activité ou celles de l'intangibilité des quotas qui ont été entièrement utilisés au cours des campagnes précédentes, en considérant donc comme éventuellement soumis au pouvoir de réduction uniquement les quotas de base pour la partie qui n'a pas été couverte par la production des diverses entreprises, etc.)?
- 7) L'applicabilité directe du règlement dans l'ordre juridique italien (article 189, alinéa 2, du traité) est-elle compatible avec une disposition visant à en réglementer l'application?

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour de justice le 16 octobre 1978.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE, des observations écrites ont été déposées par Eridania, représentée par M<sup>es</sup> Mauro De André et Antonio Sorrentino, par la Società italiana, représentée par M<sup>es</sup> Antonio et Federico Sorrentino, par le gouvernement de la République italienne, représenté par son ambassadeur Adolfo Maresca, en qualité d'agent, assisté de l'avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia, par la Zuccherifici meridionali, représentée par M<sup>es</sup> Vincenzo Marone, Pietro Cattaneo, Giorgio Pinotti et Giuseppe Guarino, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Daniel Vignes, directeur au Service juridique du Conseil, en qualité d'agent, et par la Commission des Communautés euro-

péennes, représentée par son conseiller juridique M. Cesare Maestriperi, en qualité d'agent, assisté par M. Jacques Delmoly, membre du Service juridique.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction. Toutefois, elle a demandé au Conseil et à la Commission de répondre par écrit à certaines questions.

## II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

### a) Observations des requérantes au principal

Quant à la première question, Eridania et la Società italiana font observer que le règlement n° 3331/74 a été adopté sur la base de la disposition de l'article 24, paragraphe 3, du règlement de base n° 3330/74.

L'article 2 du règlement n° 3331/74, toutefois, autoriserait l'Italie non seulement à réduire de 5 % les quotas auxquels les différentes entreprises ont droit, mais également à diminuer de façon illimitée ces mêmes quotas. Une disposition de ce genre affecterait la définition même de l'organisation commune des marchés; elle devrait donc, sans doute, être soumise à la procédure de l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, du traité, qui prévoit une proposition de la Commission, l'avis de l'Assemblée et la délibération à la majorité qualifiée du Conseil.

Certes, l'article 24, paragraphe 3, du règlement n° 3330/74, en application duquel la disposition litigieuse a été

approuvée, ne prévoit pas expressément l'avis de l'Assemblée, mais la nécessité de cet avis découlerait directement de la disposition de l'article 43 du traité qui, du fait qu'elle a formellement un rang supérieur et, en substance, un contenu général, serait assurément applicable en l'espèce.

Un point de vue différent impliquerait l'illégalité de l'article 24, paragraphe 3, du règlement n° 3330/74, qui n'aurait pas le pouvoir de déroger à la disposition du traité, ni de prévoir des dérogations fondamentales au règlement de base qui ne soient pas adoptées selon la procédure fixée, d'une manière générale, pour l'adoption des règlements de base.

Pour autant que le Parlement européen paraît avoir été consulté, cette consultation ne serait intervenue qu'en ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 2 du règlement n° 3331/74. A cet égard, le Parlement a demandé de réduire la marge de manœuvre que la proposition initiale de la Commission laissait aux États membres en les autorisant à réduire les quotas de 10 % au maximum. Le Conseil a fait suite à cette demande en réduisant ce maximum de 10 % à 5 % dans le texte définitif du règlement; toutefois, le Conseil a introduit le second paragraphe dans l'article 2, qui accorde à l'administration italienne une marge de manœuvre sensiblement plus large.

Compte tenu du caractère substantiel de ce paragraphe 2, il aurait été non seulement opportun sur le plan politique mais également nécessaire sur le plan juridique de le soumettre à un nouvel avis de l'Assemblée.

Quant à la deuxième question, Eridania et la Società italiana, requérantes au principal, allèguent que l'exposé des motifs du règlement n° 3331/74 (troisième considérant, deuxième partie) constitue une manière à tout le moins

tautologique de motiver la disposition en cause.

Non seulement les raisons justifiant une déviation aussi grave du système de quotas ne seraient pas indiquées, mais rien ne serait dit sur les caractéristiques des projets de restructuration, ni sur les critères sur lesquels la Commission doit formuler son avis, ni sur les limites dans lesquelles ces projets devraient se traduire par une réduction des quotas alloués aux différentes entreprises.

La *troisième* question devrait recevoir une réponse affirmative. En comparant le régime des quotas prévu d'une manière générale par l'article 24, paragraphe 1 et paragraphe 2 (premier et deuxième alinéas), du règlement n° 3330/74 et par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3331/74, d'une part, et les dispositions de l'article 24, paragraphe 2, alinéa 3, du règlement n° 3330/74 et de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74, d'autre part, les requérantes au principal font valoir que les producteurs italiens sont soumis à des pouvoirs de réduction beaucoup plus étendus que les producteurs des autres pays. De la sorte, les dispositions litigieuses violeraient l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, et à l'article 7 du traité.

Quant à la *quatrième* question, Eridania et la Società italiana estiment que l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 est illégal pour violation de droits fondamentaux, en particulier celui du libre exercice des activités économiques privées. Bien entendu, on devrait reconnaître que, notamment dans le domaine des droits de nature économique, la garantie donnée par les droits fondamentaux n'est pas absolue, car elle doit être conciliée avec les intérêts publics qui peuvent en limiter le contenu. Toutefois, en conférant aux États

membres des pouvoirs d'une très grande portée, visant à réduire les quotas de base des entreprises sucrières, sans fixer les limites, conditions et critères de ces interventions, l'adaptation entre les intérêts publics et les droits individuels ne serait pas réalisée au préalable par une règle juridique, mais serait, par contre, entièrement laissée à l'appréciation arbitraire de l'administration.

En ce qui concerne les *cinquième*, *sixième* et *septième* questions, Eridania et la Società italiana estiment que la disposition litigieuse ne permet pas de discerner de critères ni de limites tendant à circonscrire le pouvoir de réduire les quotas, tel qu'il a été attribué à la République italienne.

La question de savoir si l'administration italienne peut intervenir directement dans ce domaine ou si son intervention doit être précédée d'une réglementation législative interne demeurerait une question d'interprétation des dispositions constitutionnelles italiennes.

*b) Observations du gouvernement de la République italienne*

Quant à la *première* question, le gouvernement de la République italienne fait observer que la Commission, dans sa proposition de règlement, avait prévu une «masse de manœuvre» de 10 %. Selon cette proposition, la modification des quotas ne saurait s'effectuer que s'il en résultait une «amélioration de la structure de l'industrie sucrière des régions intéressées».

En fait, la possibilité de réduire les quotas pour tenir compte des besoins de restructuration de l'économie d'une région donnée dans le domaine du sucre était déjà contenue dans la proposition soumise à l'avis du Parlement. Tout en

admettant le principe même d'une «masse de manœuvre», le Parlement avait exprimé des doutes sur le pourcentage de 10 %. Le Conseil, en ramenant ce pourcentage à 5 %, a par ailleurs accepté en ce qui concerne l'Italie la condition susmentionnée visée dans la proposition de la Commission.

La disposition litigieuse aurait été arrêtée sur la base juridique de l'article 24, paragraphe 3, du règlement n° 3330/74, qui ne prévoit aucun avis obligatoire du Parlement. D'ailleurs, cet avis n'aurait pas non plus été sollicité lorsque le Conseil a arrêté, sur la base juridique de l'article 24, paragraphe 3, précité, le règlement n° 298/78 du 13 février 1978 (JO 1978, n° L 45), par lequel il autorise la République française à réduire les quotas, par dérogation aux dispositions de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 3330/74 et de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3331/74.

Par conséquent, il n'existerait aucun doute quant à la validité, au regard de la procédure d'approbation, de la disposition litigieuse.

Quant à la *deuxième* question, le gouvernement italien estime que la faculté supplémentaire accordée à l'Italie par l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3330/74, est suffisamment motivée «eu égard à sa situation particulière dans ce secteur» (troisième considérant). Des détails relatifs à cette situation particulière se retrouveraient en effet dans le quatorzième considérant du règlement n° 3330/74. Ce considérant-ci serait de nature à compléter la motivation contenue dans le troisième considérant du règlement n° 3331/74.

En ce qui concerne la *troisième* question, il ressortirait de la jurisprudence de la Cour qu'un traitement différent se justifie dès lors que les situations qui doivent être réglées sont objectivement différentes. En appliquant ce principe au secteur de l'industrie italienne, par rapport à l'industrie sucrière des autres pays membres, on devrait conclure que le doute exprimé dans la question posée n'est nullement fondé. En réalité, le secteur italien du sucre aurait reçu dès l'instauration de l'organisation commune de marché un statut particulier dans le cadre communautaire, par des mesures propres à surmonter des difficultés dûment constatées d'ordre climatique et structurel. Ces différences de traitement ne seraient pas une fin en soi, mais constitueraient des instruments destinés à amener le secteur italien du sucre au niveau communautaire.

La *quatrième* question appelle, selon le gouvernement italien, une réponse négative.

Tout d'abord, il ressortirait de la jurisprudence de la Cour (arrêt du 14. 5. 1974, dans l'affaire 4/73, Nold/Commission, Recueil 1974, p. 491) que les droits fondamentaux devraient être considérés en vue de la fonction sociale des biens et activités protégés, de sorte que ces droits pourraient subir certaines limitations en fonction de l'intérêt public et des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté.

Se référant également aux observations résumées ci-dessus, le gouvernement italien estime qu'il existe une parfaite compatibilité entre le pouvoir de modification des quotas et le droit fondamental de libre entreprise revendiqué par les entreprises sucrières.

Ensuite, le régime des quotas de production tendrait essentiellement à protéger l'industrie sucrière communautaire (cf. le onzième considérant du règlement n° 3330/74). Dans ces conditions, il pourrait sembler très discutable qu'une réduction de la protection accordée par l'attribution des quotas à chaque entreprise puisse être considérée comme une forme de lésion du droit à la libre entreprise. D'ailleurs, même pour ce qui est de la production au-delà du quota de base, ce droit ne serait nullement vidé de son contenu; seule, la commercialisation de cette production excédentaire serait soumise à des conditions différentes.

La *cinquième* question tendrait à savoir s'il existe une définition communautaire des termes «projet de restructuration» employés à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74.

Les projets de restructuration constitueraient une notion technique, applicable au même titre dans le droit communautaire comme dans le droit interne des États membres. Les projets susmentionnés seraient caractérisés par le fait qu'ils doivent envisager à la fois l'aspect agricole des problèmes de structure et leur dimension industrielle.

Quant à la *sixième* question, le gouvernement italien estime que la règle dont s'agit ne laisse aucun doute, en ce sens que la seule limite au pouvoir attribué à l'Italie serait d'ordre quantitative («... dans la mesure nécessaire...»). Au reste, la finalité de la disposition de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 serait de permettre des restructurations contribuant, par l'application de méthodes modernes de production, à l'abaissement des coûts de production de sucre. Une éventuelle limite consistant dans l'intangibilité des quotas qui ont été entièrement utilisés au cours des campagnes précédentes serait dès lors contraire à cette finalité.

En ce qui concerne la *dernière* question, il doit être observé que la norme communautaire requiert certainement des dispositions nationales d'application aux fins de l'exercice concret du pouvoir qu'elle attribue.

La question de savoir si lesdites dispositions d'application doivent être arrêtées par la loi ou par un acte administratif relèverait du droit interne, et non du droit communautaire.

c) *Observations de la Zuccherifici meridionali*

La Zuccherifici meridionali fait observer que les questions de validité n'ont pas de raison d'être. En ce qui concerne la *première* question, elle allègue que l'article 43 ne serait pas applicable, car il ne viserait que les propositions que la Commission aurait dû élaborer dans un délai de deux ans à partir de l'entrée en vigueur du traité.

Dans l'hypothèse où l'article 43 serait considéré comme applicable, l'article 149 du traité aurait pour conséquence que les amendements apportés par le Conseil à la proposition de la Commission — quelle que soit leur portée — ne devraient pas «retourner», aux fins de leur examen, devant l'Assemblée.

En fait, la proposition de règlement présentée par la Commission apparaîtrait comme pleinement conforme à la réglementation qui a été décidée ensuite par le Conseil.

Les doutes exprimés par le juge national, dans la *deuxième* question, quant à la motivation du règlement n° 3331/74, ne seraient pas fondés.

La Zuccherifici meridionali se réfère au troisième considérant du règlement n° 3331/74 et au quatorzième considérant du règlement n° 3330/74. Vu ces considérants, on ne pourrait pas dire que

le Conseil avait omis d'indiquer les éléments qui caractérisent la situation italienne.

C'est dans le contexte de la fonction ultérieure de mise en œuvre, sur le plan national, des dispositions réglementaires qui est confiée à la compétence des autorités nationales, que l'obligation de motivation devrait être pleinement satisfaite. C'est également dans ce contexte que se situeraient les éclaircissements demandés aux *cinquième* et *sixième* questions posées.

Quant à la *troisième* question, la Zuccherifici meridionali fait observer que la différence de traitement normatif réservée à l'Italie serait précisément justifiée par la particularité absolue de la situation de ce pays.

En abordant la *quatrième* question, la Zuccherifici meridionali allègue que l'organisation commune de marché n'aboutit pas à une limitation de l'initiative économique privée mais, au contraire, à la protection de celle-ci.

De plus, les quotas de production ne constitueraient pas une limite rigoureuse et intangible au libre exercice de l'activité d'entreprise, et leur champ d'application serait limité au seul domaine des rapports entre les États membres.

La *septième* et dernière question se situerait en dehors de l'ordre juridique communautaire. Par conséquent, elle devrait être considérée comme irrecevable.

#### d) Observations du Conseil

Quant à la *première* question, le Conseil fait observer que le règlement n° 3331/74 est un règlement de la «deuxième génération», c'est-à-dire un acte ne requérant pas la consultation du Parlement. Il a été pris non sur la base de l'article 43 du traité, mais sur la base de l'article 24,

paragraphe 3, du règlement n° 3330/74. Cet article ne fait pas mention d'une consultation du Parlement.

Dans sa réponse à une question posée par la Cour, le Conseil souligne que toutes les dispositions du règlement n° 3331/74 ont bien le caractère de mesure d'application. La disposition de l'article 2, paragraphe 2, dudit règlement s'inscrirait parfaitement dans le cadre de l'application de l'article 24, paragraphe 2, du règlement n° 3330/74, lequel tendrait à ce que les entreprises qui n'ont pas utilisé leurs quotas 1968-1975 voient ceux-ci réduits.

Le grief relatif au fait que le Parlement n'a pas été consulté serait en fait dénué, lui aussi, de fondement. Le Conseil aurait examiné la proposition de la Commission à trois reprises, les 21 et 22 octobre 1974, les 18 et 20 novembre et le 10 décembre, avant de l'adopter le 19 décembre. Dès les 21 et 22 octobre, il aurait discuté notamment de ce qui allait devenir l'article 2 du futur règlement n° 3331/74 et spécialement du problème italien.

Quant au Parlement, il a discuté de la proposition de la Commission à deux reprises, les 14 novembre et 9 décembre.

Dans le préambule de la résolution du 9 décembre (JO 1974, n° C 155, p. 45), on lit que le Parlement «juge nécessaire, compte tenu des graves préoccupations qui sont celles du monde agricole, de procéder, dans le cadre des propositions faites par la Commission à l'examen des nouvelles décisions du Conseil telles qu'elles sont parvenues à sa connaissance».

Les «décisions» dont fait mention ici le Parlement comprendraient justement les orientations dégagées les 21 et 22 octobre par le Conseil et notamment celles selon lesquelles la République italienne devrait pouvoir adapter les quotas de base de ses sucreries à condition de le faire dans le cadre d'une restructuration de son secteur sucrier.

A l'égard de la *deuxième* question, le Conseil fait valoir que le caractère général d'un acte normatif ne permet pas à son auteur d'entrer, pour sa motivation, dans tous les détails de sa causalité, d'autant au demeurant que ce serait à la décision particulière d'application d'exposer plus particulièrement la rationalité de celle-ci.

La disposition en cause s'inscrirait dans un triple cadre. Premièrement, il y aurait lieu de maintenir le système de quotas. Deuxièmement, pour ne pas trop figer le système et en bannir toute liberté de la concurrence, une adaptation des quotas devait être prévue, d'où l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 3331/74. Troisièmement, il aurait paru nécessaire de retenir une règle plus souple pour l'Italie. L'industrie sucrière de cet État membre aurait tiré largement bénéfice du système des quotas. Toutefois, un statu quo de cette industrie ne semblerait pas économiquement justifié, dans la mesure où il assure une rente de situation à des sucreries existantes dont certaines seraient vétustes et dans la mesure où il maintient des cultures betteravières dans des régions non idoines au détriment de régions plus aptes à produire du sucre. Il serait donc nécessaire de restructurer l'industrie par une modernisation des entreprises et par un déplacement de la culture de betteraves vers des régions à meilleure vocation betteravière. A cette fin, une réduction de quotas supérieure à la normale (5 %) devait être possible à l'égard de l'Italie, d'où la disposition de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74.

Ce triple cadre de règles se retrouverait successivement dans la motivation des règlements n° 3330/74 et n° 3331/74 (onzième considérant du règlement

n° 3330/74, troisième considérant du règlement n° 3331/74).

Le Conseil se réfère également au quatorzième considérant du règlement n° 3330/74, qui devrait être lu avec le troisième considérant du règlement n° 3331/74. La Cour aurait confirmé dans une jurisprudence constante qu'il faut apprécier la motivation d'une mesure réglementaire, qui fait partie d'un ensemble, dans le cadre de cet ensemble.

Quant à la *troisième* question, le Conseil estime que la possibilité de réduction des quotas à la charge de seulement certaines sucreries sises en Italie se justifie par des raisons *objectives*, c'est-à-dire la nécessité objective d'une restructuration dans ce secteur en Italie. Alors que les autres États membres auraient utilisé entièrement leurs quotas de base, les sucreries italiennes ne les auraient utilisés au cours des années 1968 à 1975 qu'à concurrence de moins de 90 % en moyenne. Ce serait la raison de la disposition en cause. Il était toutefois impossible qu'une amputation des quotas des entreprises italiennes déficitaires soit opérée sur la seule base de leurs performances. Le Conseil aurait préféré la lier à la restructuration de la culture betteravière et de l'industrie sucrière italienne, en considérant que c'était le seul moyen d'aboutir à une situation objective.

Enfin, la réduction des quotas serait soumise à une procédure communautaire de contrôle, laquelle aurait pour effet d'éviter tout risque d'arbitraire dans la décision. Tout d'abord, le pouvoir dont dispose la République italienne serait en l'espèce limité par la condition selon

laquelle les mesures doivent être strictement nécessaires à la réalisation des projets de restructuration. Ce pouvoir serait aussi limité dans le temps. Après le 1<sup>er</sup> juillet 1978 il ne saurait plus y avoir consultation préalable de la Commission et, en conséquence, plus de réductions éventuelles.

D'ailleurs, il serait loisible à la Commission de présenter des observations ou de suggérer des modifications.

Au surplus, la Commission pourrait, en vertu de l'article 37 du règlement n° 3330/74, évoquer la question en Comité de gestion.

Enfin, bien que l'article 8 du règlement n° 3331/74, qui prévoit une procédure de contrôle plus détaillée quant aux réductions que les États membres peuvent opérer en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du même règlement, ne soit pas rendu expressément applicable aux réductions à opérer en vertu de l'article 2, paragraphe 2, il n'en reste pas moins que la procédure générale de contrôle de l'application du droit dérivé par les États membres, telle que prévue par le traité (art. 169), serait toujours applicable.

La *quatrième* question tendrait à savoir si la disposition litigieuse, en soumettant les sucreries à l'éventualité d'une réduction *non limitée* de leur quota, a porté atteinte à un droit fondamental.

Selon le Conseil, ce pouvoir discrétionnaire non soumis à des limitations n'existe pas en réalité (voir réponse à la troisième question).

En outre, une réduction de son quota de base n'entraînerait pas pour l'entreprise concernée l'interdiction de produire la quantité de sucre correspondant à cette réduction. Au contraire, la conséquence d'une telle réduction serait de transférer cette partie du quota de base au quota B,

dont toute entreprise sucrière bénéficie en vertu de l'article 25 du règlement n° 3330/74.

Quant aux *cinquième* et *sixième* questions, le Conseil fait remarquer qu'une réduction éventuelle du quota de base en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74, devrait toujours respecter les règles générales du traité, notamment les dispositions pertinentes en matière d'agriculture.

Aux fins d'une réponse à la *septième* question, il faudrait distinguer deux concepts juridiques, à savoir celui de l'application directe et celui de l'effet direct, ces deux conceptions pouvant, mais ne devant pas se produire simultanément (affaire 51/76), Recueil 1977, p. 127, à l'attendu 21).

Il serait donc bien admissible qu'un règlement incorpore, outre des dispositions ayant un effet direct, des dispositions qui nécessitent encore des actes d'exécution avant de pouvoir produire de tels effets.

#### *e) Observations de la Commission*

Quant à la *première* question, la Commission fait observer que le règlement n° 3331/74 repose juridiquement sur l'article 24, paragraphe 3, du règlement n° 3330/74. Par conséquent, la consultation de l'Assemblée ne serait plus requise.

En ce qui concerne la *deuxième* question, la Commission expose que l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 est motivé par le troisième considérant dudit règlement, dans sa seconde phrase. Cette motivation devrait être interprétée dans le cadre du troisième considérant dans son ensemble.

En abordant la *troisième* question, la Commission fait valoir que l'application qui est faite dans le secteur agricole, du

principe de non-discrimination s'inscrit dans un contexte particulier. Ainsi en est-il, dit la Commission, de la comparabilité des situations en cause et des impératifs de politique agricole inscrits à l'article 39 du traité, qui pourraient justifier des régimes apparemment discriminatoires.

L'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 viserait à permettre à l'Italie d'opérer un mouvement de restructuration dans la culture betteravière et dans l'industrie sucrière du nord vers le sud du pays. Ces opérations s'inscriraient dans le cadre d'une politique de développement régional et de redéploiement industriel même au niveau national. Une telle politique permettrait légitimement à l'Italie de modifier les quotas de base entre entreprises sucrières dans une plus grande proportion que dans les autres Etats membres.

Selon la Commission, la *quatrième* question, ainsi qu'elle a été formulée, présuppose qu'il existerait un véritable droit acquis à produire, pendant toute la durée d'application du régime des quotas — c'est-à-dire les campagnes sucrières 1975/1976 à 1979/1980 incluses —, une quantité intangible de sucre bénéficiant de la garantie complète du prix d'intervention. Par contre, le législateur communautaire n'aurait pas voulu se lier pendant 5 ans de manière aussi rigide.

L'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 traduirait ainsi dans le cas de l'Italie la nécessité d'adapter l'attribution des quotas en fonction des impératifs de politique économique reconnus comme justifiés.

Quant aux *cinquième* et *sixième* questions, la Commission expose tout d'abord que les différents cas de modification envisagés par le règlement n° 3331/74 doivent tous être réglés par les Etats membres dans le respect des intérêts des producteurs de betteraves ou de

canne (voir cinquième considérant du règlement n° 3331/74).

Un deuxième critère, tiré du droit communautaire, consisterait dans le respect du principe de la proportionnalité, qui trouve son expression à la fin de la première phrase de la disposition en cause (...«dans la mesure nécessaire pour permettre leur réalisation»).

Dans sa réponse à une question posée par la Cour, la Commission expose que les dispositions contenues dans les articles 7 et 8 du règlement n° 3331/74 pour la mise en œuvre de l'article 2, paragraphe 1, dudit règlement, ne visent pas, par analogie, l'application des autres paragraphes de ce dernier article.

En ce qui concerne l'article 2 du règlement n° 3331/74, la Commission discerne des différences substantielles entre le régime prévu au paragraphe 1 et celui prévu aux paragraphes 2 et 3<sup>1</sup>.

A son avis, la dérogation prévue au paragraphe 1 est applicable dans l'ensemble de la Communauté. Elle obéit à des critères précis et rigoureux et elle est mise en œuvre par une procédure prévoyant la possibilité d'une intervention de la Commission, à laquelle ont été dévolus des pouvoirs contraignants, ainsi qu'il ressort de l'article 8, paragraphe 3, du règlement en question.

Les dérogations prévues aux paragraphes 2 et 3 ont en revanche, pour la Commission, un champ d'application géographique limité à deux régions particulières de la Communauté.

Le Conseil aurait voulu tenir compte de la spécificité de ces deux régions, et il aurait expressément autorisé les Etats membres à adopter des projets de restructuration soustraits à l'application

1 — Ajouté par le règlement n° 298/78, précité (JO 1978; n° L 45).

de la procédure prévue à l'article 8 du règlement n° 3331/74.

La Commission en conclut que le règlement n° 3331/74 contient une réglementation spécifique tant pour le cas prévu à l'article 2, paragraphe 1, que pour les cas prévus à l'article 2, paragraphes 2 et 3. Elle considère donc que la méthode analogique n'est pas applicable dans le cas d'espèce.

En ce qui concerne la *septième* question, la Commission fait observer que l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 prévoit explicitement des mesures d'exécution au niveau national. L'applicabilité directe de cette disposition ne pourrait, par conséquent, être contrariée par une mesure nationale qui aurait pour seul effet de lui donner un contenu concret.

### III — Procédure orale

A l'audience du 6 juin 1979 Eridania, représentée par M<sup>es</sup> Antonio Sorrentino et Mauro De André, la Società Italiana, représentée par M<sup>es</sup> Antonio et Federico Sorrentino, le gouvernement de la République italienne, représenté par l'avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia, la Zuccherifici meridionali, représentée par M<sup>e</sup> Giuseppe Guarino, le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Daniel Vignes, assisté de Mademoiselle Cristina Giorgi, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Cesare Maestripietri ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 28 juin 1979.

## En droit

- 1 Par ordonnance du 3 juillet 1978, parvenue à la Cour le 16 octobre 1978, le Tribunale amministrativo regionale del Lazio a posé à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, un certain nombre de questions concernant la validité et l'interprétation du règlement n° 3331/74 du Conseil, du 19 décembre 1974, relatif à l'attribution et à la modification des quotas de base dans le secteur du sucre (JO n° L 359, p. 18).
- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours en annulation formé par la société «Eridania Zuccherifici nazionali» et dirigé contre un décret conjoint du ministre italien de l'agriculture et des forêts et du ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, portant modification des quotas de base du sucre en application de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 précité.

- 3 A l'appui de son recours, la société Eridania a fait valoir que le décret attaqué serait illégal pour différentes raisons, parmi lesquelles elle a cité l'illégalité de la disposition de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74, qui constitue la base juridique du décret attaqué, ainsi qu'une application erronée de cette disposition par les ministres italiens.
- 4 Pour résoudre les problèmes de droit communautaire qui lui ont ainsi été soumis, le Tribunale amministrativo a posé sept questions à la Cour. Quatre d'entre elles concernent la validité du règlement n° 3331/74, et plus particulièrement de son article 2, paragraphe 2, les autres ont trait à l'interprétation de cette disposition.

En ce qui concerne la validité

*Sur la première question (consultation du Parlement européen)*

- 5 Par la première question, le tribunal demande si la consultation préalable de l'Assemblée prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, a été illégalement omise dans la procédure suivie pour l'adoption de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74.
- 6 L'attribution des quotas de base aux entreprises pour les campagnes sucrières 1975/76 à 1979/80 fait l'objet des dispositions de l'article 24 du règlement n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO n° L 359, p. 1). Ces dispositions stipulent que les États membres procèdent à cette attribution dans le cadre d'une quantité de base fixée pour chaque État membre et d'après un certain nombre de critères, qui se fondent notamment sur la «production de référence» de l'entreprise en cause, c'est-à-dire sur sa production annuelle moyenne de sucre au cours des campagnes sucrières 1968/1969 à 1972/1973, affectée d'un certain coefficient; toutefois, les dispositions en question spécifient certaines hypothèses dans lesquelles d'autres critères doivent être retenus. En outre, l'article 24 prévoit dans son paragraphe 3 que «le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les règles générales pour l'application du présent article et les dérogations éventuelles à ses dispositions». Il est à noter que l'Assemblée a été entendue sur le projet de ces dispositions, au cours de l'élaboration du règlement de base n° 3330/74.

- 7 Le règlement n° 3331/74 a été pris en vertu de l'article 24, paragraphe 3, du règlement de base et conformément à la procédure qui y est prévue; cette procédure diffère de celle prévue par l'article 43 du traité. Toutefois, ainsi que la Cour l'a déjà dit dans son arrêt du 17 décembre 1970 (aff. 25/70, Köster, Recueil p. 1161), on ne saurait exiger que tous les détails des règlements concernant la politique agricole commune soient établis par le Conseil selon la procédure de l'article 43; il est satisfait à cette disposition lorsque les éléments essentiels de la matière à régler ont été arrêtés conformément à cette procédure; mais les dispositions d'exécution des règlements de base peuvent être arrêtées par le Conseil suivant une procédure différente de celle de l'article 43.
  
- 8 En conséquence, le Conseil pouvait valablement arrêter un règlement d'application suivant la procédure visée à l'article 24, paragraphe 3, du règlement n° 3330/74, qui constitue le règlement de base dans le secteur du sucre. Il n'en va pas autrement du seul fait que l'article 24, paragraphe 3, habilite le Conseil non seulement à prendre des mesures d'application, mais également à fixer des «déroghations» aux dispositions du règlement de base, ce terme devant être entendu, dans le cadre dans lequel il se situe, comme se référant nécessairement à des dérogations qui s'insèrent dans le système général de l'attribution des quotas prévu par le règlement de base et qui ne portent pas atteinte aux éléments essentiels retenus par celui-ci.
  
- 9 La première question posée par la juridiction nationale se ramène donc à celle de savoir si en l'espèce les dispositions du règlement n° 3331/74, et notamment son article 2, paragraphe 2, arrêtées sur la base de l'article 24, paragraphe 3, précité, ne dépassent pas le cadre de l'exécution des principes du règlement de base.
  
- 10 Les doutes signalés à cet égard par le Tribunale amministrativo proviennent particulièrement des dérogations que comporte l'article 2 du règlement n° 3331/74. D'après son paragraphe 1, les États membres peuvent diminuer les quotas de base fixés conformément à l'article 24 du règlement n° 3330/74 dans la limite de 5%; le paragraphe 2 prévoit que la République italienne peut «modifier» les mêmes quotas «sur la base de projets de restructuration du secteur betteravier et du secteur sucrier, dans la mesure nécessaire pour permettre leur réalisation».

- 11 Si le pouvoir de la République italienne de modifier ces quotas en vertu de l'article 2, paragraphe 2, n'est pas circonscrit par des limites quantitatives précises, son exercice est néanmoins subordonné à l'existence de projets de restructuration — qui, comme le précise la dernière phrase de la disposition, doivent être soumis pour avis à la Commission avant le 1<sup>er</sup> juillet 1978 —, et il ne peut pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces projets. L'exercice de cette compétence est donc conditionné par des limites bien déterminées.
- 12 Il convient de remarquer à cet égard que la compétence en question s'inscrit dans le cadre d'une préoccupation qui trouve déjà son expression dans le règlement de base. Celui-ci prévoit la possibilité d'un octroi temporaire par l'Italie d'aides d'adaptation aux producteurs de betteraves et de sucre, et la motivation de ce régime exceptionnel fait état de la situation particulière de l'Italie, où la production de ces produits se trouve défavorisée pour des raisons climatiques et, plus particulièrement en ce qui concerne la production betteravière, par les difficultés que présente l'application des méthodes modernes de production.
- 13 La compétence visée à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 se situe donc dans la perspective d'un objectif reconnu par le règlement de base; elle trouve ses limites dans les exigences que cet objectif comporte et telles qu'elles seront élaborées par la République italienne dans les projets de restructuration soumis à la Commission. Dans ces conditions, la compétence en question ne dépasse pas le cadre de l'exécution des principes du règlement de base.

*Sur la deuxième question (défaut de motivation)*

- 14 Par sa deuxième question, le Tribunale amministrativo demande à la Cour si le Conseil, en arrêtant le règlement n° 3331/74, a respecté l'obligation de motivation prévue à l'article 190 du traité et, notamment, si les motifs donnés sont suffisants.
- 15 Dans les motifs du règlement n° 3331/74, le Conseil s'est borné à évoquer la faculté donnée à la République italienne de modifier les quotas de base sur le fondement de projets de restructuration «eu égard à sa situation particulière dans ce secteur». La question de savoir à quel égard cette situation est parti-

culière ne trouve pas sa réponse dans les motifs énoncés par le règlement lui-même, mais dans ceux qu'énumère le règlement de base et qui ont déjà été mentionnés ci-dessus.

- 16 Étant donné le lien étroit qui existe entre le règlement de base et le règlement arrêté pour son application, une telle façon de motiver les modalités particulières valables pour l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre en Italie doit être admise. Elle indique de manière suffisamment précise aux autorités compétentes et aux entreprises concernées la préoccupation qui a conduit le Conseil à fixer ces modalités et les objectifs qui doivent être poursuivis par les projets de restructuration.

*Sur la troisième question (discrimination)*

- 17 La troisième question part de la constatation que seuls les producteurs italiens sont soumis — outre à la possibilité d'une réduction de 5 % des quotas de base prévus à l'égard des entreprises de tous les États membres — au risque d'une limitation supplémentaire de leur activité par l'application de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74. Le Tribunale amministrativo demande si le fait de soumettre la seule industrie italienne au risque d'une telle réduction ne porte pas atteinte à l'interdiction de discrimination entre les producteurs de la Communauté, qui est consacrée à l'article 40, paragraphe 3, du traité.
- 18 Une discrimination au sens de l'article 40 du traité ne saurait se produire si une inégalité de traitement des entreprises correspond à une inégalité des situations dans lesquelles ces entreprises se trouvent. Or, il est constant que la situation dans les domaines betteravier et sucrier sur le territoire italien diffère sensiblement de celle qui existe sur le territoire des autres États membres. La situation particulière de l'Italie, dont les considérants des règlements n° 3330/74 et n° 3331/74 font état, a donné lieu à des mesures spéciales visant à améliorer la structure de l'économie des secteurs betteravier et sucrier en Italie dans leur ensemble. Par rapport aux entreprises des autres États membres, les entreprises italiennes jouissent à certains égards d'un régime favorable, par exemple en ce qui concerne le régime d'aides; à d'autres égards, certaines d'entre elles supportent les désavantages de la situation particulière de l'Italie, comme c'est le cas pour la diminution des quotas de

base de certaines entreprises, au profit de l'augmentation des quotas de base d'autres entreprises, sur le fondement des projets de restructuration.

- 19 De telles différences de traitement trouvent donc leur base dans des différences objectives découlant des situations économiques sous-jacentes; elles ne sauraient être considérées comme des discriminations.

*Sur la quatrième question (droits fondamentaux)*

- 20 La quatrième question est fondée sur la conception que l'exercice de l'activité économique doit être garanti parce qu'il fait partie des droits fondamentaux dont la sauvegarde inspire également le droit communautaire. Cette garantie s'étendrait au droit des entreprises de produire les quantités de sucre correspondant à leurs quotas de base, en tant que ce droit serait inhérent à l'exercice de l'activité économique. C'est à la lumière de cette conception que le Tribunal administratif soulève le problème de savoir si la compétence pour modifier les quotas de base dans les conditions prévues à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 ne porte pas atteinte à l'exercice de l'activité économique des entreprises concernées et, partant, à un de leurs droits fondamentaux.
- 21 La réponse à cette question doit être donnée à la lumière d'une analyse de la nature des quotas de base que comporte la réglementation communautaire. Les quotas désignent les quantités de sucre pour lesquelles les entreprises jouissent des garanties de prix et d'écoulement assurées aux producteurs dans le cadre de l'organisation commune de marché. Ils ne limitent pas l'activité économique des entreprises concernées, mais fixent les quantités de la production dont la commercialisation bénéficie du régime particulier que l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre a créé pour protéger et favoriser la production sucrière dans la Communauté. Cette organisation des marchés est essentiellement variable, en fonction des facteurs économiques qui influencent l'évolution des marchés, ainsi que de l'orientation générale de la politique agricole commune.
- 22 Il en découle qu'une entreprise ne saurait invoquer un droit acquis au maintien d'un avantage, résultant pour elle de la mise en place de l'organisation commune des marchés, et dont elle a joui à un moment donné. Dans ces conditions, la réduction d'un tel avantage ne saurait être considérée comme une atteinte à un droit fondamental.

- 23 En ce qui concerne les quatre premières questions, il y a donc lieu de répondre que l'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 3331/74, et plus particulièrement de son article 2, paragraphe 2.

### En ce qui concerne l'interprétation

#### *Sur la cinquième question (projets de restructuration)*

- 24 Par sa cinquième question, le Tribunale amministrativo demande si le règlement n° 3331/74, ou le droit communautaire en général, comporte des critères particuliers pour apprécier la notion de «projets de restructuration».
- 25 Il convient de noter tout d'abord que les projets de restructuration font partie de l'organisation commune des marchés de sucre et qu'ils s'insèrent donc dans l'ensemble de la politique agricole commune, dont l'article 39, paragraphe 1, du traité fixe les buts. Le paragraphe 2 de cet article précise que, dans l'élaboration de la politique agricole commune et des mesures spéciales qu'elle implique, il sera tenu compte du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles, ainsi que de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns. La pratique des institutions communautaires, par exemple celle qui concerne l'application des articles 92 et 93 du traité, fait ressortir que les projets de restructuration constituent une méthode habituelle et adéquate pour réaliser de tels ajustements graduels. Étant donné l'importance bien connue des disparités entre les diverses régions agricoles en Italie, c'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner la notion de «projets de restructuration» telle qu'elle figure au règlement n° 3331/74.
- 26 Ensuite, il ressort de l'ensemble des dispositions des règlements n° 3330/74 et n° 3331/74 concernant le système des quotas, d'une part, qu'un projet de restructuration a pour objectif d'adapter le secteur du sucre et de la betterave en Italie aux exigences de l'organisation commune des marchés, de telle manière que des règles spéciales pour ce secteur en Italie ne seront plus nécessaires à l'avenir; et d'autre part, qu'un projet de restructuration doit être de nature à permettre aux autorités compétentes italiennes, ainsi qu'à la

Commission, d'apprécier quelles modifications des quotas de base des entreprises sucrières sont nécessaires en vue de cet objectif.

- 27 L'ensemble de ces données permet de constater que la notion de «projets de restructuration» peut s'appliquer tant à un plan d'ajustement global concernant le secteur sucrier dans son ensemble, qu'à un plan d'ajustement aux effets purement régionaux, même si, dans la perspective d'un ajustement graduel de la production betteravière dans une certaine région, ce plan ne concerne pour commencer qu'une seule entreprise sucrière.
- 28 Il y a donc lieu de répondre à la cinquième question que la notion de projet de restructuration au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 se définit par ses objectifs, qui sont d'ajuster le déséquilibre entre différentes régions agricoles, et d'adapter le secteur du sucre et de la betterave en Italie aux exigences de l'organisation commune des marchés, ainsi que par ses effets, qui sont de permettre aux autorités compétentes de procéder à une redistribution des quotas de base entre plusieurs entreprises.

*Sur la sixième question (pouvoir discrétionnaire)*

- 29 Par sa sixième question, le Tribunale amministrativo demande si les limites de la compétence pour modifier les quotas de base des entreprises résultent seulement de la nécessité de mettre en œuvre les projets de restructuration, ou si d'autres limites doivent être observées.
- 30 Il convient de remarquer tout d'abord que le régime des quotas fait partie intégrante de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre qui, d'après le règlement de base, a pour but d'assurer aux producteurs de betteraves et de cannes à sucre de la Communauté le maintien des garanties nécessaires en ce qui concerne leur emploi et leur niveau de vie. Différentes dispositions du règlement n° 3331/74, telles l'article 3 et l'article 4, paragraphe 2, s'inspirent également du souci de sauvegarder les intérêts de ces producteurs. Les motifs de ce règlement font état de la nécessité d'empêcher que les modifications des quotas de base se fassent au détriment de ces intérêts.

- 31 Le respect des principes généraux du droit communautaire, qui s'impose à toute autorité chargée d'appliquer des règlements communautaires, a pour effet d'obliger les autorités, compétentes pour modifier les quotas de base, à concilier la sauvegarde des intérêts légitimes susceptibles d'être affectés. En effet, l'article 39 du traité, qui fixe les buts de la politique agricole commune, n'exprime pas seulement la volonté d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, mais aussi celle d'accroître la productivité de l'agriculture, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.
- 32 Il y a donc lieu de répondre à la sixième question que la compétence pour modifier les quotas de base prévue à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 est limitée non seulement par les exigences des projets de restructuration, mais aussi par les finalités de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, notamment par le but de sauvegarder les intérêts des producteurs de betteraves et de cannes à sucre, ainsi que par les principes généraux du droit communautaire.

*Sur la septième question (applicabilité directe)*

- 33 La septième question pose le problème de savoir si l'applicabilité directe du règlement n° 3331/74 dans l'ordre juridique italien, en vertu de l'article 189 du traité, est compatible avec des dispositions émanant des autorités italiennes visant à réglementer l'application de ce règlement
- 34 L'applicabilité directe d'un règlement ne fait pas obstacle à ce que le texte même du règlement habilite une institution communautaire ou un État membre à prendre des mesures d'application. Dans la dernière hypothèse, les modalités de l'exercice de ce pouvoir sont régies par le droit public de l'État membre concerné; toutefois, l'applicabilité directe de l'acte qui habilite l'État membre à prendre les mesures nationales en question aura pour effet de permettre aux juridictions nationales de contrôler la conformité de ces mesures nationales avec le contenu du règlement communautaire.

- 35 Il convient donc de répondre à la septième question qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre l'applicabilité directe d'un règlement communautaire et l'exercice de la compétence, reconnue à un État membre, pour prendre des mesures d'application sur la base de ce règlement.

#### Sur les dépens

- 36 Les frais exposés par le Conseil et la Commission et par le gouvernement de la République italienne, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement. La procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunale amministrativo regionale del Lazio (troisième chambre) par ordonnance du 3 juillet 1978, dit pour droit:

- 1) L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 3331/74, et plus particulièrement de son article 2, paragraphe 2.
- 2) La notion de projet de restructuration au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 se définit par ses objectifs, qui sont d'ajuster le déséquilibre entre différentes régions agricoles, et d'adapter le secteur du sucre et de la betterave en Italie aux exigences de l'organisation commune des marchés, ainsi que par ses effets, qui sont de permettre aux autorités compétentes de procéder à une redistribution des quotas de base entre plusieurs entreprises.
- 3) La compétence pour modifier les quotas de base prévue à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 3331/74 est limitée non seulement par les exigences des projets de restructuration, mais aussi par les finalités de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, notamment par le but de sauvegarder les intérêts des producteurs de betteraves et de cannes à sucre, ainsi que par les principes généraux du droit communautaire.

- 4) Il n'y a pas d'incompatibilité entre l'applicabilité directe d'un règlement communautaire et l'exercice de la compétence, reconnue à un État membre, pour prendre des mesures d'application sur la base de ce règlement.

Kutscher                      Mertens de Wilmars                      Mackenzie Stuart

Pescatore                      Sørensen                      O'Keeffe                      Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 septembre 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Pour le président

J. Mertens de Wilmars  
(président de la première chambre)

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. JEAN-PIERRE WARNER,  
PRÉSENTÉES LE 28 JUIN 1979 <sup>1</sup>

Sommaire

Introduction .....	2774
Première question .....	2778
Deuxième question .....	2782
Troisième question .....	2783
Quatrième question .....	2784
Cinquième question .....	2785
Sixième question .....	2786
Septième question .....	2787
Conclusion .....	2788

<sup>1</sup> — Traduit de l'anglais.