RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 68/86 *

I — Exposé des faits

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) a été prise sur la base du traité CEE « et notamment ses articles 43 et 100 ». La proposition de la Commission mentionnait seulement l'article 43. L'article 3 de cette directive prévoit, sans exception, l'interdiction de la mise sur le marché de certaines substances hormonales en vue de leur administration aux animaux de toute espèce. L'article 2 de la directive, « sous réserve des articles 4 et 5 », oblige les États membres à interdire l'administration de certaines substances aux animaux d'exploitation. Selon l'article 4, les États membres peuvent autoriser l'administration de certaines substances aux fins d'un traitement thérapeutique.

L'article 5 prévoit:

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, prend le plus tôt possible une décision concernant l'administration aux animaux d'exploitation d'œstradiol 17/ß, de progestérone, de testostérone, de trenbolone et de zeranol, aux fins d'engraissement.

Jusqu'à ce que ladite décision soit prise, les réglementations nationales en vigueur, ainsi que les arrangements conclus par les États membres relatifs à ces substances, demeurent applicables, dans le respect des dispositions générales du traité, et ce sans préjudice d'initiatives prises selon une procédure communautaire en vue de les rapprocher.

Les États membres ne peuvent, au cours de ladite période transitoire, autoriser l'utilisation de nouvelles substances. »

Selon l'article 7, les modalités et le financement du contrôle concernant l'application de cette directive « sont arrêtés par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission ».

Le 16 juillet 1985, le Conseil, en se référant aux articles 43 et 100 du traité CEE, a adopté la directive 85/358 complétant la directive 81/602 (JO L 191, p. 46). La directive 85/358 règle les questions visées à l'article 7 de la directive 81/602. Dans son article 14, alinéa 2, elle dispose que la décision unanime du Conseil, prévue à l'article 5 de la directive 81/602, sera prise avant le 31 décembre 1985.

L'article 8 de la directive 81/602 prévoit:

« Au plus tard le 1er juillet 1984, 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. »

En application de cet article, la Commission a mis sur pied un groupe scientifique pour l'étude des agents anaboliques dans la production animale, chargé de déterminer si l'administration aux animaux, aux fins d'engraissement, des cinq substances hormo-

* Langue de procédure: l'anglais.

nales citées à l'article 5 de la directive 81/602 présentait un effet nocif pour la santé. En 1982, le groupe a soumis son rapport signalant que l'utilisation des trois premières substances mentionnées (les hormones « naturelles ») ne présentait aucune nocivité pour la santé du consommateur lorsqu'elles étaient utilisées dans des conditions appropriées. Quant aux deux substances restantes (les hormones « synthétiques »), le groupe a signalé que certaines données manquaient et que des demandes de renseignements complémentaires étaient nécessaires.

Le 13 juin 1984, la Commission a soumis au Conseil une proposition de directive, fondée sur l'article 43 du traité CEE, modifiant la directive 81/602 (JO C 170, p. 4). Sur la base du rapport du groupe scientifique, qui avait été étudié par divers comités, la proposition a prévu dans son article 1er de modifier l'article 5 de la directive 81/602 de manière à autoriser l'usage à des fins d'engraissement des hormones naturelles, dans des conditions déterminées. Selon le nouveau paragraphe 5 de l'article 5, l'autorisation éventuelle de l'usage des hormones synthétiques serait renvoyée à une décision ultérieure du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Le 13 décembre 1984, le Comité économique et social a émis un avis sur cette proposition (JO C 44, p. 14). Selon cet avis, la proposition devait être rejetée, et les conditions de la directive 81/602 devaient être maintenues jusqu'à plus ample examen des preuves scientifiques (paragraphe 1), la présentation du rapport supplémentaire du groupe scientifique, concernant les hormones synthétiques, étant prévue pour la fin de l'année (paragraphe 3). L'avis indique aussi que, dans l'attente d'une réglementation uniforme pour toute la Communauté, il conviendrait d'adopter des mesures communautaires permettant de distinguer les produits obtenus avec ou sans l'aide d'anabolisants (paragraphe 13).

Le 3 avril 1985, la Commission a soumis au Conseil une modification de sa proposition (JO C 106, p. 7), prévoyant en substance l'ajout d'un article destiné à faciliter l'identification de produits obtenus avec ou sans l'adjonction d'anabolisants.

Le 11 octobre 1985, le Parlement a adopté une résolution sur la proposition de la Commission (JO C 288, p. 158). Il a souligné que, afin de protéger le consommateur, des normes uniformes devraient être créées à l'aide d'un règlement (paragraphe 2). Le Parlement s'est félicité de la proposition visant à interdire les hormones synthétiques en l'absence de preuves suffisantes concernant leur innocuité (paragraphe 6), mais n'a pas souscrit à la proposition visant à autoriser les trois hormones naturelles, sauf à des fins thérapeutiques (paragraphe 7).

Après réception de cette résolution, la Commission a annulé une réunion du groupe scientifique qui aurait dû se tenir le 30 octobre 1985. La partie requérante déduit d'une lettre, du 23 septembre 1985, du président du groupe scientifique à la Commission et du projet de rapport y annexé que la réunion du 30 octobre 1985 aurait probablement abouti à un rapport établissant l'innocuité des hormones synthétiques.

Le 31 octobre 1985, le ministre britannique de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, M. Jopling, a écrit une lettre au vice-président de la Commission, M. Andriessen, pour faire part de sa « surprise » et de son « souci » concernant l'annulation de la réunion du groupe scientifique ainsi que de son espoir que la Commission reconsidère sa décision.

Sans convoquer à nouveau le groupe scientifique (comme elle l'a exposé dans sa réponse écrite à une question posée par la Cour, la Commission considérait une autre réunion de ce groupe comme superflue après qu'elle avait décidé de suivre les suggestions du Parlement), la Commission a soumis au Conseil, en novembre 1985 (le 19 selon la partie requérante, le 8 selon le Conseil), comme « modification de la proposition de directive », « conformément aux dispositions de l'article 149, paragraphe 2, du traité CEE », un projet de règlement du Conseil concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyréostatique (JO C 313, p. 4). Sans le mentionner explicitement, ce projet de règlement était censé se fonder sur l'article 43 du traité CEE, à l'exclusion de l'article 100 qui ne mentionne que des directives. Le projet prévoyait l'interdiction des hormones naturelles, sauf à des fins thérapeutiques, et l'interdiction absolue des hormones synthétiques. Le Conseil a discuté ce projet lors de sa session du 19 novembre 1985. Le Parlement et le Comité économique et social n'ont pas été spécifiquement consultés sur ce projet.

Le 18 décembre 1985, la Commission a présenté au Conseil, « en vertu de l'article 149, alinéa 2, du traité CEE », une proposition modifiée de directive interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales (JO C 351, p. 13). Cette proposition, fondée uniquement sur l'article 43 du traité CEE, part d'une interdiction totale des hormones (article 2), mais prévoit, dans son article 3, une procédure spéciale pour établir une liste avec les hormones pouvant être utilisées aux fins thérapeutiques. L'inclusion des hormones synthétiques dans cette liste devrait être réservée à une autorisation du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Le 19 décembre 1985, les membres du Conseil ont été invités à examiner la proposition de la Commission, sur la base d'un texte français uniquement. Lors de cette session, la Commission a proposé ses derniers amendements [doc. COM(85) 832 final]. 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.

Cette procédure est réglée par l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil (JO 1979, L 268, p. 1):

« 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. »

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 au secrétaire général du Conseil, du 31 décembre 1985, la représentation permanente du Royaume-Uni a rappelé, au nom du ministre de l'Agriculture, que le Royaume-Uni s'opposerait aussi bien à l'utilisation de la procédure écrite qu'à la directive elle-même, les raisons principales étant une base juridique incomplète, incompatibilité avec les directives 81/602 et 85/358 et absence de preuve scientifique justifiant l'interdiction des hormones concernées.

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.

Cette 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 basée sur le traité CEE « et notamment son article 43 » et se réfère à « la proposition de la Commission » sans autres précisions. Son article 2 prévoit l'interdiction des hormones naturelles, sauf à des fins thérapeutiques, et l'interdiction absolue des hormones synthétiques.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

Le recours du Royaume-Uni a été enregistré au greffe de la Cour le 10 mars 1986.

Par ordonnances du 3 octobre 1986, la Cour a admis la Commission à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil et le royaume de Danemark à l'appui des conclusions de la partie requérante.

La procédure écrite a suivi un cours régulier.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Les parties ont été invitées à répondre par écrit à certaines questions, et le Conseil à mettre à la disposition de la Cour certains documents. Il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

Le *requérant* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la directive du Conseil, du 31 décembre 1985, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales;

— condamner le Conseil aux dépens de la présente instance.

Le *gouvernement du royaume de Danemark*, partie intervenante, soutient les conclusions de la partie requérante.

Le *Conseil* et la *Commission*, partie intervenante, concluent à ce qu'il plaise à la Cour de rejeter le recours comme non fondé et de condamner le requérant aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Le *requérant* fonde son recours sur plusieurs moyens: insuffisance de la base juridique, insuffisance de la motivation, irrégularités de procédure et manque de justification de la directive quant au fond.

1. *Sur la base juridique*

Le *requérant* soutient que la directive 85/649 aurait dû être fondée non seulement sur l'article 43 (politique agricole commune), mais aussi sur l'article 100 (rapprochement des législations) du traité CEE, avec la conséquence de l'exigence d'unanimité prévue par l'article 100, l'article 43 permettant un vote à la majorité qualifiée.

La directive aurait, certes, des objectifs agricoles, mais elle aurait surtout pour but d'assurer le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en vue de sauvegarder les intérêts et la santé des consommateurs. Cet objectif ressortirait aussi bien de la directive elle-même (premier considérant) que de la législation antérieure dans la même matière ainsi que des documents préparatoires. Le premier considérant de la

directive 81/602, basée sur les deux articles 43 et 100 du traité, aurait trait aux dangers pour la santé du consommateur, et son article 5 prévoirait une décision ultérieure unanime sur certaines hormones (alinéa 1) et un rapprochement des législations (alinéa 2), allant ainsi au-delà du domaine de l'article 43 du traité. La directive 85/358, adoptée à l'unanimité également sur la base des deux articles et répétant, dans son article 14, l'exigence d'unanimité pour la décision ultérieure, ferait ressortir également l'aspect de rapprochement des législations.

En ce qui concerne les travaux préparatoires de la directive 85/649, le requérant invoque la proposition de la Commission du 13 juin 1984 (dont les considérants se référeraient à plusieurs reprises à la protection de la santé humaine et au rapprochement des législations), l'avis du Comité économique et social et la résolution du Parlement, qui souligneraient tous les deux également les aspects de la protection de la santé humaine et des intérêts des consommateurs.

Or, ces aspects seraient étrangers à l'article 43 du traité. Ils relèveraient de l'article 100 (voir l'arrêt de la Cour du 18 mars 1980, Commission/Italie, 91/79, Rec. p. 1099).

Selon le requérant, les deux objectifs distincts (buts agricoles, d'une part, et rapprochement des législations en matière de santé humaine et protection des consommateurs, d'autre part) seraient essentiels pour la directive, qui devrait donc se fonder sur les deux articles 43 et 100. Cette affirmation serait confirmée par la pratique du Conseil d'utiliser ces deux articles comme base des directives en matière agricole comprenant un aspect de rapprochement des législations. Le requérant cite plusieurs exemples des années 1964 à 1982.

La situation serait différente de celle dans l'affaire 138/78 (arrêt du 21 février 1979, Stölting, Rec. p. 713). Dans le cas d'une mesure adoptée sur la base d'un article du traité, qui a seulement une incidence sur une politique réglementée par un autre article, il ne serait pas nécessaire de se référer également à ce dernier.

Le requérant écarte aussi la solution qui consisterait à chercher l'article représentant le « but primaire » d'une mesure et de se fonder sur cet article uniquement. Ce serait un critère à la fois inutilisable — parce qu'il ne serait pas toujours possible de distinguer entre les buts primaire et secondaire — et dangereux, parce qu'on pourrait facilement contourner des procédures spéciales prévues dans l'article relatif à ce but secondaire.

Le *Conseil* admet que la directive est en même temps une mesure de politique agricole commune et une mesure de rapprochement des législations, mais il considère que l'article 43 du traité suffirait comme seule base juridique. Selon la règle de la « lex specialis », l'article 100 ne s'appliquerait qu'en l'absence d'une disposition spécifique permettant l'adoption de directives. Or, l'article 43 serait une telle disposition, car il n'exclurait aucun moyen d'action et permettrait l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la politique agricole commune. L'article 100, par contre, serait une disposition générale et subsidiaire.

Lorsque le traité confère au Conseil la compétence pour agir d'une certaine manière en vue de réaliser une politique commune, il aurait le devoir d'agir de la sorte. Cela résulterait de l'article 4, paragraphe 1, du traité.

Ainsi, selon le Conseil, lorsqu'un acte est arrêté dans le but de réaliser un objectif en matière agricole ou lorsque cet objectif est

son objet principal, il doit être obligatoirement et exclusivement fondé sur l'article 43, même lorsque les moyens employés pour réaliser cet objectif ont le caractère d'un rapprochement des législations. La directive 85/649 serait une mesure de rapprochement essentiellement d'ordre économique, prise dans le contexte de la politique agricole commune. Elle se distinguerait d'une mesure de rapprochement dont l'adoption s'imposerait par l'incidence de dispositions nationales sur une politique commune.

Comme il résulterait du titre, des considérants et du dispositf de la directive en cause, elle viserait les objectifs énumérés à l'article 39 du traité, notamment le développement rationnel de la production agricole [sous a)], la stabilisation des marchés [sous c)] par la garantie de la qualité des produits et l'ajustement de l'offre à la demande, la sécurité des approvisionnements [sous d)], impliquant d'une manière intrinsèque que les produits sont sains. Par rapport à ces objectifs principaux, ceux de la sauvegarde des intérêts et de la santé des consommateurs ne seraient qu'un corollaire.

La santé publique ne serait d'ailleurs pas en tant que telle un objectif ni de l'article 100 ni de l'article 43, mais elle ne relèverait pas non plus de la seule compétence des États membres. L'arrêt 91/79 cité par le requérant ne serait pas pertinent dans ce contexte. La question de la compétence communautaire dans ce domaine devrait plutôt être examinée cas par cas. Comme il ressortirait de l'arrêt de la Cour du 3 juillet 1974 (Casagrande, 9/74, Rec. p. 773), une compétence transférée à la Communauté ne serait pas limitée si elle affecte un domaine qui en tant que tel ne fait pas partie des compétences communautaires.

Le problème de la détermination de l'objectif principal d'une mesure se résoudrait par le pouvoir discrétionnaire que la Cour, dans son arrêt du 21 février 1979 (Stölting, 138/78, Rec. p. 713), a reconnu au Conseil quand il agit en vertu des articles 40 et 43 du traité. En outre, selon l'arrêt du 30 septembre 1982 (Amylum, 108/81, Rec. p. 3107), le Conseil pourrait prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39.

Le Conseil admet qu'une pratique s'est instaurée de fonder des directives comparables à celle en cause à la fois sur l'article 43 et l'article 100. Cette pratique serait due à un compromis politique adopté en 1964 dans le but de permettre l'adoption de certaines directives sans plus tarder. Or, cette solution ne préjugerait pas les décisions à venir; les délégations auraient réservé leur entière liberté quant à la base juridique des futures directives. Ainsi cette pratique n'aurait pas été suivie systématiquement, et il y aurait des exemples de directives avec des objectifs analogues, fondées sur le seul article 43. De surcroît, une simple pratique ne pourrait remplacer la règle de droit normalement applicable. Rien ne s'opposerait à une modification de la pratique. Chaque directive devrait être jugée selon ses particularités.

Le *requérant* réplique que, si le Conseil avait raison en soutenant que les directives avec des objectifs agricoles uniques ou principaux doivent se fonder « obligatoirement et exclusivement » sur l'article 43, toutes les directives de ce type basées sur les deux articles 43 et 100 seraient entachées d'irrégularité. Or, la Cour se serait fréquemment prononcée sur de telles directives sans jamais exprimer des doutes quant à leur validité (voir, par exemple, l'arrêt du 25 janvier 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. p. 5).

Par ailleurs, le requérant met en doute les affirmations du Conseil concernant le pouvoir discrétionnaire concernant les mesures prises en vertu des articles 40 et 43

et conteste la pertinence des arrêts cités par le Conseil. Le raisonnement de celui-ci reviendrait à laisser à sa discrétion la décision sur la base juridique d'une mesure; cela serait incompatible avec l'article 4 du traité.

En ce qui concerne l'argument du Conseil que la sauvegarde des intérêts et de la santé des consommateurs ne serait qu'un corollaire des objectifs principaux, le requérant relève que le Conseil n'aurait pas pris en considération les indications prouvant le contraire, notamment la remarque du Comité économique et social, faite dans son avis sur la proposition de la Commission, que cette proposition « semble surtout animée par la volonté de protéger la santé humaine et les intérêts des consommateurs ».

Le *Conseil* répond qu'il aurait bien tenu compte de cet avis, mais que son appréciation quant au fond relèverait du pouvoir d'appréciation politique du Conseil, vu le rôle purement consultatif du Comité.

Le *gouvernement danois* relève qu'il se serait opposé à l'utilisation de la procédure écrite et à l'adoption de la directive, parce qu'il estimait, comme le requérant, que la base juridique était incorrecte. Il fait valoir que la garantie d'une certaine qualité des produits agricoles ne figurerait pas parmi les objectifs exprès de la politique agricole, énumérés à l'article 39 du traité, et ne relèverait donc pas de la politique agricole au sens strict du terme.

Les règles applicables aux produits agricoles ne se trouveraient pas seulement au chapitre sur la politique agricole, mais également dans les règles prévues pour l'établissement du marché commun (article 38, paragraphe 2, du traité). Il aurait donc été naturel que le Conseil décide d'utiliser, à côté de l'article 43, l'article 100 comme base juridique de directives qui ont pour objectif la libre circulation des produits agricoles en tenant compte de la protection de la santé humaine. Le gouvernement cite plusieurs directives dans ce domaine qui ont été basées sur les deux articles 43 et 100. La directive 85/649 serait de la même catégorie. Elle aurait pour but de créer des conditions de production uniformes, de faciliter le commerce entre les États membres et d'éviter une distorsion des conditions de concurrence, tout cela dans le souci de la santé humaine. Ces objectifs ne seraient pas couverts par l'article 43.

La *Commission* estime que la directive, tout en poursuivant, entre autres, les objectifs de la protection des consommateurs et de la santé publique, n'outrepasse pas le cadre de l'article 39 du traité. Comme la Cour l'aurait souligné dans son arrêt du 2 juin 1976 (Kampffmeyer, 56 à 60/74, Rec. p. 711), les objectifs énoncés à l'article 39 seraient à appliquer d'une façon harmonieuse. L'accroissement de la productivité [sous a)], sans mettre en cause la stabilité des marchés [sous c)], n'impliquerait pas, en période d'excédents, l'augmentation de la production, mais son amélioration. La stabilisation des marchés nécessiterait l'optimum de la productivité, non le maximum. Il faudrait donc éviter de créer une production pour laquelle il n'y aurait pas de demande. Si les intérêts des consommateurs n'étaient pas pris en considération, on n'arriverait pas à une stabilisation des marchés. La bonne qualité des produits ferait également partie de l'objectif de la sécurité des approvisionnements [sous d)]. Il s'ensuivrait que la protection des consommateurs et de la santé publique, bien que n'étant pas des objectifs communautaires en soi, devraient être pris en considération dans la poursuite des objectifs de l'article 39.

La Cour aurait d'ailleurs constaté dans son arrêt du 20 avril 1978 (Commissionnaires

réunis, 80 et 81/77, Rec. p. 927, points 35 et 36) que, outre les objectifs de l'article 39, les objectifs généraux de l'article 2 du traité seraient applicables en matière de politique agricole commune. Or, un « développement harmonieux des activités économiques » ne serait pas possible sans respecter les intérêts des consommateurs, et un « relèvement accéléré du niveau de vie » ne pourrait ignorer la santé publique.

Contrairement à ce que le requérant aurait affirmé, l'arrêt du 18 mars 1980 (Commission/Italie, 91/97, Rec. p. 1099) ne constaterait pas que la santé en tant que telle serait un objectif de l'article 100. Bien que cet article puisse aussi servir pour assurer la libre circulation des marchandises, il ne serait pas la seule disposition appropriée. Dans ce contexte, la Commission se réfère à l'arrêt de la Cour du 29 novembre 1978 (Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. p. 2347, point 55):

« ... il y a lieu de considérer les dispositions du traité portant suppression des obstacles tarifaires et commerciaux aux échanges intracommunautaires ... comme faisant partie intégrante de l'organisation commune des marchés. »

De même, le respect des règles de concurrence serait plus qu'un simple but de la politique agricole commune dont il ferait partie intégrante. Le Conseil pourrait, en vertu de l'article 42, rendre les règles de concurrence applicables en matière agricole, et l'article 40, paragraphe 2, sous a), prévoirait « des règles communes en matière de concurrence » comme une des modalités de l'organisation des marchés.

La Commission relève qu'il serait contraire au champ d'application très large de l'article 43 de fonder la directive 85/649 sur une autre base juridique que celle-ci. Elle cite plusieurs exemples d'autres directives et règlements en matière agricole qui ne sont basés que sur le seul article 43, bien que ces actes poursuivent aussi d'autres buts que ceux mentionnés explicitement à l'article 39. Une telle interprétation large de l'article 43 ne priverait pas l'article 100 de tout effet: il resterait applicable pour toute mesure qui, tout en concernant des produits agricoles couverts par l'annexe II au traité CEE, ne poursuivrait pas d'objectifs de politique agricole.

2. *Sur la motivation*

Le *requérant* fait valoir plusieurs insuffisances de motivation.

La directive donnerait l'impression d'être prise en vue de réaliser certains objectifs de la politique agricole commune, mais ni le titre ni les considérants, non plus que son préambule n'en mentionneraient le véritable objet, à savoir celui de promouvoir le rapprochement des dispositions nationales dans l'intérêt des consommateurs, en particulier en protégeant leur santé. De surcroît, la directive 85/649 ne se référerait nulle part à la directive 81/602, ni n'identifierait la proposition de la Commission. Ces omissions serviraient à cacher que la directive en cause est complémentaire de la directive 81/602 et destinée, comme celle-ci, à rencontrer les objectifs et de l'article 100 et de l'article 43 du traité.

De plus, la directive 85/649 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. Des dispositions manifestement inadéquates à l'objectif poursuivi pourraient être illégales (voir arrêt du 21 février 1979, Stölting,

138/78, p. 713). Le Conseil aurait donc été tenu d'examiner le rapport afin d'établir si la législation proposée était manifestement inadéquate par rapport à ses objectifs et d'en faire mention dans le préambule de la directive en cause. Autrement la Cour ne pourrait pas exercer un contrôle juridictionnel adéquat (voir arrêt du 15 mars 1967, Cimenteries, 8 à 11/66, Rec. p. 93). L'obligation de tenir compte du rapport résulterait également du fait que le Conseil et la Commission seraient tenus de coopérer en vue de la réalisation des objectifs du traité, que ce soit dans le contexte de l'article 152 du traité ou dans celui de l'article 8 de la directive 81/602.

Le *Conseil* estime que la directive 85/649 est suffisamment motivée, compte tenu de la jurisprudence de la Cour sur l'article 190 du traité, notamment des arrêts du 12 juillet 1979 (Italie/Conseil, 166/78, Rec. p. 2575) et du 30 septembre 1982 (Roquette frères, 110/81, Rec. p. 3159).

En ce qui concerne le manque allégué de références à la protection des consommateurs, notamment à leur santé, le Conseil rappelle le premier considérant de la directive:

« ... leurs conséquences sur la santé humaine sont appréciées diversement par ces réglementations... »

La législation antérieure serait visée par le cinquième considérant qui fait référence à la directive 72/462 du Conseil, du 12 décembre 1972, concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine et des viandes fraîches en provenance des pays tiers (JO L 302, p. 28) et à la directive 85/358.

Le Conseil reconnaît qu'il s'est écarté de la pratique établie en omettant de donner les références spécifiques de la proposition de la Commission. Mais cela aurait été irréalisable et impossible vu le fait qu'il s'agirait de toute une série de propositions comprenant à la fois des dispositions des propositions initiales pour la directive 81/602 et des propositions nouvelles avec leurs modifications. D'ailleurs, l'absence de référence à la directive 81/602 renforcerait le caractère autonome de la directive en cause.

Quant au rapport scientifique, le Conseil fait d'abord valoir que l'article 8 de la directive 81/602 n'imposerait aucune obligation au Conseil, mais uniquement à la Commission. L'article 152 du traité ne serait pas pertinent non plus. Si le Conseil, en vertu de cet article, demande une étude à la Commission, une telle demande n'entraîne en soi aucun effet obligatoire; la Commission serait seule responsable pour décider de l'action qu'elle juge appropriée. En tout cas, le rapport invoqué à l'article 8 de la directive 81/602 et l'étude mentionnée à l'article 152 du traité devraient être considérés seulement comme un élément préliminaire à l'élaboration d'une proposition par la Commission, qui garderait une large marge d'appréciation. Si le Conseil avait tenu compte du rapport scientifique, il l'aurait fait dans le plein exercice de son pouvoir discrétionnaire et en fonction de son évaluation politique. Ainsi, une référence à ce rapport dans l'exposé des motifs n'aurait pas été nécessaire.

Quant au problème du caractère manifestement inadéquat de la directive, le Conseil estime illogique qu'un rapport dont il n'aurait pas été obligé de tenir compte serve à établir si la législation proposée était manifestement inadéquate par rapport à ses objectifs. En outre, le requérant n'aurait pas présenté d'arguments précis expliquant pourquoi la directive devrait être considérée comme manifestement inadéquate.

En ce qui concerne l'arrêt 110/81 invoqué par le Conseil, le *requérant* fait valoir qu'il ne serait pas pertinent. Il viserait non pas la question de la véracité ou du caractère fallacieux des motifs, mais celle de leur insuffisance. Le *Conseil* n'accepte pas cette distinction.

La *Commission*, en se basant sur l'arrêt du 29 février 1984 (Rewe, 37/83, Rec. p. 1229), considère que la motivation de la directive 85/649 est suffisante et exacte. Les considérants se réfèreraient non seulement aux objectifs agricoles, mais également à la santé humaine. Les motifs seraient devenus inutilement détaillés si non seulement le rapport scientifique, mais aussi d'autres rapports avaient dû être mentionnés. Quant aux références précises aux propositions de la Commission, celle-ci mentionne d'autres cas où les propositions, souvent modifiées et non publiées, n'auraient pas été identifiées dans l'instrument adopté par le Conseil.

La Commission ajoute une considération générale qu'elle déduit des arrêts du 15 septembre 1982 (Kind, 106/81, Rec. p. 2885) et du 31 mars 1971 (Commission/Conseil, 22/70, Rec. p. 263). Les exigences concernant la motivation seraient moins strictes vis-à-vis d'un État membre que vis-à-vis d'un individu affecté par un acte communautaire. Cela serait d'autant plus vrai si l'État, comme en l'espèce, avait participé activement aux discussions au sein du Conseil et connaissait bien la motivation pour l'adoption de l'acte.

3. *Sur l'exigence de l'unanimité du Conseil en vertu des dispositions contenues dans des directives antérieures*

Indépendamment de l'unanimité qui résulterait de l'application de l'article 100 du traité comme base juridique, le *requérant* déduit une telle exigence également de l'article 5 de la directive 81/602 et de l'article 14 de la directive 85/358, qui prévoient une décision unanime du Conseil concernant l'administration des cinq hormones visées par la directive 85/649. Dans les deux directives antérieures, le Conseil, en statuant à l'unanimité, se serait obligé à prendre une autre décision à l'unanimité. Le requérant, sans invoquer expressément le principe de l'estoppel que le Conseil considère non applicable en l'espèce, fait valoir qu'il serait contraire au principe de la bonne foi ainsi qu'à celui du respect de la confiance légitime d'adopter la décision postérieure seulement à la majorité. Lorsque le Conseil s'engage à adopter un acte à l'unanimité, les gouvernements se fieraient à cet engagement, en particulier en négociant en vue d'arriver à un consensus.

Un corps législatif (une assemblée parlementaire ou le Conseil) pourrait être tenu de respecter l'engagement, résultant de textes antérieurs, de suivre une procédure particulière [voir les affaires Attorney-General for New South Wales/Trethowan (1931) 44 CLR 394; Harris/Donges (1952) 1 TLR 1245].

Le *Conseil* affirme d'abord que la directive 85/649 ne serait pas la décision envisagée par l'article 5, alinéa 1, de la directive 81/602 et par l'article 14 de la directive 85/358. Ces dispositions mentionneraient « l'administration » de cinq substances spécifiées, tandis que la directive en cause contiendrait une interdiction d'un certain nombre de substances non spécifiées ainsi que des dispositions relatives à l'importation d'animaux et de viande en provenance de pays tiers. La directive 85/649 serait donc une mesure de rapprochement au sens de l'article 5, alinéa 2, de la directive 81/602 et une réglementation sur les produits importés, envisagée par l'article 6 de cette directive. Aucune de ces dispositions ne prévoirait l'unanimité.

Le Conseil reconnaît que, pour l'essentiel, la question de l'administration des cinq substances énumérées à l'alinéa 1 de l'article 5 de la directive 81/602 a été réglée d'une manière différente de celle envisagée par cette disposition. Mais le Conseil aurait pu choisir, pour des raisons de politique et dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, d'agir en application de l'alinéa 2 au lieu de l'alinéa 1 de l'article 5 de la directive 81/602. Il appartiendrait maintenant à la Commission, dont la proposition serait necéssaire pour une action future du Conseil, de tirer ses conclusions de cette situation.

Le Conseil conteste que la confiance légitime du requérant ait été trompée, même si la directive 85/649 était la décision prévue par l'article 5, alinéa 1, de la directive 81/602.

La théorie du respect de la confiance légitime serait difficilement transposable de la sphère des décisions individuelles à celle des compétences générales d'un organe législatif. Certes, une telle application ne serait pas tout à fait exclue (voir arrêt de 5 juin 1973, Commission/Conseil, 81/72, Rec. p. 575). Mais selon l'arrêt du 29 mars 1979 (NTN Toyo Bearing Company, 113/77, Rec. p. 1185), il serait seulement interdit au Conseil de déroger à une règle générale dans son application à des cas particuliers, mais rien ne l'empêcherait de modifier cette règle. Si l'on devait étendre le principe de la confiance légitime aux États membres participant aux travaux du Conseil, celui-ci ne pourrait pratiquement plus prendre de nouvelles décisions meilleures, et le droit communautaire ne pourrait pas évoluer.

En ce qui concerne les deux arrêts britanniques invoqués par le requérant, le Conseil ne les considère pas comme pertinents en l'espèce. Dans l'affaire de l'Attorney-General for New South Wales/Trethown, les contraintes du pouvoir législatif auraient été dues à une loi de rang supérieur, et l'affaire Harris/Donges aurait concerné des droits assortis de garanties particulières.

Enfin, le Conseil, sans vouloir mettre en question le droit du requérant d'intenter une action, exprime des doutes quant au préjudice subi par celui-ci du fait que la directive a été adoptée à la majorité qualifiée. La seule alternative aurait été de maintenir la situation antérieure, préjudiciable au marché commun dans son ensemble et à chacun des États membres en particulier, à cause des entraves aux échanges intracommunautaires et des distorsions de concurrence. Un requérant n'aurait pas d'intérêt légitime à ce qu'une décision soit annulée pour vice de forme si cette annulation ne peut, comme en l'espèce, qu'aboutir à l'adoption d'une autre décision identique en substance.

Le *requérant* réplique que l'article 173, alinéa 2, du traité n'imposerait aucune obligation aux États membres de prouver un préjudice. Ils auraient, en tant que tels, un intérêt à voir le Conseil respecter la loi. Le *Conseil* ne conteste pas cette affirmation.

La *Commission* soutient le Conseil, notamment dans son interprétation de l'article 5 de la directive 81/602. La directive litigieuse irait au-delà de l'administration des cinq substances spécifiées. A part l'interdiction de ces substances, elle prévoirait des procédures pour l'inclusion d'autres substances [article 3, sous c)], des mesures de contrôle de la production de substances hormonales (article 4) et des dispositions concernant l'importation en provenance de pays tiers (article 6). Par ailleurs, la Commission relève qu'une disposition comme celle de l'article 5, alinéa 1, de la directive 81/602

non seulement ne pourrait pas lier le Conseil, mais serait d'ailleurs en contradiction avec les prérogatives de la Commission en vertu de l'article 155 du traité si elle pouvait exclure le recours à d'autres procédures.

4. *Sur la violation du règlement intérieur du Conseil*

Le *requérant* estime que l'application de la procédure écrite pour l'adoption de la directive 85/649 a constitué une violation flagrante de l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil, du fait que deux États membres avaient élevé des objections à l'utilisation de cette procédure. Cela constituerait une violation des formes substantielles, parce qu'une réunion du Conseil offrirait à chacun de ses membres tous les avantages d'une négociation directe qui serait particulièrement importante quand l'unanimité est exigée. A la violation de l'article 6 lui-même s'ajouterait une autre résultant de l'omission de motiver l'écart de cette disposition.

Le *Conseil* fait valoir que des circonstances spéciales auraient permis de recourir à la procédure écrite malgré le vote négatif de deux de ses membres. La proposition de la Commission n'étant arrivée que la veille et les services de traduction du Conseil étant surchargés à cause de la préparation de l'adhésion imminente de l'Espagne et du Portugal, la réunion du Conseil du 19 décembre 1985 n'aurait pas pu aboutir à un accord définitif. La solution à laquelle on a recours normalement dans de telles situations — l'inscription du texte à adopter à l'ordre du jour d'une session ultérieure comme « point A » en vertu de l'article 2, paragraphes 6 et 7, du règlement intérieur — n'aurait pas été possible en l'espèce, la prochaine réunion, qui était également la dernière de l'année 1985, devant avoir lieu le lendemain. Après consultation de son service juridique, le Conseil aurait recouru à la procédure écrite afin que la directive puisse être officiellement approuvée dans toutes les langues avant la fin de l'année 1985. Le Conseil admet que la date du 31 décembre 1985, mentionnée dans l'article 14, alinéa 2, de la directive 85/358, n'aurait qu'un caractère indicatif, et il confirme son interprétation de la même disposition, à savoir que la directive 85/649 ne serait pas la décision envisagée par cet article.

Dans une telle situation, le Conseil estime avoir fait une interprétation correcte de l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur. Le but de cette disposition, souligné par le requérant, qui serait de donner à chaque État membre l'occasion de demander une réunion ordinaire pour discuter directement, aurait été atteint. Le requérant aurait eu parfaitement l'occasion d'exposer sa position en détail devant le Conseil à deux reprises. Ainsi, la demande d'une réunion supplémentaire n'aurait fait que retarder indûment la procédure et aurait abouti à un détournement de procédure.

Selon le Conseil, son interprétation de l'article 6 du règlement intérieur, favorisant la « ratio legis » par rapport à la lettre, est appuyée par plusieurs arrêts de la Cour. Le Conseil se réfère aux arrêts du 21 octobre 1970 (Lesage, 20/70, Rec. p. 861), du 30 octobre 1975 (Rey Soda, 23/75, Rec. p. 1279), du 16 mars 1978 (Von Wüllerstorff, 7/77, Rec. p. 769) et du 29 mars 1984 (Buick, 25/83, Rec. p. 1773).

Dans sa réponse écrite à une question posée par la Cour, le Conseil a expliqué que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il aurait considéré approprié et nécessaire d'adopter la directive avant la fin de l'année 1985. L'adoption aurait été urgente à cause de l'existence de distorsions de concurrence et d'obstacles commerciaux.

Le *requérant* réplique que la discussion au Conseil du 19 novembre 1985 aurait porté sur un projet de la Commission de la même date, lequel aurait en outre différé de la directive finalement adoptée sur plusieurs points importants. Les États membres n'auraient pas eu la possibilité d'examiner le projet de la Commission ni la directive litigieuse. Cela vaudrait également pour la discussion du 19 décembre sur le projet distribué la veille et seulement en français. Ainsi, le Royaume-Uni n'aurait pas eu l'entière possibilité de faire valoir sa position en détail ni de consulter ses autorités législatives et gouvernementales.

Le caractère inadéquat de la procédure appliquée serait aussi illustré par le fait que le texte publié au Journal officiel différerait sur trois points de celui qui a été notifié aux États membres.

Les arrêts de la Cour, cités par le Conseil pour justifier l'écart du libellé de l'article 6 du règlement intérieur au profit de son but, ne conforteraient pas ce point de vue. Ils permettraient seulement, en cas d'ambiguïté, de retenir une interprétation conforme aux objectifs de l'acte visé plutôt qu'une interprétation conforme au libellé de cet acte. Cela s'apparenterait à la règle figurant à l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités. Or, en l'espèce, il n'y aurait pas d'ambiguïté.

Dans sa duplique, le *Conseil*, tout en estimant que cette convention n'est pas pertinente en droit communautaire, considère que l'article 31 étaye son argument selon lequel un texte doit être interprété « suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes ... et à la lumière de son objet et de son but ».

Par ailleurs, le Conseil conteste que le requérant n'ait pas eu l'occasion d'examiner suffisamment les propositions de la Commission. Le projet discuté le 19 novembre 1985 aurait été distribué non pas le jour même, mais le 12 novembre. Entre le 19 novembre et le 19 décembre 1985, il y aurait eu plusieurs réunions à haut niveau. Les membres du Conseil auraient connu parfaitement les questions dont ils avaient été saisis. La proposition définitive de la Commission, faite lors de la session du 19 décembre 1985, aurait simplement reflété les discussions approfondies qui auraient eu lieu pendant le mois précédent et qui n'auraient constitué que le point culminant d'au moins 18 mois de discussions au sein des différentes instances du Conseil.

De surcroît, l'accord politique général achevé le 19 décembre 1985, malgré l'absence des versions linguistiques autres que le français, aurait été un élément supplémentaire justifiant le recours à la procédure écrite.

En ce qui concerne les différences entre le texte notifié et le texte publié, le Conseil invoque l'article 191 du traité qui prévoit que « les directives ... sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification » (alinéa 2). Par conséquent, seul le texte notifié comporterait une obligation juridique et pourrait servir à interpréter l'intention du législateur.

Le *gouvernement danois* estime que le Conseil est tenu de respecter son règlement intérieur. L'article 6, paragraphe 1, serait clair. Son application ne pourrait jamais être considérée comme un détournement de procédure au simple motif qu'une institution communautaire estime qu'un État membre a eu l'occasion de s'exprimer suffisamment. Un tel jugement de valeur du Conseil serait inacceptable. L'infraction à l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur impliquerait que l'acte adopté par le Conseil n'aurait pas pu prendre effet.

5. *Sur le défaut de consultation du Parlement et du Comité économique et social*

Le *requérant* fait valoir qu'il y aurait aussi violation des formes substantielles, parce que le Conseil n'a pas consulté le Parlement sur le projet soumis par la Commission au mois de novembre 1985. Ce projet n'aurait plus contenu aucun des articles qui avaient été examinés par le Parlement. Il y aurait plusieurs modifications de fond par rapport au texte examiné (la proposition de juin 1984, modifiée en avril 1985) et par rapport au texte alternatif proposé par le Parlement en octobre 1985. Comme la directive devrait se fonder également sur l'article 100 du traité, une nouvelle consultation du Comité économique et social aurait été également nécessaire.

Le *Conseil* estime qu'il n'y a lieu de consulter à nouveau le Parlement sur une proposition modifiée que si les modifications débordent le cadre de la proposition initiale et si celle-ci a subi des modifications de fond. Il invoque les arrêts du 15 juillet 1970 (ACF Chemiefarma, 41/69, Rec. p. 661) et du 4 février 1982 (Battaglia, 125/79, Rec. p. 297). En l'espèce, les modifications (un simple changement de méthode dans le traitement réservé aux substances hormonales) seraient restées dans le cadre de la proposition initiale. De surcroît, une nouvelle consultation aurait été également inutile du fait qu'en substance la Commission aurait incorporé dans sa nouvelle proposition les modifications suggérées par le Parlement. Par la suite, ces modifications auraient été pour la plupart reprises par le Conseil dans le texte définitif. Quant aux modifications mentionnées spécifiquement par le requérant, le Conseil relève en détail qu'elles seraient devenues nécessaires à cause d'une décision prise entre-temps ou qu'elles seraient une suite logique d'autres dispositions ou qu'elles auraient été ajoutées par le Parlement. En tout cas, aucune d'entre elles ne constituerait une modification de fond. De surcroît, le Conseil relève que le fait que le président du Parlement n'avait pas demandé une nouvelle consultation viendrait appuyer ses conclusions.

La *Commission* fait valoir qu'elle aurait rédigé sa proposition modifiée du mois de novembre 1985 précisément en tenant compte des conclusions principales du Parlement faites dans sa résolution du 11 octobre 1985. Elle aurait agi exactement comme prévu par l'article 149, alinéa 2, du traité. Il serait contraire à cette disposition et à l'équilibre institutionnel que l'on consulte le Parlement de nouveau sur des modifications qui tiennent compte de ses suggestions. En pratique, une telle consultation n'aurait jamais lieu, mais le Parlement serait informé sur la mesure dans laquelle la Commission aurait retenu ses propositions.

6. *Sur la justification de la directive quant au fond*

En ce qui concerne le fond de la directive, le *requérant* invoque des griefs liés au principe de proportionnalité, à l'impossibilité d'exécution de la directive et au principe de la préférence communautaire.

La Cour aurait le pouvoir et le devoir de contrôler l'exactitude des affirmations figurant dans le préambule d'un acte communautaire, afin de déterminer si les motifs en constituent une justification légale (voir arrêt du 1er juillet 1965, Toepfer, 106 et 107/63, Rec. p. 525; conclusions de l'avocat général dans l'affaire 13/63, Italie/Commission, Rec. 1963, p. 369).

Le requérant fait valoir que les motifs invoqués dans le préambule de la directive litigieuse, à savoir la nécessité d'éviter les distorsions de concurrence et les entraves aux échanges, ne pourraient légalement

justifier l'imposition des obligations prévues. Sans la directive 85/649, les États membres n'auraient pas pu empêcher, en raison des articles 7 et 30 du traité, l'importation des animaux ou de la viande traités avec des hormones, indépendamment de leur propre législation. Car, comme il ressortirait du rapport scientifique et du projet du deuxième rapport, l'utilisation des cinq substances hormonales ne serait pas en principe dangereuse. Ainsi, il paraîtrait très douteux qu'un État membre ait eu la possibilité, conformément à l'article 36 du traité, d'interdire l'importation sur la base de la protection de la santé.

De plus, l'interdiction des cinq hormones serait disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Si l'on voulait assurer que personne ne renoncerait à consommer de la viande par méfiance à l'égard des effets des cinq hormones, on aurait pu atteindre ce but par d'autres moyens, tels que l'élaboration de règles concernant le marquage ou l'emballage de la viande. Dans ce contexte, le requérant renvoie à l'arrêt du 8 février 1983 (Commission/Royaume-Uni, 124/81, Rec. p. 203).

Le requérant relève, en outre, que les obligations imposées par la directive 85/649 ne seraient pas susceptibles d'exécution. Étant donné la présence d'hormones naturelles dans tout bétail, il serait impossible de distinguer entre la viande provenant d'animaux traités aux hormones naturelles et celle provenant d'animaux non traités.

Enfin, le requérant invoque le principe de la préférence communautaire (voir l'article 44, paragraphe 2, du traité; arrêt du 13 mars 1968, Bens, 5/67, Rec. p. 125; arrêt du 24 juin 1970, Oehlmann, 73/69, Rec. p. 467) qui exigerait, entre autres, que la situation juridique des échanges intracommunautaires ne soit pas moins favorable que celle des échanges avec les pays tiers. L'article 6 de la directive en cause, en prévoyant des contrôles pour assurer que les importations ne soient pas traitées d'une manière plus favorable que les produits communautaires, aurait reconnu ce principe. Néanmoins, l'interdiction des hormones ferait augmenter les coûts de la production communautaire, alors que les producteurs des États tiers, bien que soumis à cette interdiction en ce qui concerne leurs exportations vers la Communauté, pourraient compenser sur le prix de ces exportations l'avantage commercial tiré de l'utilisation d'hormones dans la production de viande destinée à d'autres marchés.

En ce qui concerne l'affirmation du requérant selon laquelle les motifs invoqués ne pourraient pas justifier les mesures adoptées, le *Conseil* rappelle la jurisprudence de la Cour sur le principe de proportionnalité et le pouvoir d'appréciation du Conseil (arrêt du 5 juillet 1977, Bela-Mühle, 114/76, Rec. p. 1211; arrêt du 20 février 1979, Buitoni, 122/78, Rec. p. 677; arrêt du 6 décembre 1984, Biovilac, 59/83, Rec. p. 4057) ainsi que sur les compétences étendues en matière agricole dans la perspective de l'unité du marché (arrêt du 20 avril 1978, Commissionnaires réunis, 80 et 81/77, Rec. p. 927). A la lumière de cette jurisprudence, le Conseil estime que les mesures prises ne sont pas manifestement inadéquates, inappropriées ou inutiles. Quant aux conclusions à tirer du rapport scientifique, le Conseil rappelle qu'à son avis aucune obligation juridique ne lui aurait imposé de tenir compte de ce rapport.

En ce qui concerne la possibilité de distinguer la viande traitée avec hormones de celle non traitée, le Conseil est d'avis qu'il incombe au requérant de fournir des preuves. Le Conseil serait d'accord pour demander une expertise réalisée par un tiers.

L'affirmation concernant la violation du principe de la préférence communautaire ne serait qu'une hypothèse sans fondement économique. Ce principe serait protégé par l'article 6 de la directive litigieuse.

La *Commission* fait valoir que sans la directive 85/649 il y aurait bien des entraves aux échanges intracommunautaires. Comme toutes les règles d'harmonisation partielle, l'article 5, alinéa 2, de la directive 81/602 laisserait la question ouverte de savoir dans quelle mesure les États membres pourraient régler les points non couverts par la directive. En effet, la Commission aurait ouvert une procédure en manquement contre un État membre à cause de restrictions à l'importation de viande traitée avec des hormones, et elle aurait envoyé un avis motivé à un autre État membre à cause d'une violation de la clause de standstill prévue par l'article 5, alinéa 3, de la directive 81/602.

Quant aux distorsions de concurrence, elles seraient évidentes quand des substances augmentant la production peuvent être utilisées dans certains États membres et sont interdites dans d'autres.

Il serait clair que des règles concernant le marquage et l'emballage n'auraient pas suffi pour éliminer les distorsions de concurrence et les entraves aux échanges. Par conséquent, les mesures prises seraient loin d'être manifestement inadéquates par rapport aux objectifs.

Pour réfuter l'affirmation du requérant selon laquelle la directive ne serait pas susceptible d'exécution, la Commission renvoie à la directive 85/358 et à la directive 86/469 du Conseil, du 16 septembre 1986, concernant la recherche de résidus dans les animaux et dans les viandes fraîches (JO L 275, p. 36). Ces directives prévoiraient des mesures de contrôle détaillées des substances hormonales depuis leur production jusqu'à leur administration.

La Commission estime que le principe de la préférence communautaire ne serait pas affecté par des subventions indirectes telles que celles invoquées par le requérant. Par ailleurs, si des États tiers introduisaient effectivement de telles subventions, les organisations des marchés agricoles prévoiraient des contre-mesures appropriées. En général, dans un monde de plus en plus soucieux de la protection des consommateurs, le fait de produire la viande sans hormones serait à long terme certainement très avantageux pour les exportations communautaires.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur