

les institutions communautaires compétentes pour établir des droits, taxes, prélèvements, cotisations et autres formes de recettes. Mesure de droit budgétaire, cette décision ne fait pas obstacle à la création par le Conseil

d'une cotisation comme celle sur la production d'isoglucose, alors que la compétence du Conseil pour créer cette cotisation trouve son fondement dans les dispositions du traité relatives à la politique agricole commune.

Dans l'affaire 110/81,

SA ROQUETTE FRÈRES, société anonyme de droit français dont le siège social est à Lestrem (Pas-de-Calais) représentée par son directeur général M. Gérard Rousseaux, assisté de M^c Marcel Veroone (société d'avocats Veroone, Freyria, Letartre, Paillusseau, Hoste, Dutat), 72, avenue du Peuple belge à Lille, ayant élu domicile au cabinet de M^c Loesch, avocat, 2, rue Goethe à Luxembourg,

partie requérante,

contre

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représenté par M. Daniel Vignes, directeur au service juridique du Conseil des Communautés européennes, assisté de M. Arthur Brautigam, administrateur auprès dudit service, domicilié auprès de M. H. J. Pabbruwe, directeur des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxembourg,

partie défenderesse,

et

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. R. Wainwright, conseiller juridique, assisté de M. F. Lamoureux, membre de son service juridique, ayant élu domicile auprès de M. O. Montalto, membre de son service juridique, au bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation du règlement (CEE) n° 387/81 du Conseil du 10 février 1981 (JO L 44, p. 1) modifiant le règlement (CEE) n° 1111/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO L 134, p. 4), établissant des dispositions communes pour l'isoglucose, et du règlement (CEE) n° 388/81 du Conseil du 10 février 1981 (JO L 44, p. 4) portant application des régimes de quotas de production dans les secteurs du sucre et de l'isoglucose pour la période du 1^{er} juillet 1980 au 30 juin 1981,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. O. Due, président de chambre, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: M. G. Reischl

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

A — Antécédents du litige

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

2. A la suite de cet arrêt, le Conseil a, le 25 juin 1979, adopté, sur la base de la proposition de règlement élaborée par la Commission, 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. Ce règlement est entré en vigueur, en vertu de son article 5, le 1^{er} juillet 1979.

3. Le règlement n° 1293/79 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 sixième 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 divers considérants sont concrétisés dans le régime prévu à l'article 3 du règlement qui insère, après l'article 7 du règlement n° 1111/77, le titre II intitulé: «Régime des quotas».

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, exprimés 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
SA Roquette Frères	17, boulevard Vauban, F-5900 Lille	15 887
SPAD	15063 Cassano Spinola, I-Alessandria, casella postale 1	5 863
Fabbriche riunite Amido glucioso destrina Spa	Piazza Ercolea 9, I-Milano	10 706
Tunnel Refineries Ltd	Thames Bank House, Greenwich, UK-London SE10 0PA	21 696

4. Par arrêts séparés du 29 octobre 1980 rendus respectivement dans les affaires 138/79, Roquette/Conseil (Recueil 1980, p. 3333) et 139/79, Maizena/Conseil (Recueil 1980, p. 3393), la Cour a annulé le règlement n° 1293/79 pour violation de formes substantielles au motif que ce règlement avait été adopté le 25 juin 1975 sans que

le Parlement ait pu se prononcer, au sens de l'article 43 du traité, sur la proposition dont il avait été saisi le 19 mars 1979. Toutefois, dans la motivation desdits arrêts, la Cour a rejeté tous les moyens quant au fond dirigés à l'encontre du système des quotas de production instauré par ledit règlement et, en particulier, à l'encontre de la fixation des

quotas de base des requérantes dans les deux affaires.

5. Par règlement n° 1592/80 du Conseil du 24 juin 1980 (JO L 160, p. 12), adopté au cours de la procédure dans les affaires 138/79 et 139/79, le Conseil a déclaré applicable à la période allant du 1^{er} juillet 1980 au 30 juin 1981 le système des quotas de production pour l'isoglucose résultant de l'article 9 du règlement n° 1111/77 (modifié par le règlement n° 1293/79).

6. Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 21 août 1980, la société de droit français Roquette Frères, qui fabrique, entre autres produits, de l'isoglucose, en son usine de Lestrem (Pas-de-Calais), a demandé à la Cour de «dire non valide» en ce qui la concerne l'article 2 et l'annexe II du règlement n° 1592/80 du Conseil du 24 juin 1980, portant application des régimes de quotas de production dans les secteurs du sucre et de l'isoglucose pour la période du 1^{er} juillet 1980 au 30 juin 1981.

7. Ces dispositions ont fait l'objet d'un recours similaire intenté par la société de droit allemand Maizena, le 5 août 1980.

8. Ces affaires ont été portées au rôle de la Cour sous les numéros 179/80 pour l'instance Roquette/Conseil et 176/80 pour Maizena/Conseil.

9. Le 10 janvier 1981, c'est-à-dire au cours de la procédure dans les affaires 176 et 179/80, le Conseil a adopté, après avoir obtenu l'avis du Parlement européen rendu le 9 février 1981, les deux règlements suivants:

a) Le *règlement n° 387/81* (JO L 44, p. 1), modifiant le règlement n° 1111/77 établissant des dispositions communes pour l'isoglucose. Ce règlement rétablit notamment, par le biais d'un renvoi aux dispositions du règlement n° 1111/77, le régime des quotas de production avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 1979.

b) Le *règlement n° 388/81* (JO L 44, p. 4), modifiant le règlement n° 1592/80. Aux termes du deuxième considérant de ce règlement, celui-ci a été adopté «afin d'éviter toute incertitude quant à la légalité du règlement n° 1592/80». L'article 1 du règlement n° 388/81 modifie l'article 2 du règlement n° 1592/80, lequel renvoie à l'article 9 du règlement n° 1111/77. Cette nouvelle rédaction a pour objet d'étendre à la campagne 1980-1981 le régime des quotas à la production de l'isoglucose. Aux termes de l'article 2, le règlement n° 388/81 est applicable au 1^{er} juillet 1980.

10. Par ordonnance du 2 avril 1981, la Cour a pris acte du désistement de la société Maizena dans l'affaire 176/80 et a rayé l'affaire du registre de la Cour.

11. Par ailleurs, l'affaire 179/80 est encore pendante devant la Cour.

B — Procédure

1. Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 7 mai 1981, la société *Roquette Frères* demande à la Cour d'annuler les règlements n°s 387/81 et 388/81 du Conseil.

2. Par mémoire en défense du 30 juin 1981, le *Conseil* estime que le recours n'est pas fondé.

3. La requérante a fait parvenir au greffe de la Cour son mémoire en réplique le 30 juillet 1981.

4. Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 29 juillet 1981, la *Commission* a prié la Cour d'admettre son intervention au soutien du Conseil.

Par ordonnance de la Cour du 30 septembre 1981, la Cour a décidé, l'avocat général entendu, d'admettre l'intervention de la *Commission*.

Par mémoire en intervention enregistré au greffe de la Cour le 17 novembre 1981, la *Commission* estime la position du Conseil fondée.

5. Le Conseil des Communautés européennes a fait parvenir son mémoire en duplique le 1^{er} octobre 1981.

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

7. Par ordonnance du 24 mars 1982, la Cour, l'avocat général entendu, a décidé, conformément à l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Conclusions des parties

1. Par recours introductif d'instance, la société de droit français *Roquette Frères* conclut à ce qu'il plaise à la Cour de :

— dire son recours recevable et fondé,

— annuler les règlements n° 387/81 et 388/81 du Conseil en date du 10 février 1981 et les décisions individuelles qu'ils contiennent, en tant du moins que ces actes concernent la société requérante,

— condamner le Conseil aux dépens de l'instance.

2. Par son mémoire en défense, le *Conseil des Communautés européennes* :

— demande à la Cour de rejeter comme non fondée la demande d'annulation formée par la requérante et de condamner la requérante aux dépens.

3. Par mémoire en intervention, la *Commission* appuie les conclusions du Conseil tendant :

— au rejet du recours en annulation;

— à la condamnation de la requérante aux dépens.

4. Par mémoire en réplique, la *requérante* maintient ses conclusions.

En outre, la requérante invoque à cette occasion un nouveau moyen d'annulation et demande en substance à ce qu'il soit reconnu par la Cour que la création de la cotisation à la production de l'isoglucose est illégale pour incompétence du Conseil et violation de l'article 201 du traité CEE.

5. Par son mémoire en duplique, le *Conseil des Communautés européennes* maintient les conclusions qu'il a formulées dans son mémoire en défense. Au surplus, il demande à la Cour de déclarer irrecevable le nouveau moyen invoqué par la requérante et, subsidiairement, de le déclarer non fondé.

III — Moyens et arguments des parties

Premier moyen tiré de la violation du principe général de la non-rétroactivité des lois

1. La société *Roquette Frères* estime que le principe de la non-rétroactivité des lois trouve son expression en droit communautaire dans l'article 191, alinéa 2, du traité CEE qui dispose: «les directives et décisions... prennent effet par leur notification...», ce qui signifie que ces actes du droit communautaire ne peuvent avoir d'effet antérieur à leur notification.

De l'avis de la requérante, il importe peu que les règlements n° 387/81 et 388/81 contestés ne soient pas des «décisions» au sens de cette disposition. En effet, à travers les règlements qui font l'objet du recours, la requérante conteste, en fait, la décision individuelle incluse dans ces textes de portée générale l'assujettissant à un régime de quotas de production et de cotisations.

a) D'une manière plus générale, la requérante soutient que la rétroactivité «vraie» que constitue l'application, à des situations achevées, du régime de réglementation de la production d'isoglucose, est condamnée par la jurisprudence de la Cour. En effet, il résulterait des arrêts dans les affaires 7/76 (Recueil 1976, p. 1213), 96/77 (Recueil 1978, p. 383) et 98/78 (Recueil 1979, p. 69) que le droit communautaire n'admet la rétroactivité «qu'à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance

légitime des intéressés est dûment respectée» (arrêt 98/78, attendu n° 20).

A cet égard, la requérante se fonde sur la rédaction des considérants du règlement n° 1293/79 et sur l'argumentation développée par le Conseil dans l'affaire 138/79 — ayant abouti à l'arrêt de la Cour du 20 octobre 1979 portant annulation du règlement n° 1293/79 — pour affirmer que le Conseil paraissait, jusqu'à l'adoption des règlements contestés, avoir été «convaincu de son obligation de ne pas enfreindre le principe de la non-rétroactivité des lois». La requérante suppose donc que le Conseil a cru devoir réviser sa conception et soutient qu'en l'espèce, l'attribution d'un effet rétroactif aux règlements n°s 387/81 et 388/81 ne satisfait pas aux conditions de licéité imposées par l'arrêt de la Cour dans l'affaire 98/78.

La requérante fait observer que l'application rétroactive du système des quotas est, selon elle, entièrement «dépourvue d'efficacité et d'utilité». En effet, l'applicabilité du règlement n° 1293/79, jusqu'à son annulation par la Cour, a, en tout état de cause, contraint les producteurs d'isoglucose à respecter les volumes de production imposés par le législateur communautaire. De ce fait, le seul intérêt pratique de la rétroactivité des règlements contestés est de soumettre la requérante au paiement de cotisations à la production pour les périodes antérieures à la campagne 1981. Or, cette rétroactivité des mesures à caractère fiscal ou parafiscal est particulièrement contraire à tous les principes généraux du droit.

b) La requérante affirme en outre que le Conseil, en conférant un effet rétroactif aux règlements contestés, a manqué à l'obligation qui lui est faite par

l'article 176, alinéa 1, du traité CEE «de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour». La requérante comprend cette disposition comme comportant l'obligation, pour l'autorité dont l'acte a été annulé par la Cour, de remettre les choses en l'état d'une part — c'est-à-dire, en l'espèce, d'inviter les autorités nationales compétentes à supprimer les titres de perception des cotisations à la production dépourvus, depuis l'arrêt de la Cour, de fondement juridique — et, d'autre part, de ne pas reprendre rétroactivement le même texte que celui qui a été annulé alors que la Cour n'a pas limité, au sens de l'article 174, alinéa 2, du traité CEE, l'effet dans le temps de son annulation.

2. Le Conseil des Communautés européennes, partie défenderesse, estime pour sa part qu'il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour, et notamment de l'attendu n° 20 de l'arrêt 98/78 (Recueil 1979, p. 69), que la rétroactivité des actes communautaires n'est nullement par principe exclue. Cependant, la Cour aurait entendu soumettre la rétroactivité des actes communautaires au contrôle juridictionnel pour assurer le respect, notamment, des conditions suivantes:

- d'une part, assurer la sauvegarde de la confiance légitime des intéressés lorsque celle-ci existe,
- et, d'autre part, contrôler que la rétroactivité de l'acte est nécessaire pour satisfaire le but poursuivi par la législation en cause ou pour répondre à un intérêt général péremptoire.

Le Conseil estime que les conditions ainsi définies ont été respectées en l'espèce.

- a) La confiance légitime des intéressés est inexistante eu égard aux conditions d'annulation du règlement n° 1293/79 et à l'attitude constante des institutions communautaires.

En effet, les producteurs d'isoglucose connaissaient depuis le 17 mai 1977 (entrée en vigueur du règlement n° 1111/77) l'intention de la Communauté de prendre des mesures restrictives à l'égard de l'isoglucose. Cette intention a, depuis lors, été clairement confirmée par l'activité législative (règlements n°s 1111/77, 1293/79, 1592/80, 387 et 388/81) et le comportement des institutions de la Communauté. La confiance légitime des producteurs d'isoglucose de voir disparaître a posteriori la réglementation sur l'isoglucose ne serait donc concevable que si la Cour avait condamné le principe de cette politique. Or, l'arrêt portant déclaration d'invalidité du règlement n° 1111/77 n'a condamné que les modalités de calcul de la cotisation à la production d'isoglucose et non son principe. Dans ce contexte, il était donc juridiquement concevable que le Conseil modifie rétroactivement le règlement n° 1111/77. Pour des «raisons évidentes d'opportunité politique», le Conseil a écarté cette solution et préféré adopter le règlement n° 1293/79 dont la conformité, au fond, avec le droit communautaire a été clairement reconnue par la Cour par son arrêt dans les affaires jointes 138 et 139/80. En effet, par cette décision, la Cour annulait certes le règlement n° 1293/79 pour violation des formes substantielles, mais rejetait tous les moyens de fond invoqués par les requérants contre le principe d'une cotisation frappant la production d'isoglucose. La validité du principe et des modalités de l'action du Conseil se

trouvant ainsi constamment confirmée, le Conseil était donc fondé à rétablir, rétroactivement pour la campagne 1979-1980, la cotisation litigieuse.

Selon le Conseil, les actes contestés présentent un caractère «mixte» en ce sens qu'ils comportent à la fois des dispositions normatives de portée générale (définition des critères abstraits relatifs à l'organisation de la production et à l'attribution des quotas) et des dispositions individuelles, pouvant être analysées comme des décisions (dispositions attribuant des quotas de production à chaque opérateur de la Communauté).

Pour cette raison, on ne peut admettre l'argument de la requérante selon lequel l'article 191 du traité CEE comporte une interdiction de rétroactivité des décisions individuelles. Outre que le Conseil conteste que l'article 191 puisse être interprété en ce sens, celui-ci fait observer que le caractère normatif des actes contestés suffit pour écarter la prétendue interdiction de rétroactivité frappant les décisions individuelles contenues dans les règlements en cause.

Le caractère «mixte» des règlements contestés explique pourquoi la Cour n'aurait pas entendu limiter dans le temps les effets de l'annulation, pour violation des formes substantielles, du règlement n° 1293/79. En effet, il résulte des termes mêmes de l'article 174 du traité CEE qu'une telle possibilité est restreinte aux seuls actes purement normatifs. La Cour n'aurait donc pas pu, par l'utilisation de cette disposition, exprimer son consentement au maintien en vigueur du règlement n° 1293/79. Cependant, le rejet par la Cour de tous

les griefs au fond allégués par les requérants dans les affaires 138 et 139/80 suffit à fonder la conviction du Conseil que son action n'était pas, en soi, condamnable et que la perception des cotisations était, de principe, licite depuis la campagne 1979-1980. Il convient, à cet égard, de rappeler que la Cour, dans son arrêt 101/78 (Recueil 1979, p. 623), a posé le principe selon lequel les règlements sont à appliquer aussi longtemps que la Cour ne s'est pas prononcée sur leur légalité (article 173 du traité) ou leur validité (article 177). Il en résulterait que les règlements n°s 1293/79 et 1592/80 devaient porter leur plein effet, y compris celui de la perception de la cotisation, jusqu'en octobre 1980, date du prononcé de l'arrêt de la Cour.

Dans ces conditions, le Conseil estime qu'il n'existait ni en fait ni en droit de confiance légitime digne d'être sauvegardée. Par son arrêt dans les affaires 138 et 139/80, la Cour avait non seulement rejeté tous les griefs de fond avancés à l'encontre des mesures adoptées par le Conseil, mais elle avait, en outre, ajouté que ces mesures étaient pleinement justifiées pendant les campagnes 1979-1980 et invité le Conseil à prendre toute mesure appropriée dans le secteur de l'isoglucose. C'est pourquoi le Conseil est d'avis qu'on ne peut alléguer qu'il a manqué à son devoir d'exécution de l'arrêt de la Cour au sens de l'article 176 du traité CEE.

Selon le Conseil, les obligations découlant d'un arrêt en annulation sont à interpréter en liaison avec le motif pour lequel l'annulation a été prononcée. En l'espèce, le devoir du Conseil était, aux termes mêmes de l'arrêt portant annulation du règlement n° 1293/79, de respecter le droit du Parlement à être consulté en la matière. Celui-ci a rendu

un avis favorable par sa résolution du 9 février 1981 sur la proposition de la Commission du 20 décembre 1980. La circonstance que cet avis a été rendu la veille de l'adoption, par le Conseil, des règlements nos 387 et 388/81 (10. 2. 1981) ne permet pas, comme le soutient la requérante, de mettre en doute la validité de la consultation. En effet, la rapidité des moyens de communication entre les institutions communautaires aurait permis au Conseil de prendre pleinement en considération l'avis du Parlement alors surtout que cet avis n'entraînait aucune modification du projet déjà élaboré.

Le Conseil n'a donc pas manqué à son devoir au sens de l'article 176 du traité CEE et ne pourrait être accusé d'avoir surpris une confiance légitime d'autant plus inexistante que les intéressés, en tant qu'opérateurs prudents et pleinement avisés de l'action de la Communauté dans le secteur de l'isoglucose, avaient été prévenus tant en droit qu'en fait de la volonté non équivoque des institutions de poursuivre leur action de réglementation du secteur considéré. En particulier, l'attitude du législateur avait été clairement confirmée par la publication, le 20 décembre 1980 (JO C 334, p. 2), de la proposition de la Commission tirant les conséquences de l'arrêt d'annulation du règlement n° 1293/79 et par laquelle la Commission se prononçait pour l'adoption, avec effet rétroactif, des textes adoptés par le Conseil sous la forme des règlements nos 387 et 388/81.

Pour toutes ces raisons, le Conseil estime n'avoir porté atteinte ni à l'autorité de la Cour ni au pouvoir du Parlement. A cet égard, le Conseil entend souligner le caractère exceptionnel des circonstances

d'adoption du règlement n° 1293/79. L'urgence résultant tant de la nécessité d'exécuter l'arrêt de la Cour déclarant le règlement n° 1111/77 invalide, que de la situation de fait ainsi créée et ayant pour conséquence l'assujettissement des producteurs de sucre au régime de cotisation tandis que les producteurs d'isoglucose s'y voyaient soustraits, aurait contraint le Conseil, compte tenu du retard, lui aussi exceptionnel, apporté par le Parlement à se prononcer, à adopter le règlement n° 1293/79 sans l'avis de cette institution. Le Conseil fait cependant observer que sa dignité en tant que législateur communautaire, sa volonté de respecter les traités et le pouvoir de la Commission, en tant que gardienne de ceux-ci, de faire respecter le droit, sont de nature à garantir la régularité des mécanismes législatifs dans la Communauté. Le Conseil ajoute d'ailleurs que les circonstances de l'adoption des règlements nos 387 et 388/81 ainsi que le processus engagé pour l'adoption des propositions appelées à succéder à ces textes témoignent du respect apporté par le Conseil au droit de consultation du Parlement.

b) En second lieu, le Conseil entend démontrer qu'il existe un intérêt général péremptoire — de nature à primer sur les intérêts pécuniaires des requérants — s'attachant à une confirmation rétroactive de la perception des cotisations organisée par les règlements nos 1293/79 et 1592/80.

En effet, si la rétroactivité des règlements en cause devait être jugée illégale, le Conseil fait valoir que non seulement la légalité des cotisations déjà perçues serait mise à néant, mais que cette illégalité atteindrait le système de réglementation de la production d'isoglucose tout entier.

Une telle solution aurait pour conséquence d'obliger la Communauté à procéder à un remboursement des cotisations perçues, ce qui aurait pour effet d'octroyer aux producteurs d'isoglucose un avantage inattendu et indu, discriminatoire pour leurs concurrents producteurs de sucre, et permettant aux producteurs d'isoglucose de renforcer unilatéralement leur situation concurrentielle. Le résultat serait, en fin de compte, contraire aux exigences de la politique commune, et notamment à l'article 39 du traité qui impose, ainsi que la Cour l'aurait souligné, des limites à l'action des institutions en matière de restriction à la production sucrière.

c) Le Conseil entend, en dernier lieu, réfuter l'argument selon lequel la nature fiscale ou quasi fiscale de la cotisation à la production d'isoglucose s'oppose à l'effet rétroactif des règlements contestés. Le Conseil estime en effet que, bien que la cotisation en cause puisse être assimilée à une perception, celle-ci n'a aucun objectif fiscal en ce sens qu'elle n'a pas été créée pour garantir une recette à la Communauté, mais pour restreindre, dans un but d'intérêt général, le développement de la production d'isoglucose. A cet égard, le Conseil fait observer que le produit de la cotisation en cause n'est pas régulier, mais dépend du rapport entre les cours mondial et communautaire du sucre. En effet, dans le but de financer les pertes à l'exportation de sucre (restitutions à l'exportation) apparaissant en cas de surproduction communautaire de sucre ou de surproduction d'isoglucose, la cotisation n'est perçue qu'en cas de dépassement des quotas de production dû à l'activité des opérateurs. De ce fait, la circonstance que la production a été, dans les faits, restreinte pendant les campagnes 1979 et 1980 en raison de l'application des règlements n^{os} 1293/79 et 1592/80 jusqu'en octobre 1980 est ici sans pertinence. En effet, le remboursement de la cotisation, outre

qu'il modifierait unilatéralement la situation concurrentielle des producteurs d'isoglucose, aurait pour effet de détruire le système de restriction à la production de l'isoglucose pour les campagnes 1979-1980.

3. La *Commission des Communautés européennes*, partie intervenante au soutien des conclusions du Conseil, souligne que:

— d'une part, des exceptions réelles au principe de non-rétroactivité des lois sont reconnues par la jurisprudence de la Cour et par les droits des États membres,

— et, d'autre part, les conditions auxquelles la jurisprudence de la Cour subordonne l'effet rétroactif de la réglementation communautaire étaient réunies en l'espèce.

a) La jurisprudence de la Cour (notamment les affaires 42 à 49/59, Recueil 1961, p. 103) n'exclurait nullement l'effet rétroactif des dispositions communautaires imposant des charges aux particuliers. Cette possibilité serait d'ailleurs nécessaire dans un système juridique appelé à concilier l'intérêt général et l'intérêt privé lors de la mise en œuvre de réglementations régissant principalement les rapports économiques.

De l'avis de la Commission, il est erroné de considérer que la Cour n'ait entendu viser, par sa jurisprudence, que la rétroactivité «matérielle» et non la «véritable» rétroactivité. En particulier, les conclusions de l'avocat général Reischl sous l'arrêt Racke (affaire 98/78, Recueil 1979, p. 88) auraient bien mis en lumière que la Cour avait, dans cette affaire, à se

prononcer sur un cas de rétroactivité «véritable». Or, par l'attendu n° 20 de sa décision dans cette affaire, la Cour aurait clairement confirmé la licéité de la rétroactivité au regard du droit communautaire et défini ses limites.

b) La Commission considère que l'activité législative du Conseil n'a pas, en l'espèce, violé les conditions imposées par la Cour à la rétroactivité des actes communautaires.

— En premier lieu, il n'aurait pas été porté atteinte à la confiance légitime des intéressés puisque ceux-ci ne peuvent apporter de preuve convaincante, ni d'un droit acquis ou d'une expectative légitime à un remboursement de la cotisation perçue, ni de l'imprévisibilité de la mesure rétroactive en cause.

En ce qui concerne le prétendu droit acquis à un remboursement de la cotisation litigieuse à la suite de l'annulation du règlement n° 1293/79, la Commission souligne que les arrêts de la Cour du 29 octobre 1980 n'ont pu avoir pour effet de faire naître un tel droit, au motif que l'annulation ne reposait que sur la constatation d'un vice de forme et non de fond.

La requérante commettrait donc une confusion entre deux causes juridiques distinctes du contentieux de la légalité: la légalité externe et la légalité interne. Le contentieux de la légalité interne aurait été clos par la Cour lors de son examen des griefs de fond avancés dans les affaires 138 et 139/79.

La déclaration, par la Cour, de la nullité en droit du règlement n° 1293/79 ne peut donc être assimilée à une déclaration d'inexistence de l'acte contesté, lequel a, selon une jurisprudence constante illustrée par l'arrêt 101/78 (Recueil 1979, p. 623), porté ses effets jusqu'au prononcé de sa nullité. Dans ces conditions, la confiance légitime des opérateurs n'a pu être trompée. Par conséquent, les producteurs d'isoglucose n'auraient pu se prévaloir de droits acquis à un éventuel remboursement que si la légalité interne de l'acte avait été mise en cause par l'arrêt de la Cour. Pour la même raison, les opérateurs ne peuvent fonder sur l'annulation du règlement n° 1293/79 une expectative légitime quant au remboursement de la cotisation perçue. En tout état de cause, à supposer que cette expectative existât, le comportement constant des institutions de la Communauté a infirmé cette espérance et suffi à lui retirer toute valeur juridique.

Le maintien avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 1979 de la cotisation litigieuse était, en outre, parfaitement prévisible pour les opérateurs avisés que sont les requérants, compte tenu de la motivation de la décision de la Cour dans les affaires 138 et 139/79. En effet, par ces arrêts, la Cour rejetait en termes extrêmement nets tous les griefs de fond et faisait, de manière assez inhabituelle, selon la Commission, référence à la possibilité, pour le Conseil, de prendre toutes les «mesures appropriées» en vue de régler la production d'isoglucose.

Or, la Commission fait observer que la conséquence juridique des arrêts du 29 octobre 1980 se limitait, en vertu des conditions mêmes de cette annulation, à

l'obligation pour le Conseil de consulter formellement le Parlement avant l'adoption de mesures par ailleurs conformes avec le droit communautaire. En revanche, la question de savoir si la réglementation concernant l'isoglucose devait, ou non, avoir un effet rétroactif relevait, de l'avis de la Commission, de l'appréciation de l'intérêt général faite par le Conseil, sous le contrôle de la Cour. Dès lors, étant donné que, contrairement à la première décision de la Cour concernant le règlement n° 1111/77, ni le principe ni les modalités de la cotisation n'avaient été condamnés par la Cour, la référence faite par la Cour à la possibilité, pour le Conseil, de prendre «toutes les mesures appropriées» pouvait, selon la Commission, être interprétée comme une possibilité de reprendre, avec effet rétroactif, les mesures contenues dans le règlement annulé pour un motif de légalité externe.

— La Commission estime, en second lieu, qu'un intérêt général péremptoire justifiait la rétroactivité du règlement n° 387/81.

En effet, il est, selon la Commission, incontesté (voir attendu n° 30 des arrêts 138 et 139/79) que les mesures restrictives frappant la production d'isoglucose concourent à la stabilisation du marché des édulcorants dans la Communauté en vue de garantir, conformément aux objectifs de l'article 39 du traité, un niveau de vie équitable aux producteurs. Il est de même incontesté que ce but d'intérêt général ne peut être atteint, étant donné le lien étroit de substitution qui lie le sucre liquide et l'isoglucose, que par la combinaison des dispositions relatives au sucre et de celles régissant l'isoglucose. De ce fait, l'on ne pourrait faire disparaître «ab initio» les dispositions relatives à l'isoglucose sans porter atteinte à l'ensemble du mécanisme

destiné à régulariser le marché sucrier de la Communauté.

En outre, le remboursement des cotisations déjà perçues sous l'empire du règlement n° 1293/79 aurait pour conséquence de rompre l'égalité de traitement entre producteurs d'isoglucose et de sucre et, en définitive, de porter atteinte à la stabilité du marché.

En effet, d'une part, ce remboursement accorderait aux producteurs d'isoglucose un avantage financier que les producteurs de sucre ne percevraient pas. Cette situation serait d'autant plus inéquitable que les producteurs d'isoglucose ont, à la suite des arrêts préjudiciels du 25 octobre 1978, déjà bénéficié d'un «avantage considérable» en ne se voyant pas assujettis à la première cotisation prévue par le règlement n° 1111/77. Il en serait résulté un renforcement de la capacité de production de ces producteurs déjà préjudiciable pour l'équilibre du marché. Cette situation serait prolongée si, à la suite des arrêts du 29 octobre 1980, les producteurs d'isoglucose se voyaient, de plus, rembourser les cotisations déjà payées. Ce remboursement aurait donc pour conséquence que le financement des mécanismes d'intervention à l'exportation des édulcorants (restitution, garantie indirecte de prix ...) incomberait aux seuls producteurs de sucre alors que les deux catégories d'opérateurs (sucriers et isoglucosiers) en auraient bénéficié.

D'autre part, la Commission souligne le fait que la suppression «ab initio» de la cotisation, outre qu'elle provoquerait un enrichissement injustifié d'une catégorie de producteurs, permettant à ceux-ci d'accroître leurs capacités de production, libérerait ces mêmes producteurs de toute responsabilité financière pour l'écoulement des surplus résultant de l'accroissement de leur capacité de

production et menacerait ainsi gravement le bon fonctionnement des marchés du sucre.

La Commission considère donc que c'est à bon droit que le Conseil a estimé qu'un intérêt public péremptoire justifiait, à lui seul, la rétroactivité des dispositions en cause.

A cet égard, on ne saurait considérer que cette rétroactivité fait perdre sa raison d'être à la procédure de consultation du Parlement. En effet, il est, en l'espèce, indéniable que le Parlement, consulté en bonne et due forme, s'est prononcé en pleine connaissance de l'effet rétroactif, dévolu par le Conseil à la mesure dont l'adoption était envisagée. Les termes de la résolution du 9 février 1981 (JO L 50, p. 14) seraient sans équivoque sur ce point. La compétence du Parlement a donc été pleinement exercée dès lors que celui-ci avait connaissance de l'intégralité des dispositions soumises à son examen et que son avis approuvait ces mesures. Dans le cas contraire, la Commission souligne que, à supposer que le Conseil s'obstine à adopter un texte en violation de l'obligation de consultation et que la Commission — «oublieuse à la fois de sa mission de gardienne des traités et du risque de censure de la part du Parlement» — laisse le Conseil persister dans son comportement, il resterait aux requérants la possibilité de saisir à nouveau la Cour d'un second recours en vue de préserver le droit.

Second moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation

1. La société *Roquette Frères* estime que tant les règlements nos 387/81 et 388/81 eux-mêmes que les décisions individuelles qu'ils contiennent sont dénués de toute motivation expliquant les raisons pour lesquelles le Conseil estime devoir prendre des mesures rétroactives.

Elle précise qu'en application du traité et de la jurisprudence de la Cour, une telle absence totale de motivation est suffisante pour entraîner l'annulation de tels actes.

2. Le Conseil des Communautés européennes, partie défenderesse, estime, pour sa part, que ces griefs ne sont pas fondés.

En effet, il serait de jurisprudence constante que, lorsqu'un règlement fait partie d'un ensemble législatif, la motivation de ce règlement peut être recherchée dans celle des règlements antérieurs. En l'espèce, le Conseil estime que les motivations de son action sont clairement exposées dans le motif du règlement n° 1111/77 et détaillées dans celui du règlement n° 1293/79.

Pour ce qui regarde l'absence de motivation concernant la nécessité de l'effet rétroactif du règlement n° 387/81, le Conseil estime que cette nécessité est clairement explicitée par la rédaction de la dernière phrase du second considérant qui se lit :

«que dès lors — où la Cour a constaté, quant au fond, la conformité de la réglementation avec le droit communautaire —, il convient de rétablir le régime des quotas avec effet rétroactif».

Le Conseil estime donc qu'un «lecteur raisonnablement attentif» — et, à cet égard, il fait valoir que la requérante est «beaucoup plus qu'un lecteur raisonnablement attentif»... ayant... «participé aux batailles isoglucose antérieures» —, pouvait aisément comprendre les motivations de l'action du Conseil et sa décision de conférer au règlement un effet rétroactif.

3. La Commission des Communautés européennes considère que le moyen fondé sur la violation de l'obligation de

motivation «ne résiste pas à une simple lecture des considérants du règlement n° 387/81» et précise qu'elle soutient l'intégralité de l'argumentation du Conseil relative à la réfutation de ce moyen.

Troisième moyen tiré de la violation de l'article 201 du traité CEE et de l'article 2 de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés

1. Par son mémoire en réplique, la société *Roquette Frères* invoque un moyen nouveau tiré du défaut de compétence du Conseil pour créer de nouvelles ressources propres.

a) Quant à la recevabilité de ce moyen, la requérante fait valoir que la Cour admettrait en vertu de sa jurisprudence, notamment dans les affaires 1/54 (Recueil 1954, p. 7), 2/54 (Recueil 1954, p. 73), 6/54 (Recueil 1954, p. 201), 18/57 (Recueil 1958, p. 114) et 19/58 (Recueil 1960, p. 473), que les moyens d'ordre public puissent être invoqués à tout moment devant le juge. En l'espèce, elle soutient que le présent moyen, «en ce qu'il relève de l'incompétence et de la violation du traité», doit être considéré comme un moyen d'ordre public et jugé recevable.

b) Quant au fond, la requérante soutient que la cotisation à la production de l'isoglucose constitue une recette du budget communautaire, non prévue par les textes lors de l'adoption de la décision du 21 avril 1970, que le Conseil n'avait pas le pouvoir d'instaurer.

En effet, l'article 2 de la décision du 21 avril 1970 distingue entre:

— d'une part, «les prélèvements, primes ... ainsi que les cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'orga-

nisation commune de marché dans le secteur du sucre, dénommés 'prélèvements agricoles', ...»,

— et, d'autre part (article 2, dernier alinéa de la décision du 21. 4. 1970), «les recettes provenant d'autres taxes qui seraient instituées dans le cadre de la politique commune ... pour autant que la procédure de l'article 201 du traité ... a été menée à son terme».

La requérante fait observer que la cotisation à la production de l'isoglucose n'a été créée qu'en 1977 par le règlement n° 1111/77. La cotisation litigieuse ne peut donc pas être considérée comme «prévu(e) dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre» au sens de l'article 2 de la décision du 21 avril 1970 puisque celle-ci, selon la requérante, n'a entendu viser que les droits et cotisations instaurés par le règlement n° 1009/67 du Conseil du 18 décembre 1967 (JO L 308, p. 1), sans conférer au Conseil une habilitation à créer ultérieurement des ressources nouvelles.

Par ailleurs, il résulterait de l'attendu n° 54 de l'arrêt de la Cour dans les affaires 103 et 145/77 (Recueil 1978, p. 2037) que, «par l'article 1 du règlement n° 1110/77 ...», le Conseil a éliminé l'isoglucose de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre».

Pour ces raisons, la requérante estime que la cotisation litigieuse a été assimilée à tort par le Conseil, sous le neuvième considérant du règlement n° 1111/77, comme une ressource propre au sens de l'article 2 de la décision du 21 avril 1970. En vertu de l'article 2, dernier alinéa, de cette disposition, la cotisation litigieuse devait être créée dans les conditions prévues à l'article 201 du traité, qui prévoit que le Conseil ne peut que recommander l'adoption, par les États membres, conformément à leurs règles

constitutionnelles respectives, d'une nouvelle ressource propre.

C'est pourquoi la requérante soutient que le Conseil a agi, en imposant la cotisation à la production de l'isoglucose, en violation de l'article 201 du traité, ainsi qu'en méconnaissance de l'article 2 de la décision du 21 avril 1970.

2. Par mémoire en duplique, le *Conseil des Communautés européennes* estime le moyen nouveau soulevé par la requérante irrecevable et non fondé.

a) Le Conseil fonde son opinion relative à l'irrecevabilité de ce nouveau moyen sur l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure qui interdit formellement — sous réserve d'une exception non pertinente en l'espèce — l'introduction de nouveaux moyens en cours de procédure. Le Conseil estime que la distinction entre moyens d'ordre public et autres moyens, sur laquelle se fonde la requérante pour justifier la recevabilité de son action, est inexistante dans la lettre de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure et n'a, à aucun moment, été opérée ou reconnue par la Cour. La jurisprudence de la Cour admettrait, notamment par arrêts dans les affaires 2/54 (Recueil 1954, p. 73) et 19/58 (Recueil 1960, p. 471), que de nouveaux arguments puissent être développés dans un mémoire en réplique au soutien de moyens préalablement exposés dans la requête. En revanche, la Cour se serait clairement prononcée, par arrêt dans les affaires jointes 19 et 21/60 et 2 et 3/61 (Recueil 1961, p. 561) pour le refus de l'introduction, en cours de procédure, de moyens nouveaux, non contenus dans la requête.

Le Conseil reconnaît que l'article 92 du règlement de procédure permet à la Cour d'apprécier à tout moment des fins de non-recevoir lorsque ceux-ci sont d'ordre public. Mais il formule l'opinion

que cette exception ne peut être considérée ni comme l'expression spécifique d'une règle générale implicite, ni comme pouvant être étendue aux moyens de fond, que ceux-ci soient d'ordre public ou non.

A cet égard, il fait valoir qu'une interprétation contraire aurait pour conséquence de vider la prohibition de l'article 42, paragraphe 2, première phrase, du règlement de procédure, de son sens qui est de garantir le déroulement de la procédure. Cette conséquence serait d'autant plus grave, en l'espèce, que la quasi-totalité des moyens relatifs à une procédure de recours en annulation fondée sur l'article 173 du traité CEE peuvent être qualifiés d'ordre public en tant qu'ils se réfèrent aux notions d'incompétence, de violation de formes substantielles ou du traité, de détournement de pouvoir ... Admettre la recevabilité de moyens nouveaux sur cette base conduirait donc à multiplier les étapes de la procédure et à rallonger indéfiniment les débats dont la Cour est saisie.

Pour ces raisons, le Conseil estime irrecevable l'introduction de ce nouveau moyen.

b) Subsidiairement, le Conseil estime ce moyen non fondé. A l'appui de cette thèse, il fait valoir les arguments suivants:

— La Cour aurait admis, à travers les différentes décisions rendues sur la licéité du régime instauré pour la production de l'isoglucose, que le Conseil avait le pouvoir d'instaurer des mesures restrictives à la production. Dès lors, le point litigieux soulevé par la requérante se réduit à la question de l'affectation, au budget communautaire ou aux budgets nationaux, du produit de cette cotisation, ce qui est sans intérêt pour la requérante étant donné qu'elle reste, en tout état de cause, assujettie à cette perception.

— Le Conseil fait ensuite remarquer que le moyen soulevé ne concerne pas l'espèce dont est saisie la Cour en ce que l'affectation de la cotisation litigieuse en tant que ressource propre résulte de l'article 4 du règlement n° 1110/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO L 134, p. 1) modifiant l'article 27, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement n° 3330/74 du Conseil du 19 décembre 1977 (JO L 359, p. 1) (ancien règlement portant organisation commune des marchés du sucre). De surcroît, le Conseil souligne que l'imputation budgétaire au profit de la Communauté a été consacrée par l'adoption du budget communautaire. Il observe enfin que la requérante ne conteste pas ces actes juridiques, et que le pourvoi n'est dirigé qu'à l'encontre du règlement n° 387/81 en tant que modifiant le règlement n° 1111/77.

— Enfin, le Conseil réfute l'argumentation selon laquelle la cotisation en cause constitue une nouvelle perception exclue du champ d'application de l'article 2, paragraphe 1, de la décision du 21 avril 1970. En effet, selon le Conseil, la cotisation isoglucose répond à la lettre de cette disposition en ce que l'expression «cotisation prévue dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre» n'implique pas nécessairement que la perception soit assise sur le sucre lui-même, mais sur tout produit dont l'imposition est un mécanisme nécessaire de l'organisation du marché du sucre. Tel est indéniablement, en l'espèce, le cas ainsi que l'avocat général Reischl l'aurait reconnu dans ses conclusions dans l'affaire 125/77 (Recueil 1978, p. 2023, sous b)) du fait que l'isoglucose constitue un substitut parfait du sucre.

A cet égard, le Conseil entend souligner que le régime instauré pour l'isoglucose

par les règlements n° 1110/77 et suivants n'a pas «de valeur autonome réelle», mais ne peut s'expliquer qu'au regard de l'organisation des marchés du sucre à laquelle il demeure encore rattaché par les liens résultant de sa similitude avec le sucre et du rapport de concurrence directe qui en résulte. Le Conseil considère donc que la cotisation isoglucose constitue bien une perception «dans le cadre de l'organisation des marchés du secteur du sucre» au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la décision du 21 avril 1970.

Le Conseil prétend en outre que les requérantes interprètent de manière erronée l'article 2 de la décision du 21 avril 1970 lorsqu'elles comprennent une disposition comme la manifestation de l'aval donné par les parlements nationaux au transfert des cotisations existantes dans le secteur du sucre au 21 avril 1970, mais pas au transfert des cotisations «à créer dans le futur». Le Conseil comprend, au contraire, cette disposition comme l'approbation du principe du transfert au budget communautaire du produit des perceptions régissant les produits sucriers. La circonstance que l'évolution technologique a permis, depuis 1970, de présenter sur le marché un nouveau produit relevant du même secteur ne peut être considérée comme modifiant le principe du transfert, au budget communautaire, des recettes provenant de perceptions assises sur les produits sucriers. Une interprétation contraire aboutirait, de l'avis du Conseil, à diminuer la notion — et le produit — des ressources propres de la Communauté dès lors que l'apparition d'un nouveau produit, se substituant ou venant concurrencer la production existante en avril 1970, exigerait soit que la recette ainsi créée soit versée aux budgets nationaux, soit que les États membres modifient la décision du 21 avril 1970

selon la procédure définie à l'article 201 du traité CEE.

Pour ces raisons, le Conseil estime que le nouveau moyen soulevé par les requérantes est, en tout état de cause, non fondé.

3. La Commission estime, pour sa part, que ce nouveau moyen n'est ni recevable, ni fondé.

a) La Commission soutient les conclusions du Conseil sur l'irrecevabilité du moyen au regard de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure.

Elle précise que la notion de «moyen d'ordre public» repose, selon elle, sur l'idée que l'illégalité invoquée est tellement grave qu'elle échappe aux règles normales de procédure. Dans ces circonstances, un tel moyen peut être soulevé d'office par le juge pour assurer le respect du droit. Or, la Commission observe que l'attention de la Cour avait déjà été attirée par l'avocat général Reischl dans ses conclusions sous l'affaire 125/77 (Recueil 1978, p. 2023, sous b)) sur le moyen soulevé, en l'espèce, par les requérants et que la Cour n'avait pas, à l'époque, cru devoir examiner ce moyen.

On peut donc, selon la Commission, douter du réel caractère d'ordre public du moyen invoqué, ce qui constitue une raison de plus pour le déclarer irrecevable.

b) Quant au fond, la Commission fait valoir que l'interprétation «étroitement

littérale» opérée par la requérante de l'article 2 de la décision du 21 avril 1970 méconnaît le caractère dynamique de l'ensemble du système de dévolution des ressources propres à la Communauté. Au contraire, il ressort clairement de la rédaction de ces dispositions que le Conseil n'avait pas entendu «pétrifier» les ressources propres de la Communauté en l'état où elles se trouvaient le 21 avril 1970. A cet égard le choix des termes «établis ou à établir», «des cotisations ou autres droits prévus» et «prévus» au lieu de «établis» opéré par le législateur lors de la rédaction de l'article 2, sous a) de la décision, est explicite de la volonté de ménager la possibilité de création de recettes nouvelles analogues à celles existantes, pourvu que ces nouvelles impositions constituent effectivement des mesures de politique économique nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique commune en question.

En l'espèce, ce caractère ne saurait être nié à la cotisation isoglucose qui a un lien direct avec les mesures afférentes au secteur du sucre. Ce lien ressort d'abord du texte du règlement n° 1111/77, lequel se réfère expressément au règlement n° 3330/74 portant organisation des marchés dans le secteur du sucre. Mais ce lien est surtout illustré par la possibilité de substitution existant entre le sucre liquide et l'isoglucose (ainsi que la Cour l'aurait constaté aux attendus n° 62 et 86 de son arrêt dans les affaires jointes 103 et 145/77), et par l'affectation de cette recette au financement des restitutions à l'exportation des excédents de la production sucrière de la Communauté.

Pour ces raisons, la Commission conclut que la cotisation entre dans la catégorie des ressources propres légalement imposées et qu'ainsi le Conseil n'a pas, en la matière, violé l'article 201 du traité. Elle ajoute, subsidiairement, que la question

de l'imputation budgétaire de cette imposition n'a pas à être examinée dans le cadre du présent litige puisqu'elle échappe à l'intérêt de la requérante.

IV — Procédure orale

A l'audience publique du 1^{er} juillet 1982, la société Roquette, représentée par M. M. Veroone, avocat au barreau de Lille, le Conseil des Communautés euro-

péennes, représenté par M. D. Vignes, directeur de son service juridique, assisté de M. A. Brautigam, administrateur auprès dudit service, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. R. Wainwright, conseiller juridique, assisté de M. F. Lamoureux, membre de son service juridique, ont été entendus en leurs plaidoiries et observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 23 septembre 1982.

En droit

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 7 mai 1981, la société anonyme de droit français Roquette Frères a, en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, saisi la Cour d'un recours tendant à l'annulation:
 - 1) du règlement n° 387/81 du Conseil, du 10 février 1981 (JO L 44, p. 1), modifiant le règlement n° 1111/77 du Conseil, du 17 mai 1977 (JO L 134, p. 4), établissant des dispositions communes pour l'isoglucose;
 - 2) du règlement n° 388/81 du Conseil, du 10 février 1981 (JO L 44, p. 4), modifiant le règlement n° 1592/80 portant application des régimes de quotas de production dans les secteurs du sucre et de l'isoglucose pour la période du 1^{er} juillet 1980 au 30 juin 1981.
- 2 Par son article 1, paragraphes 3 et 4, le règlement n° 387/81 rétablit pour la même période, c'est-à-dire avec effet rétroactif, le régime des quotas fixé par le règlement n° 1293/79 pour la période allant du 1^{er} juillet 1979 au 30 juin 1980 avec pour seule différence une légère augmentation du quota alloué à Maizena GmbH. Ce règlement n° 1293/79 du Conseil, du 25 juin 1979, qui modifiait le règlement n° 1111/77 susmentionné, notamment en le complé-

tant par un article 9, a, en effet, été annulé par arrêts de la Cour du 29 octobre 1980 (SA Roquette Frères, affaire 138/79, Recueil p. 3333; Maizena GmbH, affaire 139/79, Recueil p. 3393) pour avoir été pris en l'absence de l'avis du Parlement exigé par l'article 43 du traité.

- 3 Le règlement n° 1592/80 du Conseil, du 24 juin 1980, étendait, par son article 2, à la période allant du 1^{er} juillet 1980 au 30 juin 1981 le régime des quotas de production pour l'isoglucose tel qu'il se trouvait, notamment, défini par l'article 9 ajouté au règlement n° 1111/77 par le règlement n° 1293/79. A la suite de l'annulation par la Cour du règlement n° 1293/79, le Conseil, afin, relève-t-il, dans le deuxième considérant du règlement, d'éviter toute incertitude quant à la légalité de l'article 2 du règlement n° 1592/80, a, par le règlement n° 388/81, repris les dispositions de cet article 2 en se référant désormais au règlement n° 387/81.
- 4 A l'appui de son recours, la requérante fait valoir, dans sa requête, d'une part, que les règlements contestés auraient violé un principe de non-rétroactivité des actes communautaires et, d'autre part, que leur motivation serait insuffisante. La requérante invoque, en outre, dans son mémoire en réplique, un moyen nouveau, tiré du défaut de compétence du Conseil pour créer une cotisation à la production de l'isoglucose.

I — Sur le premier moyen tiré de la violation du principe de non-rétroactivité des actes communautaires

- 5 Ainsi que la Cour l'a déjà constaté, notamment par ses arrêts du 25 janvier 1979 (Racke, affaire 98/78, Recueil p. 69 et Decker, affaire 99/78, Recueil p. 101), si, en règle générale, le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose, comme le soutient la requérante, à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voit son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée.
- 6 En ce qui concerne la première de ces deux conditions, il convient de rappeler quelques données de fait ou de droit, d'ailleurs bien connues des

parties. Pendant la période, antérieure à la date de leur publication, à laquelle s'appliquent les règlements attaqués, les fabricants de sucre étaient, en particulier, soumis à des quotas et assujettis à des cotisations à la production. L'isoglucose est un produit de substitution en concurrence directe avec le sucre. Toute décision communautaire concernant l'un de ces produits a nécessairement des répercussions sur l'autre. Compte tenu de cette situation, la Cour, si elle a annulé, par arrêts du 29 octobre 1980, le règlement n° 1293/79, pour violation d'une forme substantielle, l'absence d'avis du Parlement, n'en a pas moins estimé qu'il appartenait au Conseil — compte tenu de ce que la production d'isoglucose contribuait à accroître les excédents de sucre et qu'il lui était loisible de frapper cette production de mesures restrictives — de prendre, dans le cadre de la politique agricole, les mesures qu'il jugeait utiles en tenant compte de la similarité et de l'interdépendance des deux marchés ainsi que de la spécificité du marché de l'isoglucose.

- 7 Si, après l'annulation du règlement n° 1293/79, le Conseil n'avait pris aucune mesure restrictive pour la production d'isoglucose — en l'espèce le rétablissement à compter du 1^{er} juillet 1979 des quotas alloués et des cotisations imposées aux fabricants —, le but qu'il poursuivait, c'est-à-dire la stabilisation, dans l'intérêt commun, du marché du sucre, n'aurait pas pu être atteint ou n'aurait pu être atteint qu'au détriment des fabricants de sucre qui auraient dû, seuls, financer la charge des excédents communautaires, voire au détriment de la Communauté dans son ensemble, alors que les fabricants d'isoglucose, dont la production était en concurrence avec celle des entreprises sucrières, auraient échappé à toute contrainte.
- 8 Dans cette situation, le Conseil a pu régulièrement estimer que le but à atteindre dans l'intérêt général, c'est-à-dire la stabilisation du marché communautaire des édulcorants sans discrimination arbitraire entre les opérateurs, exigeait que les dispositions attaquées eussent un caractère rétroactif et la première des conditions à laquelle la Cour subordonne l'applicabilité dans le temps d'un acte communautaire à une date antérieure à celle de sa publication peut être tenue pour remplie.
- 9 Pour déterminer si la seconde des conditions rappelées ci-dessus est également remplie, il y a lieu de rechercher si l'action du Conseil a porté atteinte à

une confiance légitime des intéressés dans une absence de réglementation de la production de l'isoglucose pendant la période s'écoulant depuis le 1^{er} juillet 1979, date de l'entrée en vigueur rétroactive du règlement n° 387/81, au 17 février 1981, date de la publication de ce dernier règlement et du règlement n° 388/81.

- 10 Il convient, d'abord, de rappeler que ces deux règlements ne comportent pas de mesure nouvelle et se bornent à reprendre les dispositions des règlements n°s 1293/79 et 1592/80 du Conseil.
- 11 Compte tenu de ce que le règlement n° 1293/79 du Conseil, du 25 juin 1979, a, jusqu'au prononcé de son annulation, porté un plein effet dans l'ordre juridique communautaire, avec pour conséquence que les autorités nationales chargées de son exécution étaient tenues de soumettre la production de l'isoglucose au régime restrictif qu'il définissait, pareille confiance légitime ne peut se fonder que sur le caractère imprévisible de la reprise, avec effet rétroactif, des mesures contenues dans le règlement n° 1293/79 annulé par la Cour et prolongées à compter du 1^{er} juillet 1980 par le règlement n° 1592/80.
- 12 En l'espèce, la requérante n'est pas fondée à invoquer une confiance légitime digne de protection.
- 13 En premier lieu, en effet, les opérateurs intéressés par la réglementation en cause sont peu nombreux, raisonnablement avertis de l'interdépendance des marchés du sucre liquide et de l'isoglucose, de la situation du marché des édulcorants de la Communauté et, par suite, des conséquences qu'aurait pu avoir, après l'annulation du règlement n° 1293/79, et pour la période commençant le 1^{er} juillet 1979, la soumission de la production de sucre à des mesures de stabilisation auxquelles la production d'isoglucose aurait entièrement échappé.
- 14 En second lieu, en prenant successivement les règlements n°s 1111/77, 1293/79 et 1592/80, le Conseil avait clairement manifesté sa volonté de réglementer la production de l'ensemble des édulcorants dans la Communauté et de soumettre à cette fin la production de l'isoglucose à un régime restrictif reposant sur un système de quotas et de cotisations à la production.

- 15 En troisième lieu, il n'avait pu échapper à la requérante que chacun des arrêts de la Cour du 29 octobre 1980 qui avait annulé le règlement n° 1293/79 — lequel fixait également son propre quota de production — avait rejeté les moyens par lesquels les sociétés requérantes, Roquette et Maizena, contestaient le bien-fondé de ce règlement et avait eu soin, en en prononçant l'annulation pour défaut d'avis du Parlement, de préciser que cette annulation ne portait pas atteinte au «pouvoir du Conseil de prendre, à la suite du présent arrêt, toute mesure appropriée, conformément à l'article 176, alinéa 1, du traité».
- 16 Enfin, par la publication de cette proposition au Journal officiel du 20 décembre 1980 (C 334, p. 2), la requérante a su que la Commission avait, dès le 3 décembre 1980, présenté au Conseil une proposition de règlement modifiant, notamment, le règlement n° 1111/77 pour établir, du 1^{er} juillet 1979, au 30 juin 1980, le régime des quotas et des cotisations tel qu'il avait été défini par les règlements n°s 1293/79 et 1592/80 et tel qu'il allait être repris par les dispositions attaquées des règlements n°s 387/81 et 388/81.
- 17 Pour contester la rétroactivité des règlements attaqués, la requérante énonce encore différents griefs.
- 18 La requérante observe, d'abord, qu'en vertu de l'article 174 du traité, l'acte annulé par la Cour est déclaré nul et non avenu et qu'en annulant le règlement n° 1293/79, la Cour n'a pas utilisé le pouvoir que lui donne l'article 174, alinéa 2, d'indiquer les effets du règlement annulé qui devaient être considérés comme définitifs. Elle en conclut que l'obligation faite au Conseil par l'article 176, alinéa 1, de prendre les mesures que comportait l'exécution des arrêts de la Cour, lui imposait d'inviter les autorités nationales à supprimer les titres établis pour la perception de la cotisation sur la production d'isoglucose.
- 19 Cette interprétation est inexacte. L'annulation par la Cour du règlement n° 1293/79, alors surtout que, par ses arrêts du 29 octobre 1980, la Cour avait censuré l'absence d'avis du Parlement, mais avait rejeté les critiques de fond adressées à ce règlement par la SA Roquette Frères et par Maizena GmbH, ne contraignait pas le Conseil à maintenir pour la période litigieuse

un vide juridique qui aurait déséquilibré la situation des différents opérateurs économiques, fabricants de sucre et d'isoglucose, sur le marché des édulcorants. Bien au contraire, il lui appartenait de prendre, selon les termes de la Cour, « toute mesure appropriée » pour pallier les effets de l'annulation du règlement n° 1293/79. La régularité des mesures prises par le Conseil sous la forme des règlements n°s 387/81 et 388/81 est, précisément, l'objet du présent litige.

- 20 La requérante tire encore des termes de l'article 191 du traité, selon lequel les règlements sont publiés et les décisions notifiées, la conclusion que les règlements n°s 1293/79 et 1592/80, qui présentaient un caractère individuel dans la mesure où ils fixaient les quotas alloués aux entreprises productrices d'isoglucose, ne pouvaient pas être rétroactivement remplacés, même par des mesures pratiquement identiques.
- 21 Au regard de la possibilité de prendre rétroactivement une mesure, à la suite d'une annulation par un arrêt de la Cour, aucune distinction ne peut, dans le cas des actes pris en l'espèce, être faite entre règlement et décision individuelle. En effet, que les règlements n°s 1293/79 et 1592/80 aient été suivis de mesures individuelles d'application, comme ce fut normalement le cas pour la fixation des cotisations dues par chaque entreprise productrice, ou qu'ils aient fixé directement et individuellement les quotas des entreprises, il y a lieu, dans les deux hypothèses, de décider si le principe de la sécurité juridique due aux intéressés s'opposait à la reprise rétroactive des dispositions de ces règlements et de définir à quelles conditions cette rétroactivité pouvait être tenue pour régulière.
- 22 Les conditions nécessaires à une reprise rétroactive, par les règlements attaqués, des dispositions des règlements n°s 1293/79 et 1592/80 étant réunies, le moyen tiré de l'illégalité de la rétroactivité donnée aux règlements n°s 387/81 et 388/81 doit être rejeté.

II — Sur le second moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation

- 23 La requérante fait grief au Conseil de ne pas avoir justifié, dans la motivation des règlements n^{os} 387/81 et 388/81, l'effet rétroactif donné à ces règlements et d'avoir, de ce fait, violé les dispositions de l'article 190 du traité.
- 24 Selon la jurisprudence de la Cour, la motivation, exigée par l'article 190 du traité, doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Elle doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle.
- 25 Le règlement n^o 387/81 du Conseil indique, pour sa motivation, d'une part, «que le règlement n^o 1111/77 du Conseil, du 17 mai 1977, établissant des dispositions communes pour l'isoglucose, prévoyait, dans sa version établie par le règlement n^o 1293/79, l'application d'un régime de quotas de production pour la période allant du 1^{er} juillet 1979 au 30 juin 1980» et, d'autre part, que «dans les affaires n^{os} 138 et 139/79, la Cour de justice des Communautés européennes a, le 29 octobre 1980, annulé le règlement n^o 1293/79, modifiant le règlement n^o 1111/77, en raison d'une violation des formes substantielles; que, par ailleurs, la Cour a constaté, quant au fond, la conformité du règlement n^o 1293/79 avec le droit communautaire en rejetant tous les prétendus griefs de violation des principes du droit de la concurrence, de la proportionnalité et de la non-discrimination invoqués à l'encontre du régime de quotas de production instauré par le règlement n^o 1293/79; que, dès lors, il convient de rétablir, notamment, le régime des quotas avec effet rétroactif».
- 26 Le règlement n^o 388/81 du Conseil précise, en particulier, qu'à la suite de l'annulation du règlement n^o 1293/79 par l'arrêt de la Cour dans les affaires 138 et 139/79, «il y a lieu, dès lors, afin d'éviter toute incertitude quant à la légalité de l'article 2 du règlement n^o 1592/80, de prévoir qu'il se réfère désormais à l'article 9 du règlement n^o 1111/77 dans sa version établie par le règlement n^o 387/81».

- 27 Ces motivations, pour laconiques qu'elles soient, satisfont à l'exigence posée par l'article 190 du traité. En effet, par la référence qu'elles établissent au régime des quotas de production, d'ailleurs bien connu des intéressés, et par le souci de sécurité juridique qu'elles manifestent, en ce qui concerne le règlement n° 388/81, d'éviter toute incertitude quant à la version désormais applicable de l'article 9 du règlement n° 1111/77, les dispositions des préambules des règlements contestés font ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution auteur des actes contestés qui est d'assurer la continuité dans le temps du régime de restriction à la production de l'isoglucose afin de maintenir à égalité de charges la production de l'isoglucose et celle du sucre liquide, qui se trouvent directement en concurrence sur le marché des édulcorants.
- 28 Le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation doit ainsi être rejeté comme non fondé.

III — Sur le troisième moyen tiré de la violation de l'article 201 du traité et de l'article 2 de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres

- 29 Par son mémoire en réplique, la requérante a introduit un moyen nouveau tiré du défaut de compétence du Conseil pour créer, par le règlement n° 387/81, une cotisation à la production de l'isoglucose et en prolonger l'application par le règlement n° 388/81. La requérante estime que cette cotisation constitue une recette du budget communautaire non prévue par les textes lors de l'adoption de la décision 70/243 du Conseil, du 21 avril 1979, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (JO L 94, p. 19). De ce fait, le Conseil n'aurait pas eu le pouvoir d'instituer la cotisation contestée dont il n'aurait pu, en vertu de l'article 201 du traité, que recommander l'adoption, par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.
- 30 La partie défenderesse et la partie intervenante estiment ce moyen irrecevable en vertu de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour qui interdit la production de moyens nouveaux en cours d'instance, à moins

que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure écrite.

- 31 En l'espèce, il y a lieu d'observer que le moyen nouveau soulevé par la requérante ne saurait être considéré ni, d'une part, comme «un moyen fondé sur des éléments de droit ou de fait qui se sont révélés au cours de la procédure écrite» puisque fondé sur une prétendue illégalité qui pouvait être connue et alléguée dès l'intervention des règlements n^{os} 387/81 et 388/81, ni, d'autre part, comme une ampliation d'un moyen énoncé antérieurement puisque ce n'est que dans la réplique que la requérante invoque la règle de droit prétendument violée et que la cause d'annulation ainsi énoncée n'avait été visée ni directement ni implicitement dans la requête introductive d'instance.
- 32 Le moyen de la requérante est donc un moyen entièrement nouveau, irrecevable pour tardiveté au sens de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure.
- 33 S'il est vrai que la requérante se prévaut également des dispositions de l'article 92, paragraphe 2, du règlement de procédure qui permettent à la Cour d'examiner d'office à tout moment les fins de non-recevoir d'ordre public, ces dispositions, qui ne concernent que les fins de non-recevoir, ne permettent pas aux parties de présenter tardivement un moyen nouveau en violation des dispositions de l'article 42, paragraphe 2, du même règlement.
- 34 Toutefois, le moyen étant relatif à la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, la Cour estime devoir indiquer les raisons pour lesquelles le Conseil était compétent pour établir une cotisation sur la production d'isoglucose.
- 35 Dans des conditions de procédure qu'il détermine, l'article 43 du traité confère au Conseil le soin de créer l'organisation commune des marchés agricoles et d'en fixer les règles. En vertu de l'article 40, paragraphe 3, l'organisation commune, sous une des formes prévues au paragraphe 2, qui comprennent, en particulier, une organisation du marché, peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment, des réglementations des prix, des subventions tant à la produc-

tion qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation.

- 36 D'après l'article 9, paragraphe 8, alinéa 1, du règlement n° 1111/77 du Conseil, tel qu'il est complété par les dispositions attaquées du règlement n° 387/81, la cotisation à la production d'isoglucose est perçue du fabricant pour la quantité d'isoglucose produite qui dépasse le quota de base sans dépasser le quota maximal. Selon le même article, paragraphe 8, alinéa 2, 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 n° 3330/74 restant à la charge des fabricants de sucre. Cette part de cotisation résulte elle-même de modalités de calcul complexes qui, précisées à l'article 27 de ce dernier règlement, font participer, par leurs cotisations, les fabricants de sucre aux pertes résultant, pour la Communauté, de l'écoulement de la quantité produite qui dépasse la consommation humaine dans la Communauté. Ainsi, la cotisation sur la production d'isoglucose a été instituée pour contribuer à la stabilisation du marché communautaire des édulcorants et, en particulier, comme le relève le septième considérant du règlement n° 1111/77, aux charges à l'exportation.
- 37 Il résulte de ce qui précède que la cotisation à la production d'isoglucose entre dans le cadre défini par les articles 39 et 40 du traité et que le Conseil était compétent pour l'instituer et en fixer les modalités en vertu de l'article 43 que visent, d'ailleurs, les règlements attaqués n°s 387 et 388/81.
- 38 En ce qui concerne la décision du Conseil du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, prise en application de l'article 201 du traité et adoptée par les États membres comme le prévoit les dispositions de cet article, il convient, d'abord, de souligner qu'elle a pour objet de définir les ressources propres inscrites au budget de la Communauté et non les institutions communautaires compétentes pour établir des droits, taxes, prélèvements, cotisations et autres formes de recettes. Mesure de droit budgétaire, cette décision ne fait pas obstacle à la création par le Conseil d'une cotisation comme celle sur la production d'isoglucose alors que la compé-

tence du Conseil pour créer cette cotisation trouve, comme il vient d'être dit, son fondement dans les dispositions du traité relatives à la politique agricole commune.

39 Au surplus, l'article 2, lettre a), de la décision du 21 avril 1970 comprend parmi les ressources propres de la Communauté les recettes provenant «des cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre». Compte tenu des évolutions que ne pouvaient manquer de connaître la production et le marché communautaires du sucre et, par suite, de la nécessité d'adapter les cotisations, prélèvements, restitutions, mesures de soutien des prix à cette évolution des besoins du marché communautaire dans le secteur du sucre, la décision du 21 avril 1970 n'a pu entendre limiter son application aux seuls prélèvements qui étaient prévus lorsqu'elle a été prise, c'est-à-dire aux prélèvements alors fixés par le règlement n° 1069/67 du Conseil, du 18 décembre 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO 308, p. 1). Quant à l'isoglucose, s'il n'a été produit, de façon significative, dans la Communauté, que plusieurs années après la prise de la décision du 21 avril 1970, la concurrence directe dans laquelle il se trouve avec le sucre liquide sur le marché des édulcorants conduit à le comprendre parmi les produits qui sont commercialisés sur les «marchés dans le secteur du sucre» au sens de cette décision du 21 avril 1970.

40 Il suit de là que le Conseil était compétent pour prendre les dispositions attaquées des règlements n°s 387 et 388/81 et qu'aucune disposition de droit budgétaire n'a porté atteinte à cette compétence.

41 IV — Sur les dépens

Aux termes de l'article 69 du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé en tous ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens, y compris ceux exposés par la partie intervenante.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **Le recours en annulation est rejeté comme non fondé.**
- 2) **La requérante est condamnée aux dépens de l'instance, y compris ceux exposés par la partie intervenante.**

Due

Chloros

Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 30 septembre 1982.

Pour le greffier

Le président de la deuxième chambre

J. A. Pompe
greffier adjoint

O. Due

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL

(voir affaire 108/81, p. 3139)