ARRÊT DE LA COUR
23 février 1988 *

Dans l'affaire 68/86,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. H. R. L. Purse du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, et par M. Richard Plender, Barrister, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 28, boulevard Royal,

partie requérante,

soutenue par

Royaume de Danemark, représenté par M. Laurids Mikaelsen, conseiller juridique du gouvernement danois, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Danemark, 11b, boulevard Joseph-II,

partie intervenante,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Antonio Sacchettini, directeur au service juridique, assisté par M^me^ Moyra Sims, administratrice au même service, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Jörg Käser, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

partie défenderesse,

soutenu par

* Langue de procédure: l'anglais.

Commission des Communautés européennes, représentée par M. D. Grant Lawrence, membre de son service juridique, et M. Dierk Booss, conseiller juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation de la directive 85/649 du Conseil, du 31 décembre 1985, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales (JO L 382, p. 228),

LA COUR,

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, f.f. de président, M. G. C. Rodríguez Iglesias, président de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet et T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M^me^ B. Pastor, administrateur

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 24 juin 1987, à laquelle la partie requérante était représentée par Sir Patrick Mayhew, QC, et M. Richard Plender, Barrister,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 14 octobre 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 10 mars 1986, le Royaume-Uni a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à l'annulation de la directive 85/649 du Conseil, du 31 décembre 1985, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales (JO L 382, p. 228).

2 Les moyens invoqués par le requérant à l'appui de son recours concernent l'insuffisance de la base juridique, le défaut de motivation, la violation du principe de la confiance légitime, la violation du règlement intérieur du Conseil, le défaut de consultation du Parlement européen et du Comité économique et social et la non-justification de la directive quant au fond.

3 En ce qui concerne les faits de l'affaire, le déroulement de la procédure et l'argumentation des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la base juridique

4 Le requérant, soutenu sur l'essentiel par le gouvernement danois, fait valoir que la directive attaquée, qui a été arrêtée à la majorité qualifiée sur la base de l'article 43 du traité, aurait dû être fondée non seulement sur cet article, mais également sur l'article 100, qui exige l'unanimité du Conseil. Il estime que cette double base juridique s'imposait dès lors que la directive litigieuse avait pour but, outre des objectifs de politique agricole, d'assurer, entre autres, le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en vue de sauvegarder les intérêts et la santé des consommateurs. Un tel objectif ne serait pas couvert par l'article 43 du traité, mais ressortirait à l'article 100. La pratique antérieure du Conseil confirmerait la nécessité de cette double base juridique.

5 Le Conseil, partie défenderesse, et la Commission, partie intervenante, ne contestent pas que la directive litigieuse comporte un volet d'harmonisation des législations nationales en vue de la protection des consommateurs et de la santé publique, mais ils considèrent qu'elle n'échappe pas pour autant au domaine de la politique agricole commune et qu'elle est donc couverte par l'article 43 du traité.

6 Il y a lieu d'observer, d'abord, qu'en l'espèce la controverse sur la base juridique correcte n'est pas de portée purement formelle, dès lors que les articles 43 et 100 du traité comportent des règles différentes pour la formation de la volonté du Conseil. Le choix de la base juridique était donc susceptible d'avoir des conséquences sur la détermination du contenu de la directive attaquée.

7 Par conséquent, en vue d'apprécier le bien-fondé du moyen tiré de l'insuffisance de la base juridique, il convient d'examiner si le Conseil était compétent pour arrêter la directive litigieuse sur la seule base de l'article 43 du traité.

8 A cet effet, il y a lieu de relever d'abord que le champ d'application matériel des articles 39 à 46 du traité s'étend, en vertu de l'article 38, aux produits qui sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe II du traité.

9 Il convient de rappeler ensuite que l'article 43 du traité doit être interprété à la lumière de l'article 39, qui énonce les objectifs de la politique agricole commune, et de l'article 40, qui règle sa mise en œuvre en disposant, notamment, que, en vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il sera établi une organisation commune des marchés agricoles et que cette organisation peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre lesdits objectifs (arrêt du 21 février 1979, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78, Rec. p. 713).

10 Les buts de la politique agricole énoncés à l'article 39 du traité visent notamment l'accroissement de la productivité en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production. En outre, l'article 39, paragraphe 2, sous b) et c), prescrit de tenir compte dans l'élaboration de la politique agricole commune de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns et du fait que l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie. Il en résulte que les objectifs de la politique agricole doivent être conçus de façon à permettre aux institutions communautaires de s'acquitter de leurs responsabilités en tenant compte des évolutions survenues dans le domaine de l'agriculture et dans l'ensemble de l'économie.

11 Les mesures prises sur la base de l'article 43 du traité en vue d'atteindre ces objectifs dans le cadre d'une organisation commune de marchés en vertu de l'article 40, alinéa 2, du traité, peuvent comporter la réglementation des conditions et modalités de la production, de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles. Les organisations communes de marchés contiennent de nombreuses règles à cet égard.

12 La poursuite des objectifs de la politique agricole commune, notamment dans le cadre des organisations communes de marchés, ne saurait faire abstraction d'exigences d'intérêt général telles que la protection des consommateurs ou de la santé et de la vie des personnes et des animaux, exigences dont les institutions communautaires doivent tenir compte en exerçant leurs pouvoirs.

13 Enfin, il y a lieu de relever que, selon l'article 42 du traité, les 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 arrêtées en vertu de l'article 43 du traité. En adoptant ces dispositions, le Conseil doit donc prendre également en considération les exigences de la politique de concurrence.

14 Il résulte de l'ensemble des dispositions analysées ci-dessus que l'article 43 du traité constitue la base juridique appropriée pour toute réglementation concernant la production et la commercialisation des produits agricoles énumérés à l'annexe II du traité, qui contribue à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité. De telles réglementations peuvent comporter l'harmonisation des dispositions nationales dans ce domaine sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'article 100 du traité.

15 Ainsi que la Cour l'a rappelé notamment dans les arrêts du 29 novembre 1978 (Pigs Marketing Board/Redmond, 83/78, Rec. p. 2347) et du 26 juin 1979 (Pigs and Bacon Commission/McCarren, 177/78, Rec. p. 2161), l'article 38, paragraphe 2, du traité, assure la priorité des dispositions spécifiques du domaine agricole par rapport aux dispositions générales relatives à l'établissement du marché commun.

16 Par conséquent, même si les réglementations en cause visent à la fois des objectifs de la politique agricole et d'autres objectifs qui, en l'absence de dispositions spécifiques, sont poursuivis sur la base de l'article 100 du traité, on ne saurait tirer argument de cette disposition, qui permet de manière générale l'adoption de directives pour le rapprochement des législations des États membres, pour restreindre le champ d'application de l'article 43 du traité.

17 C'est sur la base des considérations qui précèdent qu'il convient d'examiner si la directive litigieuse relève ou non du domaine d'application de l'article 43 du traité ainsi caractérisé.

18 A cet égard, il y a lieu de constater, d'abord, que des organisations communes des marchés existent dans les secteurs de la viande bovine (règlement n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, JO L 148, p. 24), de la viande de porc (règlement n° 2759/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, JO L 282, p. 1) et des viandes ovine et caprine (règlement n° 1837/80 du Conseil, du 27 juin 1980, JO L 183, p. 1) et que l'article 2 de chacun de ces règlements prévoit l'adoption de mesures communautaires tendant à promouvoir une meilleure organisation de la production, de la transformation et de la commercialisation et à améliorer la qualité.

19 La directive litigieuse contient en substance, d'une part, des règles relatives à l'administration aux animaux d'exploitation, dont les viandes sont visées par les organisations communes des marchés précitées, de certaines substances à effet hormonal et, d'autre part, des règles relatives aux mesures nécessaires de contrôle. Ces mesures concernent notamment les échanges, entre les États membres, des animaux vivants et des viandes en provenant, ainsi que les importations de ces produits dans la Communauté.

20 Il ressort des considérants de la directive que celle-ci vise la protection de la santé humaine et les intérêts des consommateurs en vue d'éliminer la « distorsion des conditions de concurrence » et de faciliter l'« écoulement des produits en cause ».

21 Au vu du contenu et des objectifs de la directive, il convient de constater que, en réglant les conditions de production et de commercialisation de la viande dans la perspective d'en améliorer la qualité, elle rentre dans le cadre des mesures prévues par les organisations communes des marchés de la viande précitées et contribue ainsi à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité.

22 Il résulte de ce qui précède que la directive litigieuse relève du domaine de la politique agricole commune et que le Conseil était compétent pour l'arrêter sur la base du seul article 43 du traité.

23 Cette constatation ne saurait être affectée par le fait, invoqué par le requérant, que le Conseil s'est écarté de sa pratique consistant à baser des actes dans le domaine en cause sur les articles 43 et 100 du traité.

24 A cet égard, il convient de rappeler, ainsi que la Cour l'a déjà jugé dans son arrêt du 26 mars 1987 (Commission/Conseil, 45/86, Rec. p. 1493), que, dans le cadre du système des compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Une simple pratique du Conseil n'est pas susceptible de déroger à des règles du traité. Une telle pratique ne peut pas, par conséquent, créer un précédent liant les institutions de la Communauté quant à la base juridique correcte.

25 Le premier moyen du requérant doit donc être rejeté.

Sur la motivation

26 Le requérant allègue que la directive litigieuse est insuffisamment motivée.

27 Le premier grief du requérant à l'égard de la motivation concerne le défaut de mention du véritable objet de la directive, à savoir le rapprochement des dispositions nationales dans l'intérêt des consommateurs, en particulier pour protéger leur santé.

28 A cet égard, il convient de relever, d'une part, qu'il ressort des considérations développées ci-dessus quant à la base juridique que les considérants de la directive énoncent avec une clarté suffisante les objectifs poursuivis et, d'autre part, que la santé humaine et la protection des intérêts des consommateurs sont expressément visées respectivement dans le premier et le deuxième considérant. Ce grief doit donc être écarté.

29 Le deuxième grief du requérant à l'égard de la motivation concerne l'absence de référence à la directive 81/602 du Conseil, du 31 juillet 1981, concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyréostatique (JO L 222, p. 32), dont la directive litigieuse serait complémentaire. En

effet, l'article 8 de la directive 81/602 prévoit que la Commission soumettra au Conseil un rapport sur l'expérience acquise et l'évolution scientifique, assorti, le cas échéant, de propositions tenant compte de cette évolution.

30 Ce grief ne saurait être retenu. En effet, s'il est vrai que la directive 81/602 n'est pas mentionnée dans les considérants de la directive litigieuse, les articles 1er, 2, 5, 6 et 7 de celle-ci y font néanmoins expressément référence. Le lien entre les deux directives ressort donc de façon suffisamment claire du texte de la directive litigieuse.

31 Le troisième grief du requérant à l'égard de la motivation concerne le défaut d'identification de la proposition de la Commission.

32 A cet égard, il convient de constater que, en effet, la directive en cause ne contient pas de référence précise permettant d'identifier la proposition de la Commission. Cette omission ne saurait toutefois être considérée comme une violation des formes substantielles, dès lors qu'il est constant que la directive a été adoptée en fait sur proposition de la Commission.

33 Le grief concernant le défaut d'identification de la proposition de la Commission doit donc être écarté.

34 Enfin, le quatrième grief du requérant à l'égard de la motivation est tiré de ce que la directive litigieuse ne ferait pas apparaître qu'elle a été adoptée après présentation du rapport scientifique prévu par l'article 8 de la directive 81/602 et n'avancerait aucun motif pour ne pas tenir compte des conclusions de ce rapport que le Conseil aurait été tenu d'examiner afin de vérifier si la législation proposée n'était pas manifestement inadéquate par rapport à ses objectifs.

35 A cet égard, il suffit de constater que, ainsi que le Conseil l'a justement relevé, l'article 8 de la directive 81/602 n'imposait une obligation qu'à la Commission, à laquelle il incombait de faire préparer le rapport et d'en tenir compte, le cas échéant, dans ses propositions. Le Conseil n'était donc pas tenu de se référer à ces antécédents. Le grief doit donc être écarté.

36 Il résulte de ce qui précède que la directive est suffisamment motivée. Le deuxième moyen doit donc être rejeté.

Sur le principe de la confiance légitime

37 Le requérant estime qu'il est contraire au principe de la confiance légitime d'avoir adopté la directive litigieuse à la majorité, alors que l'article 5 de la directive 81/602 (précitée) ainsi que l'article 14 de la directive 85/358 du Conseil, du 16 juillet 1985, complétant la directive 81/602 (JO L 191, p. 46), prévoient une décision unanime du Conseil concernant l'administration aux animaux des cinq hormones visées par la directive litigieuse. Le Conseil se serait ainsi engagé à statuer à l'unanimité.

38 A cet égard, il convient de relever que les règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires sont établies par le traité et qu'elles ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes.

39 Ce moyen doit donc également être rejeté.

Sur la violation du règlement intérieur du Conseil

40 Le requérant estime que l'application de la procédure écrite pour l'adoption de la directive attaquée, alors que deux États membres s'y sont expressément opposés, constitue une violation des formes substantielles, l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil (JO 1979, L 268, p. 1) exigeant l'accord de tous les membres pour recourir à une telle procédure.

41 En vue d'examiner si ce moyen est fondé, il convient de rappeler les éléments essentiels de la genèse de la directive.

42 Au mois de novembre 1985, la Commission a soumis au Conseil une modification de sa proposition antérieure, prévoyant — comme la directive adoptée qui fait l'objet du recours — l'interdiction des hormones naturelles, sauf à des fins thérapeutiques, et l'interdiction absolue des hormones synthétiques. Le Conseil a discuté de ce projet le 19 novembre 1985.

43 Une autre proposition modifiée, présentée le 18 décembre 1985, a été examinée par le Conseil le 19 décembre, uniquement sur la base d'un texte français. Lors de cette session, la Commission a proposé ses derniers amendements. Le Conseil a décidé, contre le vote du Royaume-Uni et du Danemark, d'adopter la directive par voie de procédure écrite avant le 31 décembre 1985.

44 Le 23 décembre 1985, le secrétaire général du Conseil a envoyé un télex au ministre britannique de l'Agriculture pour demander le vote du Royaume-Uni sur la directive litigieuse conformément à la procédure écrite, avant le 30 décembre 1985 à 16 heures. Par lettre du 31 décembre 1985, le Royaume-Uni a rappelé qu'il s'opposerait aussi bien à l'utilisation de la procédure écrite qu'à la directive elle-même.

45 A la même date, le 31 décembre 1985, la directive litigieuse a été notifiée au Royaume-Uni comme étant adoptée par voie de procédure écrite.

46 Au vu de ces circonstances, il convient de rappeler d'abord que l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil dispose:

« Les délibérations du Conseil relatives à une affaire urgente peuvent être acquises au moyen d'un vote par écrit lorsque, pour cette affaire, tous les membres du Conseil acceptent une telle procédure. »

47 Le texte de cette disposition est clair en ce sens que le recours à la procédure écrite exige l'accord de tous les membres du Conseil. Une telle exigence d'unanimité est indépendante de la question de savoir si l'acte en cause doit être adopté à l'unanimité ou à la majorité en vertu du traité.

48 Par conséquent, le Conseil est tenu de respecter la règle de procédure qu'il a lui même fixée à l'article 6, paragraphe 1, de son règlement intérieur. Il ne saurait s'en écarter, même à une majorité plus forte que celle exigée pour l'adoption ou la modification du règlement intérieur, sans modifier formellement ce règlement, qui est un acte arrêté sur la base de l'article 5 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique.

49 Il s'ensuit qu'en l'espèce le non-respect de l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil doit être considéré comme une violation des formes substantielles au sens de l'article 173, alinéa 1, du traité et que, par conséquent, le recours est fondé en ce moyen. Il y a donc lieu d'annuler la directive 85/649 du Conseil, du 31 décembre 1985, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales (JO L 382, p. 228), sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués par le requérant.

Sur les dépens

50 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, alinéa 1, du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, ou pour des motifs exceptionnels.

51 En l'espèce, si le requérant a eu gain de cause sur le moyen tiré de la violation des formes substantielles, il a succombé sur d'autres, dont celui concernant le problème institutionnel essentiel de la présente affaire, à savoir le choix de la base juridique de la directive attaquée.

52 Dans ces conditions, il convient de laisser à la charge de chacune des parties, y compris les parties intervenantes, les dépens qu'elle a exposés.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La directive 85/649 du Conseil, du 31 décembre 1985, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales (JO L 382, p. 228), est annulée.**

2) **Chacune des parties, y compris les parties intervenantes, supportera ses propres dépens.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 février 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

A. J. Mackenzie Stuart