

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.

Le droit d'intervenir reconnu aux institutions n'est pas soumis à la condition de l'existence d'un intérêt à agir.

3. Dans l'exercice du pouvoir qui lui est reconnu par l'article 42, alinéa 1, du traité CEE, de décider dans quelle mesure les règles de concurrence trouvent à s'appliquer dans le secteur agricole, comme dans l'ensemble de la mise en œuvre de la politique agricole commune, le Conseil détient un large pouvoir d'appréciation.
4. Ne saurait constituer une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, une différence de traitement des industries qui s'explique par des différences objectives existant entre les situations dans lesquelles des industries se trouvent.

Il n'y a pas non plus discrimination au sens de la disposition précitée lorsqu'en arrêtant des mesures d'intérêt général, le Conseil ne tient pas compte des différences de situation

entre entreprises dues aux options commerciales et à la politique interne de celles-ci.

5. 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 139/79

MAIZENA GMBH, ayant son siège social à D-2000 Hambourg, Spaldingstraße 218, représentée par ses gérants MM. Karl-Heinz Schlieter et Klaus A. Schroeter, assistée de M^{es} Hans G. Kemmler, Barbara Rapp-Jung et Alexander Boehlke, avocats au barreau de Francfort-sur-le-Main, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e Ernest Arendt, 34b, rue Philippe-II,

partie requérante,

soutenu 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 Arved Deringer, 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^e 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 de certaines dispositions du règlement n° 1293/79 du Conseil du 25 juin 1979, (JO L 162, p. 10, avec rectificatif au JO L 176, p. 37, annexe) modifiant le règlement n° 1111/77 du Conseil établissant des dispositions communes pour l'isoglucose,

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 — Antécédants 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° 1111/77, 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 égal 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 écoulée 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 5 septembre 1979, la société Maizena GmbH, entreprise du secteur de la transformation de maïs qui fabrique de l'amidon et des produits dérivés de l'amidon surtout à Krefeld, en république fédérale d'Allemagne, a demandé l'annulation du règlement n° 1111/77 tel que modifié par le règlement n° 1293/79, dans la mesure où, conformément à l'article 9, paragraphe 4, il impose à la société Maizena à l'annexe II, en application de l'article 9, paragraphes 1 à 3, un quota de production pour l'isoglucose.

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.

Le 28 mai 1980, la requérante a adressé à la Cour un document rédigé en langue allemande et intitulé «Addendum zur Replik» (supplément au mémoire en réplique) dans lequel la requérante a pris position, en invoquant l'article 42 du règlement de procédure, à l'égard de ce qu'elle a qualifié de «verschiedene neue, verhältnismäßig selbständige Verteidigungsmittel» (divers moyens nouveaux, de caractère relativement autonome) qu'aurait invoqués le Conseil, dans son mémoire en duplique, et qui auraient été explicités par la Commission dans son mémoire en intervention.

Par lettre du 12 juin 1980, le greffier de la Cour a informé les avocats de la requérante que la Cour avait décidé, en réunion administrative, de rejeter le document susvisé au motif, d'une part, que les éléments de la duplique sur lesquels la requérante a pris position ne constituaient pas des «moyens nouveaux» au sens de l'article 42 du règlement de procédure, mais plutôt des arguments complémentaires en réponse aux moyens invoqués par la requérante et, d'autre part, que l'article 42, paragraphe 2, dudit règlement, autorise une partie à répondre à un «moyen nouveau» soulevé par l'autre partie au cours de la procédure seulement après y avoir été autorisée expressément par le président, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

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 de la Commission.

II — Conclusions des parties

La *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

- «1. déclarer que le règlement n° 1111/77 du Conseil, tel que modifié par le règlement n° 1293/79, est nul dans la mesure où, conformément à l'article 9, paragraphe 4, il impose à la requérante à l'annexe II, en application de l'article 9, paragraphes 1 à 3, un quota de production pour l'isoglucose;
2. condamner le Conseil aux dépens.»

Le *Conseil* conclut, dans son mémoire en défense, à ce que la Cour rejette le recours comme irrecevable et subsidiairement comme non fondé et condamne la requérante aux dépens.

Dans son mémoire en duplique, le Conseil a maintenu ses conclusions en ce qui concerne le recours et a conclu en outre à l'irrecevabilité de l'intervention du Parlement en faveur de la requérante.

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 que la recevabilité du recours découle de l'article 173, paragraphe 2, du traité, selon lequel toute personne morale peut aussi former un recours contre une décision qui, bien que prise sous l'apparence d'un règlement, la concerne directement et individuellement.

La requérante soutient qu'elle est concernée *directement* par le règlement parce que ce serait le régime attaqué lui-même qui affecterait matériellement sa position juridique, sans qu'une mesure complémentaire des institutions ou des États membres doive intervenir. Dans le cas de la requérante, l'attribution des quotas serait effectuée *directement* par l'article 9, paragraphe 4, du règlement en liaison avec l'annexe II, d'après lequel le quota de base de la requérante s'élève à 28 000 tonnes exprimées en matière sèche.

Étant citée notamment à l'annexe II, la requérante serait concernée *individuellement* par la réglementation attaquée.

De plus, l'article 9, paragraphe 4, ne constituerait *pas* une mesure de *caractère normatif*. Au contraire, il statuerait sur six cas individuels par une *décision collective* s'appliquant à un cercle fermé et limité qui ne pourrait se modifier pendant la période de validité de la réglementation attaquée. Cette conception correspondrait à la jurisprudence constante de la Cour (voir M. l'avocat général Warner dans les affaires 103 à 109/78, *Beaufort*, Recueil 1979, p. 26 et suiv.).

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'elle n'attaque que les dispositions de l'article 9, para-

graphe 4, et de l'annexe II du règlement qui auraient non seulement l'apparence mais aussi la nature juridique d'une décision. Elle ne conteste pas le caractère réglementaire d'autres dispositions du règlement, et notamment celles du nouvel article 9, paragraphes 1 à 3, lesquelles constitueraient l'acte de base des dispositions d'application attaquées, à savoir celles fixant les quotas. Or, pour motiver son recours en annulation, au titre de l'article 173 du traité, la requérante déclare mettre en cause, en utilisant la voie de l'article 184, la validité des dispositions réglementaires de l'article 9, paragraphes 1 à 3, susvisés.

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 d'un 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

Pour la *requérante*, les institutions communautaires seraient soucieuses de réserver au sucre le quasi-monopole du marché des édulcorants et d'interdire l'accès de ce marché à des produits nouveaux résultant de la recherche et de la capacité d'innovation des entreprises de la Communauté. Le règlement n° 1293/79, dirigé contre l'industrie naissante de l'isoglucose en général et contre la *requérante* en particulier, violerait divers principes fondamentaux du traité, et notamment

- les fondements du régime de la concurrence,
 - le principe de proportionnalité, et
 - l'obligation de l'égalité de traitement.
1. Violation par le régime des quotas pour l'isoglucose de certains principes fondamentaux du droit de la concurrence et des articles 39 à 46 du traité

La *requérante* part de la prémisse, qu'elle explicite de façon détaillée, selon laquelle

il ressort de l'ensemble des dispositions du traité en matière agricole et de concurrence, comme de leurs relations réciproques, que les compétences étendues qui sont accordées aux institutions communautaires doivent être exercées *en tenant compte aussi de la création d'une concurrence effective dans le domaine agricole*. Le règlement n° 26/62 du Conseil «portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles» (JO du 20 avril 1962, p. 993 et 994) reposerait sur la même idée.

Pour la *requérante*, les exigences minimales posées par les principes du droit communautaire de la concurrence ne seraient pas satisfaites, et cela surtout pour deux raisons.

En premier lieu, l'isoglucose serait soumis à un système de quotas avant qu'un accès suffisant au marché des édulcorants lui ait été ouvert. En effet, le système des quotas barrerait à l'isoglucose l'accès au marché des édulcorants alors que ce produit serait encore au premier stade de son développement. Il entraverait également le développement après ce stade initial et lui barrerait l'accès ultérieur au marché des édulcorants. En effet, avec un quota A de 138 819 tonnes, l'isoglucose se verrait assigner 1,3 % du marché. Quant à l'accès ultérieur au marché, l'article 9, paragraphe 6, du règlement prévoirait une quantité de réserve égale au plus à 6 941 tonnes ou 0,06 %. Or, même cette possibilité ne s'appliquerait toutefois pas aux détenteurs actuels de quotas.

Il résulterait de ces considérations que le principe du marché ouvert et du libre accès au marché aurait été violé par le régime des quotas pour l'isoglucose. Cette violation ne saurait être justifiée ni par l'objectif de stabilité du marché énoncé à l'article 39 du traité, ni par le caractère «transitoire» des dispositions en cause.

En deuxième lieu, certaines modalités du système des quotas pour l'isoglucose créeraient des *structures de concurrence plus restrictives* que les limitations qui seraient *nécessaires* pour atteindre le but poursuivi.

En effet, selon la requérante, en prévoyant des *quotas absolument invariables*, le règlement attaqué ne laisse aucune marge ou potentiel de concurrence. Une quantité de réserve permettant une concurrence suffisante et destinée aux nouveaux venus comme aux détenteurs d'un quota aurait rempli cette condition.

Il y aurait *exclusion d'une concurrence effective entre l'isoglucose et le sucre*. En effet, quel que soit l'effort concurrentiel qu'elle fasse, l'isoglucose n'aurait aucune possibilité d'obtenir un plus grand pourcentage du marché des édulcorants. Selon la requérante, les institutions communautaires auraient dû fixer les quotas pour l'isoglucose de manière à ce qu'ils permettent un minimum de concurrence.

Enfin, la répartition des quotas entre les entreprises concernées serait elle-même contraire au jeu de la concurrence. Le règlement attaqué attribuerait à la seule entreprise *Amylum* un quota qui représenterait 40 % du marché de l'isoglucose.

2. Violation du principe de la proportionnalité

La requérante fait en outre valoir que le régime des quotas violerait le principe de proportionnalité entre les moyens utilisés et l'objectif visé, à savoir de ne pas aggraver le déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché du sucre. Or, ce déséquilibre serait principalement le résultat d'une politique du Conseil qui, par la fixation de prix et de quotas plus élevés qu'il n'eût été nécessaire, aurait constamment fait prévaloir l'objectif de la hausse des revenus sur celui de la stabilisation du marché. D'autre part, des institutions communautaires auraient surévalué de beaucoup la production future de l'isoglucose.

3. Violation par le régime des quotas du principe de l'égalité de traitement

La requérante fait valoir que le système des quotas pour l'isoglucose crée des conditions qui ne permettent aucune concurrence équilibrée entre l'isoglucose et le sucre, produits qui se trouveraient dans une situation comparable. A cet égard, l'argumentation de la requérante recoupe dans une large mesure les raisons qu'elle a données (sous B, 1, ci-dessus) pour soutenir sa thèse selon laquelle les exigences minimales posées par les principes du droit communautaire de la concurrence ne seraient pas satisfaites par le régime des quotas. La requérante conteste en outre qu'il existe de raisons objectives pour justifier l'inégalité de traitement dont elle se plaint.

La requérante soutient également que le système des quotas introduit aussi des conditions de concurrence discriminatoires dans les relations entre les fabricants d'isoglucose entre eux. En effet, le règlement fixerait les quotas des fabricants à des niveaux manifestement différents. Cette inégalité ne saurait se justifier par l'argument selon lequel les quotas auraient été calculés sur base de la production et de la capacité de production pendant une période de référence. Une telle attribution serait arbitraire. En effet, le choix opéré désavantagerait précisément ceux qui, comme la requérante, auraient commencé à produire de l'isoglucose avec une grande prudence, compte tenu de l'incertitude du cadre juridique applicable à ce produit dans la politique agricole commune.

A titre de remarques liminaires, le *Conseil* insiste sur le caractère fondamental de la reconnaissance de son pouvoir discrétionnaire dans le domaine de l'intervention économique et en particulier dans la conduite de la politique agricole commune. Il y aurait un risque de conflit entre le principe du pouvoir discrétionnaire du Conseil en matière économique et le recours à des concepts

tels que celui de discrimination et de non-proportionnalité. La Cour ne devrait donc exercer qu'un «contrôle restreint», de sorte qu'elle n'admettrait que les cas de discrimination ou de non-proportionnalité *manifestes*.

Sous réserve de ses observations sur l'irrecevabilité du recours, le Conseil traite des moyens de fond soulevés par la requérante, dont il conteste chacun.

Pour le Conseil, le règlement n° 1293/79 ne violerait ni les objectifs de l'article 39 du traité ni les règles générales de concurrence du traité. En effet, le règlement poursuivrait à la fois l'équilibre entre le sucre et l'isoglucose, c'est-à-dire entre deux produits étroitement liés et interdépendants, et la stabilisation entre ces deux produits. De plus, la Cour aurait indiqué dans son arrêt du 13 mai 1971 (affaires jointes 41 à 44/70 — *International Fruit Co.*, Recueil 1971, p. 411) que «les dispositions relatives à la concurrence ne sont applicables aux produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil, compte tenu des objectifs de l'article 39». Dans ces conditions, le Conseil ne saurait être accusé d'avoir dérogé à ces dispositions, au nom de ces objectifs, puisque justement le traité et la Cour lui accordent une pareille possibilité.

Le Conseil est en outre d'avis que, dans la mesure où l'isoglucose est soumis par le règlement n° 1293/79 à un système de quotas tout à fait analogue à celui en vigueur dans le secteur du sucre, ce régime ne saurait être considéré comme disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire une certaine stabilisation du marché des édulcorants.

Le Conseil se livre à une réfutation détaillée de chacun des arguments invo-

qués par la requérante à l'appui du moyen tiré d'une discrimination de l'isoglucose par rapport au sucre. D'une façon plus générale, il rappelle le caractère transitoire du règlement, l'intérêt public péremptoire qui s'attacherait à l'équilibre des deux produits et l'article 39, lettre c), du traité et estime que chacune de ces raisons suffit pour justifier amplement la mesure en question, qui ne serait qu'une mesure conservatoire dans l'attente des nouvelles règles concernant le sucre, à arrêter par le Conseil à partir de la campagne 1980-1981.

Pour ce qui est du moyen fondé sur la discrimination entre producteurs que comporterait la fixation des quotas de ceux-ci, le Conseil, après avoir rappelé la nature transitoire du règlement en question, qui serait valable seulement pour une campagne et destiné à être remplacé et réexaminé dans le cadre de la nouvelle réglementation sucre, dresse un tableau de comparaison de pourcentage du quota de base des quatre fabricants principaux (à savoir, Amylum, Maizena, Roquette et Tunnel) par rapport à leur capacité de production. De ce tableau il résulterait que les quatre sociétés seraient fort proches les unes des autres.

La requérante réplique, en ce qui concerne la question de l'application et de la fonction des règles de concurrence dans le domaine des articles 39 et suivants, que la Cour a interprété l'article 39 en ce sens qu'il fixe aux autres dispositions du traité les *limites* qui leur seraient inhérentes et au-delà desquelles il serait porté atteinte aux finalités du marché commun (arrêt dans l'affaire 6/72, *Europemballage Corporation*, Recueil 1973, p. 245-246, 24^e attendu). La même limitation s'appliquerait à la marge d'appréciation du législateur en matière agricole. Il ne serait pas douteux

que parmi ces limites figurerait la sauvegarde du libre accès au marché. A supposer même, ce qui est contesté par la requérante, que l'imposition des quotas soit légale de ce point de vue, le libre accès au marché serait excessivement restreint par les modalités du régime et notamment son manque de flexibilité, son exclusion d'une concurrence effective entre l'isoglucose et le sucre, ses entraves à l'utilisation rationnelle de la capacité de production et la répartition des quotas elle-même. Le Conseil aurait donc manifestement méconnu et outrepassé, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu par l'article 40, paragraphe 3, et l'article 39, les limites que lui assignerait le principe du libre accès au marché.

La requérante maintient la thèse selon laquelle le régime des quotas violerait le principe de proportionnalité en raison de la date de son instauration et de la nature restrictive de ses dispositions. Elle fait en particulier valoir que ledit régime aurait été imposé à une date et avec des modalités qui n'avaient pour but que d'interdire à l'isoglucose l'accès du marché. La limitation de la production à au maximum 85 % de la capacité de production l'indiquerait clairement. Ce faisant, les institutions communautaires feraient une nouvelle tentative pour supprimer le soi-disant avantage que l'organisation du marché du sucre conférerait à l'isoglucose à concurrence de 15 % du prix d'intervention.

En ce qui concerne les moyens tirés de la discrimination de l'isoglucose par rapport au sucre et de la discrimination entre les fabricants d'isoglucose entre eux, la requérante prend position, tant sur le plan des faits que sur celui du droit, sur les objections du Conseil à cet égard.

Dans son mémoire en duplique, le Conseil soutient que la requérante n'a apporté aucune preuve, du moins dans le contexte de ses observations relatives au pouvoir discrétionnaire, que des «règles générales» ou des «principes» du droit

communautaire (en l'occurrence, le principe de libre concurrence) fixent des limites bien déterminées au législateur dans le secteur agricole.

Le Conseil se plaint de ce que la requérante dissimulerait, dans son *premier moyen*, de manière pratiquement inextricable, deux aspects entièrement différents de la question qui devraient être clairement distingués l'un de l'autre: d'une part, la réglementation générale en matière de concurrence entre entreprises dans le marché commun et, d'autre part, la question beaucoup plus vaste de l'existence d'une éventuelle réglementation communautaire de base précise régissant le domaine économique. L'article 3 f) du traité viserait sans doute ces deux aspects du problème. Cependant pour ce qui est de la deuxième branche de celui-ci, la requérante supposerait qu'au fond le traité édicte par principe une réglementation économique de type libéral, à savoir une économie libre de marché dans laquelle certaines restrictions étroitement délimitées ne seraient autorisées qu'à titre exceptionnel. Or, ainsi que le démontrerait la jurisprudence récente de la Cour (voir notamment l'arrêt du 13 décembre 1979 dans l'affaire 44/79, Hauer; arrêt du 5 décembre 1979 dans les affaires jointes 116 et 124/77, Amylum/Conseil et Commission; Tunnel/Conseil et Commission), l'ordre économique fondamentalement libre que la requérante exigerait pour la Communauté — particulièrement dans le secteur agricole — ne trouverait aucun fondement dans le traité.

Le Conseil est d'avis que la requérante a évité, sans doute de propos délibéré, de transformer les arguments qu'elle a développés sous le premier moyen en un moyen de violation de la règle de droit, en ce qu'elle éviterait de poser le problème au niveau des droits fondamentaux, et plus particulièrement du droit au libre exercice du commerce.

D'après le Conseil, l'objectif de concurrence non faussée dans la Communauté

tel que visé à l'article 3 f) du traité n'aurait en aucun cas, contrairement à l'assertion de la requérante, une valeur absolue. Il devrait bien plus être considéré de manière relative au regard d'autres objectifs d'importance égale visés par le traité. Par conséquent, dans la perspective d'un droit au libre exercice d'une activité économique, la requête de la requérante devrait se limiter à la question de savoir si la réglementation relative aux quotas constitue, au regard des objectifs agricoles qu'elle poursuit, un moyen approprié, nécessaire et adéquat qui n'entraîne pas de charges excessives, en vue de réaliser ces objectifs.

Pour le Conseil, ce serait dans le contexte du règlement portant organisation commune du marché du sucre et en relation directe avec celui-ci qu'il conviendrait de considérer la réglementation des quotas pour l'isoglucose. Les réglementations des quotas des deux organisations de marché seraient essentiellement destinées à remédier à la situation excédentaire actuelle sur le marché des édulcorants grâce à une interaction de leurs effets. Dans son arrêt dans les affaires *Amylum* et *Tunnel*, la Cour de justice aurait reconnu que le Conseil avait pu prendre des mesures restrictives à l'égard de l'isoglucose, étant donné que la production de l'isoglucose contribuerait à accroître les excédents du sucre.

Au terme d'un exposé très détaillé, sur le plan des faits, du régime des quotas compte tenu de ses objectifs, le Conseil conclut que l'affirmation selon laquelle ce régime aurait des effets restrictifs à plusieurs titres ne s'appuyait sur aucune donnée concrète et utilisable. De plus, même si les producteurs avaient été en droit d'espérer, pour la campagne en cours, une sorte de flambée de leurs débouchés et avaient voulu renforcer considérablement leurs capacités de production, le régime des quotas ne pourrait pas pour autant être considéré comme portant atteinte au principe du libre exercice de leur activité écono-

mique, étant donné que la fabrication d'isoglucose ne saurait être considérée comme une forme d'activité économique, distincte et autonome. Elle ne serait en réalité qu'une branche d'activité économique particulière qui serait en rapport direct avec de nombreuses autres activités parmi lesquelles s'inscrirait notamment la fabrication d'amidon.

Le Conseil fait valoir en outre que le grief de violation du principe de la proportionnalité serait sans fondement, et cela notamment sous les aspects du caractère prétendument trop rigoureux du système des quotas, ainsi que du prétendu défaut d'appréciation des perspectives de production d'isoglucose.

Pour ce qui est du moyen tiré d'une discrimination de l'isoglucose par rapport au sucre, le Conseil soutient notamment qu'en modifiant le règlement n° 1111/77, il n'aurait traité de manière différente certaines situations précises que dans la mesure où des données objectives le justifiaient. Compte tenu de sa situation de départ objective en 1978-1979, la requérante aurait les mêmes chances de vendre sa production qu'un fabricant de sucre. La requérante chercherait en réalité à produire de l'isoglucose sans restriction et sans entrave sur le plan de la concurrence, tout en conservant ses avantages en matière de coûts. Étant donné les obligations que lui impose l'article 39 du traité, le Conseil ne pourrait accepter une chose pareille.

Quant à la prétendue discrimination des producteurs d'isoglucose les uns par rapport aux autres, le Conseil relève notamment que, lors de l'élaboration du règlement n° 1293/79, plus de deux années s'étaient écoulées, au cours desquelles la production avait quitté le stade purement expérimental et où l'isoglucose avait trouvé ses débouchés sur le marché des édulcorants. Le Conseil pouvait se fonder sur cet état de fait objectif pour choisir comme fondement de la réglementation relative aux quotas

les chiffres de production les plus récents. Les différentes incidences de cette réglementation sur chacun des producteurs ne feraient par conséquent que refléter, à juste titre, leurs situations différentes. La requérante n'aurait pas été en mesure d'indiquer ce qu'aurait dû être, à son avis, une répartition des quotas prétendument non discriminatoire.

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. Ce faisant, elle s'en tient pour l'essentiel à l'ordre des moyens dans la requête.

C — *Violation des formes substantielles*

D'après la requérante, le règlement n° 1293/79 aurait été adopté précipitamment, *sans consultation du Parlement européen*, contrairement à l'obligation inscrite à l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, du traité. Cette omission entraînerait ipso facto la nullité du règlement.

En effet, on ne verrait pas de justification à cette méconnaissance de la consultation de l'Assemblée. En particulier, l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978 ne serait *pas de nature* à justifier la violation du traité par le Conseil, même s'il peut être compris comme une invitation au Conseil à instaurer une organisation de marché pour les édulcorants. De même, le soi-disant *intérêt public péremptoire* à ce qu'un régime de l'isoglucose soit arrêté avant le début de la campagne sucrière ne justifierait pas le non-respect de la répartition des compétences entre les institutions communautaires prévues par le traité.

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.

Le Conseil n'estime donc pas que le moyen de non-consultation de l'Assemblée doive être retenu.

Dans son mémoire en réplique, la *requérante* continue à invoquer le moyen tiré de l'absence de consultation du Parlement.

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

1. 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 parlementaires. 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 commission 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 un « 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 pour 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'ailleurs 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 138/79 (Roquette/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° 1293/79 pour violation des formes substantielles du traité, la Commission suggère que les dispositions dudit règlement soient considérées comme provisoirement applicables jusqu'à ce que qu'un nouvel acte du Conseil soit valablement 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^{es} B. Rapp-Jung et A. Boehlke, avocats au barreau de Francfort-sur-le-Main, 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^c 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 Averd Deringer, 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 5 septembre 1979, la requérante, société de droit allemand, qui fabrique, entre autres produits, de l'isoglucose, a demandé à la Cour de déclarer non valide le règlement n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977, tel que modifié par le règlement n° 1293/79 du 25 juin 1979 (JO L 162, p. 10 avec rectificatif au JO L 176, p. 37), dans la mesure où il lui impose un quota de production fixé à l'annexe II du règlement.
- 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 l'intervention du Parlement 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 cons-

titutive 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 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.»

- 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 CEE 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 CEE 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 des principes du droit de la concurrence

- 22 Selon la requérante, l'article 42 du traité, aux termes duquel il appartient au Conseil de déterminer dans quelle mesure les règles de concurrence sont applicables en matière agricole, n'autoriserait pas celui-ci à restreindre plus que nécessaire le libre jeu de la concurrence qui serait un des objectifs fondamentaux du traité énoncé à l'article 3 (f); or, les mesures arrêtées par le Conseil en matière d'isoglucose iraient précisément au-delà de ce qui serait nécessaire.
- 23 L'établissement d'un régime de concurrence non faussée n'est pas le seul objectif mentionné à l'article 3 du traité, lequel prévoit aussi, notamment, l'instauration d'une politique agricole commune. Les auteurs du traité, conscients de ce que la poursuite simultanée de ces deux objectifs pouvait se révéler, à certains moments et dans certaines circonstances, difficile, ont prévu à l'article 42, alinéa 1, que:

«les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 43, paragraphes 2 et 3, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39.»

Sont ainsi reconnus tout à la fois la primauté de la politique agricole par rapport aux objectifs du traité dans le domaine de la concurrence et le pouvoir du Conseil de décider dans quelle mesure les règles de concurrence trouvent à s'appliquer dans le secteur agricole. Dans l'exercice de ce pouvoir, comme dans l'ensemble de la mise en œuvre de la politique agricole, le Conseil détient un large pouvoir d'appréciation.

- 24 Or, de l'examen des mesures attaquées il résulte que l'effet qu'elles sont susceptibles d'avoir sur la concurrence est l'inévitable conséquence de la volonté légitime du Conseil de soumettre la production d'isoglucose à des mesures restrictives. Ces mesures laissent d'ailleurs subsister des possibilités non négligeables de concurrence au niveau des prix, des conditions de vente et de la qualité de l'isoglucose. L'on ne saurait, dans ces circonstances, reprocher au Conseil d'avoir excédé son pouvoir d'appréciation.

Quant à la violation du principe de la proportionnalité

- 25 La requérante arguë de ce qu'en établissant un régime de quotas pour l'isoglucose le Conseil aurait choisi le mode d'action le plus restrictif qui aboutirait à empêcher toute utilisation rationnelle de la capacité de production de la requérante. Par contre, aucune mesure n'aurait été prise à l'égard de l'industrie sucrière. Les charges ainsi imposées unilatéralement à l'industrie de l'isoglucose violeraient le principe de proportionnalité.
- 26 En premier lieu, la requérante ne saurait se plaindre d'un obstacle mis par le Conseil à l'utilisation rationnelle de sa capacité de production alors que sa production réelle n'a même pas atteint le quota maximal qui lui a été accordé. D'autre part, ici aussi, le véritable problème est de savoir si, en arrêtant les mesures qu'il a prises, le Conseil va au-delà des limites du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu. Tel n'est pas le cas, ainsi qu'il ressort des considérations précédentes. Il faut d'ailleurs souligner à cet égard qu'il n'est pas exact de dire, comme l'affirme la requérante, qu'aucune mesure restrictive n'a été prise à l'égard de l'industrie sucrière et, de toute manière, les possibilités d'action à l'égard de cette industrie sont limitées par la nécessité, pour le Conseil, de veiller au maintien d'un niveau de vie équitable pour la population agricole qui est l'un des objectifs mentionnés à l'article 39, paragraphe 1 b), du traité.

Quant à la prétendue discrimination entre producteurs de sucre et d'isoglucose

- 27 La requérante se plaint d'une discrimination dont seraient victimes les producteurs d'isoglucose. Bien que se trouvant dans une situation similaire à celle des producteurs de sucre, ils seraient soumis à un régime de quota différent. Le système de quotas appliqué à l'isoglucose ne tiendrait compte ni de la nécessité de préserver le libre jeu de la concurrence ni de ce que le sucre et l'isoglucose sont à des stades différents de développement; les quotas seraient calculés sur base de périodes de référence qui ne concorderaient pas avec celles retenues pour le sucre et l'ensemble du système manquerait de la flexibilité qui caractériserait le régime du sucre. Enfin, l'industrie de l'isoglucose ne bénéficierait pas des garanties d'une organisation de marché.

- 28 Les arguments relatifs au jeu de la concurrence et aux stades inégaux de développement des deux industries ne sont que la répétition d'arguments auxquels il est déjà répondu dans le cadre de l'examen de la prétendue violation des principes du droit de la concurrence. Les autres différences relevées par la requérante s'expliquent par les différences objectives existant entre les situations des industries du sucre et de l'isoglucose et donc le Conseil, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, a tiré les conséquences. Ce moyen doit donc être rejeté comme non fondé.

Quant à la discrimination entre producteurs d'isoglucose

- 29 La requérante reproche au Conseil de ne pas avoir réparti les quotas entre les diverses entreprises productrices d'isoglucose selon un système qui tienne compte de ce que certaines entreprises ont volontairement freiné leurs investissements dans l'attente du règlement qui, après l'arrêt de la Cour du 25 octobre 1978 précité, devait modifier le régime de l'isoglucose.
- 30 Après l'arrêt du 25 octobre 1978, les perspectives d'avenir du marché de l'isoglucose ont été les mêmes pour l'ensemble des entreprises productrices d'isoglucose dans la Communauté. Confrontées à ce problème, elles ont réagi différemment, mais l'on ne saurait reprocher au Conseil de ne pas tenir compte 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.

Quant à l'existence d'une erreur matérielle dans le calcul du quota de la requérante

- 31 Il a été avancé par la requérante, au cours de la procédure orale, que le quota maximal fixé à son égard avait été calculé sur la base d'une capacité qu'elle avait annoncée tenant compte des interruptions de travail inévitables alors que, selon la réplique du Conseil, la capacité prise en considération dans le calcul des quotas maximaux est une capacité brute, sans déduction des pertes dues aux interruptions de travail. Il s'ensuivrait que la fixation du quota accordé à la requérante serait entachée d'une erreur matérielle et que l'annexe II devrait, à tout le moins sur ce point, être corrigée.

- 32 Ce moyen ayant été soulevé en fin de procédure, les informations dont dispose la Cour ne lui permettent pas de se prononcer sur la réalité d'une telle erreur. Cela n'est d'ailleurs pas nécessaire à la solution du litige au vu de la violation des formes substantielles constatées ci-après. C'est au Conseil qu'il appartiendra de tirer les conséquences de cette erreur si elle apparaît établie.

Quant à la violation des formes substantielles

- 33 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.
- 34 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.
- 35 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.
- 36 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.

37 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 a 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 du 1^{er} mars et du 10 mai 1979, avait attiré son attention sur cette possibilité.

38 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

39 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.

40 Le Conseil a succombé en son action et la requérante, mais non le Parlement, a conclu à sa condamnation aux dépens. Il en résulte qu'il y a lieu de faire supporter au Conseil uniquement les dépens de la requérante.

Par ces motifs,

LA COUR

dit pour droit:

- 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) Le Conseil est condamné aux dépens de la requérante.
- 3) Le Parlement 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

(voir affaire 138/79, p. 3362)