CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 12 juillet 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — En fait

1. La procédure dont nous avons à connaître aujourd'hui porte sur le point de savoir si la directive 87/64/CEE du Conseil, du 30 décembre 1986, « modifiant la directive 72/461/CEE relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches, et la directive 72/462/CEE concernant les 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 » [1] a été à juste titre arrêtée sur la base des articles 100 et 113 du traité CEE ou si elle aurait dû être arrêtée sur la base de l'article 43 du traité CEE.

2. Cette mesure a été prise parce que certaines matières premières nécessaires à l'industrie pharmaceutique — à savoir les glandes et organes, y compris le sang — ne sont pas disponibles en quantités suffisantes dans la Communauté. Son objectif principal est de faciliter l'importation de ces produits en provenance des pays tiers et elle autorise en outre — afin de maintenir la préférence communautaire — une certaine libéralisation des échanges intracommunautaires de ces produits.

3. Dans ce but, il a paru opportun de modifier la directive 72/462/CEE [2], qui n'autorisait que les importations en provenance de pays tiers déterminés, figurant sur une liste, lorsque celles-ci répondaient à certaines conditions arrêtées conformément à la procédure dite du comité administratif. A cet effet, il a été prévu en substance (en complétant l'article 16 de la directive 72/462/CEE) que les glandes et organes, y compris le sang, comme matières premières destinées à l'industrie de transformation pharmaceutique, peuvent être également importés en provenance de pays tiers ne figurant pas sur la liste précitée.

4. Il a été tenu pour opportun de modifier, en outre, la directive 72/461/CEE [3], prévoyant certaines conditions qui doivent être respectées dans le cadre des échanges intracommunautaires (entre autres, celle selon laquelle la viande doit avoir été obtenue à partir d'animaux ne provenant ni d'une exploitation ni d'une zone faisant l'objet de mesures d'interdiction en exécution de la directive du Conseil relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, par suite de l'apparition de certaines maladies). Pour cela, il a été prévu (en complétant l'article 3 de cette directive) que l'introduction de glandes et d'organes, y compris de sang, comme matières premières destinées à l'industrie de transformation pharmaceutique, peut être autorisée par dérogation à l'article 8 bis (lequel interdit en principe l'expédition de viandes fraîches de porcs à partir d'un État membre sur le territoire duquel la peste porcine africaine a été constatée durant une certaine période).

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO L 34 du 5.2.1987, p. 52.

2 — JO L 302 du 31.12.1972, p. 28.

3 — JO L 302 du 31.12.1972, p. 24.

5. La Commission avait fondé la proposition qu'elle a faite à ce sujet sur le seul article 43 du traité CEE. Les articles 100 et 113 du traité CEE ayant été retenus pour constituer la base juridique de la directive modificative (laquelle, en outre, a également modifié le contenu de la proposition de la Commission), la Commission a introduit le présent recours visant à obtenir l'annulation de la directive modificative au motif que la base juridique choisie est incorrecte. Le royaume des Pays-Bas soutient cette demande, tandis que le Royaume-Uni et le royaume de Danemark défendent la position adoptée par le Conseil dans la présente procédure.

B — En droit

6. Le présent litige appelle, selon nous, l'appréciation suivante.

1. Comme vous le savez déjà — pour tout détail, nous vous prions de bien vouloir vous référer au rapport d'audience —, l'argumentation développée par la Commission suit pour ainsi dire deux directions.

7. Elle estime que les directives *originales*, datant de 1972 (qui ont été, en fait, arrêtées sur la base des articles 43 et 100 du traité CEE), n'auraient déjà dû être fondées que sur l'article 43 du traité. Pour l'essentiel, elles ne feraient en effet que fixer, dans l'intérêt de la stabilisation du marché et de la sécurité des approvisionnements, des exigences sanitaires communes en matière d'importations de viandes, c'est-à-dire des mesures qui sont essentielles au bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés, parce qu'elles garantissent la libre circulation des marchandises dans des conditions loyales de concurrence. De ce point de vue, il aurait dû paraître normal que l'on procède de la même manière pour la directive *modificative*.

8. D'autre part, elle soutient également que, si l'on examine la *teneur* même de la directive attaquée, il est clair que l'article 43 du traité constitue, en ce qui la concerne, une base juridique suffisante puisqu'elle édicte des règles relatives à des produits énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe II du traité et que, ce faisant, elle poursuit des buts définis à l'article 39 du traité. Elle s'appuie à ce propos essentiellement sur l'arrêt rendu dans l'affaire 68/86 [4] à propos de la directive dite sur les hormones. Il y serait mis en effet l'accent sur le fait que l'article 43 constituerait la base juridique appropriée pour toute réglementation concernant la production et la commercialisation des produits agricoles énumérés à l'annexe II du traité, qui contribuerait à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité; il en ressortirait également que, dans l'hypothèse où certaines réglementations viseraient à la fois des objectifs de la politique agricole et d'autres objectifs qui, en l'absence de dispositions spécifiques, seraient poursuivis sur la base de l'article 100 du traité, il suffirait d'avoir recours à l'article 43.

9. A notre avis, il est préférable d'examiner, tout d'abord, la partie de l'argumentation que nous avons citée en second lieu. Cette manière de procéder permet clairement d'éviter un détour (à savoir l'examen d'un litige concernant les directives modifiées, qui n'a pas été tranché en son temps) et nous épargne, en outre, d'avoir à rechercher dans quelle mesure le principe du « parallé-

4 — Arrêt du 23 février 1988 dans l'affaire 68/86, Royaume-Uni/Conseil et Commission (Rec. 1988, p. 855).

lisme des formes »[5], sur lequel a insisté la Commission, existe véritablement.

10. De manière détaillée se pose dans ce contexte — sur la base de la jurisprudence précitée et de l'état du litige dans la présente espèce — la question de savoir si les produits en question relèvent tous, sans exception, de l'annexe II du traité (question à laquelle peut s'ajouter subsidiairement celle de savoir s'ils doivent également faire l'objet d'une organisation de marché et si cela est effectivement le cas pour eux). La question se pose, d'autre part, de savoir si la réglementation attaquée vise (également) des objectifs de politique agricole au sens de l'arrêt 68/86.

11. 2. En ce qui concerne la première question (à savoir, si la *directive attaquée ne s'applique effectivement qu'à des produits relevant de l'annexe II du traité CEE*), c'est le Royaume-Uni qui, le premier, lui a consacré des développements critiques dans ses observations. S'appuyant sur les notes explicatives de la nomenclature (à propos desquelles, il est vrai, il a fallu convenir au cours de l'audience que c'est à tort qu'il a été fait référence à la version de 1986 au lieu de la version antérieure, laquelle continue de s'appliquer à l'annexe II qui n'a subi aucune modification), le Royaume-Uni est parvenu à la conclusion que les produits auxquels a trait la directive attaquée ne relèvent pas — comme matières premières destinées à l'industrie pharmaceutique — pour leur majeure partie des positions douanières énumérées à l'annexe II du traité.

12. Par la suite, dans son deuxième mémoire, le Conseil a également émis des doutes sur le point de savoir si tous les produits auxquels la directive attaquée a trait relèvent de l'annexe II du traité CEE. Selon lui, il est important de noter que les notes explicatives relatives au chapitre 2 de la nomenclature de Bruxelles indiquent (sous l'intitulé « Considérations générales ») que les abats qui ne peuvent être employés que pour la préparation de produits pharmaceutiques relèvent du n° 05.14 ou (à l'état sec) du n° 30.01, c'est-à-dire de positions qui ne figurent pas à l'annexe II. Il tient également pour significatif qu'il y soit précisé que les abats qui peuvent être utilisés pour l'alimentation humaine *ou* pour la préparation de produits pharmaceutiques relèvent du n° 05.14 (lorsqu'ils ont été conservés provisoirement en vue de leur utilisation pour la préparation de produits pharmaceutiques) ou (s'ils sont à l'état sec) du n° 30.01. Il est également important, à son avis, que selon les notes explicatives relatives à la position 05.14 (point 1) relèvent de cette position les glandes et autres organes d'origine animale utilisés pour la fabrication des produits opothérapiques et impropres, de par leur nature ou leur présentation, à la consommation humaine, et que, selon les notes explicatives relatives à la position 30.01 (point A), celle-ci comprend les glandes et autres organes d'origine animale des types employés à des fins médicinales. Il tient également pour déterminant que, en ce qui concerne le sang (qui normalement relève de la position 05.15, c'est-à-dire d'une position mentionnée à l'annexe II), il ressort du commentaire relatif à la position 30.01 qu'il doit y être classé lorsqu'il a été préparé à des fins thérapeutiques ou prophylactiques. Il ne pourrait qu'en résulter que les produits qui nous intéressent présentement n'entreraient dans le champ d'application de l'annexe II que lorsqu'ils seraient propres à la consommation humaine, ce qui ne devrait être qu'exceptionnellement le cas.

13. La Commission, qui insiste à titre liminaire sur le fait que ces incertitudes ne se

5 — On entend par là qu'un acte modificatif doit être pris sur la même base juridique que l'acte qu'il modifie.

sont pas manifestées au moment où la directive attaquée a été arrêtée et qu'elles n'ont joué aucun rôle dans le choix de la base juridique de celle-ci, essaie de dissiper les réserves qui ont été exprimées en faisant observer que l'élément de la nomenclature douanière qui présente le plus d'importance pour le domaine qui nous intéresse ici réside dans la distinction établie entre les produits propres à la consommation humaine et ceux qui y sont impropres, pour lesquels l'usage auquel ils sont destinés ne constitue pas le critère principal. A cette fin, elle s'est appuyée, d'une part, sur l'intitulé de la position tarifaire 02.01 (qui correspond à l'intitulé du chapitre) et sur les notes explicatives relatives au chapitre 2 (« Considérations générales », paragraphe 1) ainsi que, d'autre part, sur la note 1, sous a), relative au chapitre 5 (aux termes de laquelle ledit chapitre ne comprend pas les produits comestibles), sur l'intitulé de la position 05.15 (produits d'origine animale impropres à la consommation humaine) et sur les notes explicatives relatives à la position 05.14 (point 1) (où il est question de glandes et d'autres organes impropres à la consommation humaine). Pour autant qu'il soit également question dans les notes explicatives d'une utilisation à des fins pharmaceutiques (comme dans les considérations générales relatives au chapitre 2, points 2 et 3), il conviendrait de ne pas oublier qu'il ressortirait plus loin des notes explicatives relatives à la catégorie 3 que les produits en question relèvent, en tout état de cause, du chapitre 2 lorsqu'ils sont propres à la consommation humaine et que, en ce qui concerne la catégorie 2 (où il est question de produits qui ne peuvent être employés que pour la préparation de produits pharmaceutiques), il n'y aurait aucun doute sur le fait qu'elle ne comprend que des produits qui ne peuvent jamais être propres à la consommation humaine (ce qui est la raison pour laquelle ils relèvent soit du n° 05.14 — glandes et autres organes impropres à la consommation humaine —, ou du n° 30.01 — glandes et autres organes d'origine animale des types employés à des fins médicinales, présentés à l'état desséché). Si l'on tient compte, en outre, du fait que la directive attaquée modifie les directives 72/461/CEE et 72/462/CEE, et que ces dernières, selon les définitions qu'elles donnent explicitement, ne sont applicables qu'aux viandes propres à la consommation humaine — ce qui signifierait que la directive attaquée n'a également que ce domaine d'application —, il serait hors de doute que la directive en cause ne porte que sur des produits qui relèvent de l'annexe II (du fait que les glandes et les organes propres à la consommation humaine relèvent clairement du chapitre 2 de la nomenclature et que, en ce qui concerne le sang, il serait évident que, à l'état comestible, il relève de la position 05.15).

14. Sur cet aspect du litige, il est tout d'abord à noter qu'il n'est pas contesté que le champ d'application exact des positions énumérées à l'annexe II doit être délimité en se référant aux notes explicatives de la nomenclature de Bruxelles (ainsi qu'il a été souligné dans l'affaire 61/80 [6]). De même, il ne paraît pas contesté qu'il ne s'agit pas de définir le champ d'application de la directive attaquée en se référant tout simplement aux *considérants* qui l'accompagnent (dans lesquels il est question de la libéralisation des importations de glandes et d'organes, y compris de sang, destinés à l'industrie pharmaceutique), auquel cas — selon les notes explicatives de la nomenclature, qui font mention d'une telle destination — des positions, qui ne figurent pas à l'annexe II, se trouveraient également clairement incluses (à savoir les positions 05.15 et 30.01).

6 — Arrêt du 25 mars 1981 dans l'affaire 61/80, Coöperatieve Stremsel en Kleurselfabriek/Commission (Rec. 1981, p. 851).

15. L'élément déterminant pour définir le champ d'application de la directive attaquée réside davantage dans ses liens avec les directives 72/461/CEE et 72/462/CEE, et, par là, avec leur domaine d'application, lequel est déterminé par la définition précise qui y est donnée des viandes fraîches (provenant de certains animaux), lesquelles englobent toutes parties de ces animaux propres à la consommation humaine n'ayant subi aucun autre traitement que par le froid (article 1er de la directive 72/461/CEE; article 2 de la directive 72/462/CEE qui renvoie aux définitions données dans les directives 64/432/CEE[7], 64/433/CEE[8] et 72/461/CEE).

16. Il en ressort clairement que la directive attaquée ne concerne pas des produits mentionnés dans les notes explicatives relatives au chapitre 2 de la nomenclature (sous l'intitulé « Considérations générales », point 3), dans la mesure tout au moins où il y est prévu de les ranger — en cas de *conservation* provisoire — sous la position 05.14 ou — s'ils sont *à l'état sec* — sous la position 30.01, et qu'elle ne se rapporte pas non plus aux produits mentionnés dans les notes explicatives relatives au n° 30.01 (points A et B), à propos desquels il est également précisé qu'ils se présentent *à l'état desséché*, ou bien qu'ils sont *pulvérisés* ou *traités en vue d'assurer leur conservation*. Le fait que de tels produits ne figurent pas dans l'annexe II du traité est donc sans aucune importance pour la décision qu'il convient de rendre dans le cas présent.

17. En réalité, le litige se concentre dans la présente espèce sur l'interprétation qu'il y a lieu de donner, dans le cadre des directives modifiées, à la *définition de la viande* (« toutes parties ... propres à la consommation humaine » des animaux énumérés), à savoir si ce terme signifie que la directive attaquée ne concerne que des viandes qui, sans autre préparation et dans le cas concret, sont propres à la consommation (comme paraît le penser la Commission) ou s'il convient de recourir à une interprétation plus large (comme le soutiennent le Conseil et le Royaume-Uni), selon laquelle la directive s'appliquerait en principe à tous les morceaux de viande qui, de par leur nature, sont propres à la consommation, même si, dans le cas concret, ils se trouvent dans un état qui les rend impropres à la consommation. La réponse à cette question ne présente, il est vrai, pas d'importance pour les autres produits mis en cause au cours du présent litige, qui sont mentionnés dans les notes explicatives relatives au chapitre 2, sous l'intitulé « Considérations générales », point 2, du fait qu'il s'agit là à l'évidence — selon les déclarations non contestées de la Commission — uniquement d'abats qui, de par *leur nature* même, ne peuvent en aucun cas être destinés à la consommation humaine. Néanmoins, elle joue clairement un rôle pour les produits mentionnés dans les notes relatives au n° 05.14 (une position qui ne figure pas à l'annexe II), dans la mesure où il est important qu'il s'agisse de glandes et d'autres organes d'origine animale utilisés pour la fabrication de produits opothérapiques et qui, de par *leur nature ou leur présentation*, sont impropres à la consommation humaine. Si l'on suit l'interprétation de la Commission, ils n'entrent pas dans le domaine d'application de la directive attaquée (car il suffit qu'ils ne soient pas propres à la consommation compte tenu de leur état concret), tandis que, selon le point de vue adopté par le Conseil et le Royaume-Uni, ils relèvent de la directive, car le fait que leur présentation les rend impropres à la consommation est sans importance lorsque, de par leur nature, ils sont propres à la consommation.

7 — JO L 121 du 29.7.1964, p. 1977.
8 — JO L 121 du 29.7.1964, p. 2012.

18. Il nous semble — pour autant que nous puissions déjà faire connaître notre point de vue — que, sur ce point central du litige dans la présente affaire (en ce qui concerne le domaine d'application matériel de la directive), le Conseil et le Royaume-Uni disposent des meilleurs arguments.

19. Toutefois, nous ne pensons pas à ce propos à la distinction mise en évidence par le Royaume-Uni entre « fit » et « suitable », qui revêtirait de l'importance dans le cadre de la nomenclature et qui permettrait de distinguer si un produit (dans le premier cas) est, dans son *état* concret, propre à la consommation ou si (dans le second cas) il peut être considéré, de par sa *nature*, comme propre à la consommation. En effet, s'il doit être concédé que les deux notions figurent dans la version anglaise des notes explicatives relatives au chapitre 2, point a) (la version française n'emploie ici que le terme « impropre »), et qu'il est question dans les notes explicatives relatives au chapitre 3, de « fish, dead, unfit or unsuitable for human consumption by reason of either their species or their condition », il est toutefois intéressant de noter, par ailleurs, qu'il est mentionné dans les notes explicatives relatives au n° 05.14 que relèvent de cette position les « animal glands and other animal organs of a kind used in the preparation of organo-therapeutic products and *unfit* by reason of their nature or of the manner in which they are put up for human consumption », et que la version anglaise des directives qui nous intéressent présentement n'utilise pas, à propos de la définition de la viande, la notion de « suitable » mais celle de « fit ».

20. L'argument qui, par contre, paraît avoir du poids est celui qui s'appuie sur la construction de la phrase qui constitue la définition qui nous intéresse ici (« sont considérées comme viandes toutes *parties* de ces animaux *propres* à la consommation humaine »). Cette formule donne effectivement à penser qu'il s'agit ici d'établir une distinction entre certaines parties, qui sont, en principe, propres à la consommation, et d'autres parties qui n'entrent tout simplement pas en considération pour la consommation humaine, ce qui signifie que la directive concerne des parties propres, de par leur *nature*, à la consommation, à l'exclusion de celles qui, de par leur état particulier et concret, ne sont plus propres à la consommation humaine.

21. D'autres arguments tirés de l'économie des directives en cause, tels que le Conseil et le Royaume-Uni les ont mis en évidence, paraissent également de poids. Ainsi, il n'est effectivement pas rationnel de considérer que la directive 72/462/CEE (qui renvoie à la directive 64/463/CEE) ne serait applicable qu'aux viandes se trouvant dans un état propre à la consommation, alors qu'elle prévoit des conditions de nature technique, qui doivent être respectées, pour que l'on puisse parler d'aptitude à la consommation.

22. L'article 19, sous a), de la directive 72/462/CEE, selon lequel les articles 17 et 18 ne s'appliquent pas aux viandes fraîches qui sont importées pour des usages autres que l'alimentation humaine, est également intéressant, car il fait clairement apparaître que les autres dispositions de la directive s'appliquent bien, elles, à de telles viandes. L'interdiction d'importation concernant les abats, édictée à l'article 20, sous g), présente également un certain intérêt (parce qu'elle n'est pas énoncée de manière limitée, comme l'appellerait l'interprétation de la définition de la viande que la Commission tient pour exacte), de même que l'interdiction d'importation concernant le sang [article 20, sous h)], laquelle n'est pas limitée au sang relevant de la position 05.15, mais couvre également celui relevant de la

position 30.01. Il n'apparaît pas moins significatif que la Commission elle-même, en décembre 1988, ait arrêté, en se fondant sur la directive 72/462/CEE, une décision relative à l'importation de viandes fraîches destinées à la fabrication d'aliments pour chiens (c'est-à-dire non destinées à la consommation humaine), ce qui ne serait pas compréhensible si la directive ne concernait effectivement que les viandes propres à la consommation humaine.

23. Il est ainsi à retenir que le champ d'application de la directive attaquée (de même que celui des directives modifiées) s'étend en principe aux viandes propres à la consommation humaine, c'est-à-dire inclut les viandes qui, de par leur état concret, ne sont plus propres à la consommation. Cela signifie en même temps que l'objet de cette réglementation porte également, pour partie, sur les glandes et sur les organes dont il est précisé dans les notices explicatives de la nomenclature qu'ils relèvent du n° 05.14 (dans la mesure où ils sont utilisés pour la fabrication de produits opothérapiques et impropres, de par leur présentation, à la consommation humaine), c'est-à-dire d'une position tarifaire qui ne figure pas à l'annexe II du traité.

24. Mais si nous n'avons pas seulement affaire à des produits agricoles mentionnés à l'annexe II, il ne peut certainement pas être question d'arrêter une mesure telle que celle qui est attaquée sur la seule base de dispositions relevant du domaine agricole — c'est-à-dire précisément de l'article 43. Comme il nous paraît, au surplus, que le point de vue de la Commission, selon lequel c'est l'objectif principal de la réglementation qui est décisif et non pas quelques produits que l'on peut considérer en quelque sorte comme des éléments secondaires, n'est pas défendable (il n'est pas exclu, après tout, que se développent principalement sur la base de la réglementation attaquée des échanges commerciaux portant sur des glandes et des organes qui, de par leur état concret, seraient impropres à la consommation humaine), on ne peut que parvenir à la conclusion que la thèse soutenue par la Commission quant à la base juridique des directives attaquées se trouve condamnée du fait que l'une des conditions tenues dans ce cas pour nécessaires par la jurisprudence — la réglementation de produits agricoles au sens de l'annexe II — n'est pas remplie.

25. *3.* Cela suffit pour constater que la demande d'annulation présentée par la Commission est dépourvue de fondement. De ce fait, il n'est plus nécessaire d'examiner les autres questions litigieuses soulevées dans le cadre de la présente procédure, telle la question de savoir si l'application de l'article 43 du traité est subordonnée à la condition que les produits en cause relèvent d'une organisation commune de marché; ce qui en est, en l'espèce, de la poursuite des objectifs de la politique agricole énoncés à l'article 39; quelle signification revêt, par ailleurs, l'article 113 du traité; et si une annulation de la directive doit en tout état de cause être écartée au motif que le Parlement (dont l'article 43 exige la consultation) a été entendu au titre de l'article 100 et que, en ce qui concerne le Conseil, il était tenu conformément à l'article 149 du traité de statuer à l'unanimité (en raison des modifications apportées à la proposition de la Commission).

26. *4.* Laissez-nous toutefois — pour le cas où la Cour ne partagerait pas l'appréciation que nous venons de porter — développer encore quelques remarques à ce propos (dans le cadre desquelles nous supposerons que la directive attaquée ne concerne que des produits figurant à l'annexe II).

27. a) En ce qui concerne la *première question*, le Conseil a fait observer à ce propos que les abats utilisés pour la préparation de produits pharmaceutiques sont explicitement exclus du champ d'application des organisations communes de marché de viandes bovine, porcine et de volaille [voir les règlements (CEE) n^{os} 3905/87, 3906/87 et 3907/87 [9]], et en a tiré pour conséquence que, dans cette mesure, du fait de l'absence d'une organisation commune de marché qui garantisse la liberté des échanges commerciaux, il y aurait lieu d'appliquer les règles générales. En termes plus nuancés, le royaume de Danemark a fait observer, dans ce contexte, que le fait que les produits qui nous intéressent présentement n'appartiennent pas à une organisation commune de marché fait présumer que l'article 43 ne peut servir de base juridique à une réglementation les concernant.

28. Il nous semble — et, dans cette mesure, il y a lieu de suivre la Commission — que les deux parties, précitées, raisonnent sur la base d'une prémisse inexacte. En tout état de cause, elles ne trouvent aucun appui dans la jurisprudence. En effet, il ressort clairement de l'arrêt rendu dans l'affaire 68/86, notamment des termes employés au point 12 des motifs, que la poursuite des objectifs de la politique agricole commune n'est pas limitée au cadre des organisations communes de marché, et il est particulièrement intéressant de relever qu'il ne peut être tiré des considérations générales consacrées à l'article 43, aux points 11 et 14 des motifs, aucun élément en faveur d'une application restrictive de cette disposition en ce qui concerne la réglementation de la commercialisation des produits agricoles.

29. Néanmoins, il est également clair que le point de vue adopté par le Conseil ne peut pas trouver d'appui dans le traité. C'est ce que démontre l'article 43, qui, à propos de la politique agricole commune, ne renvoie pas seulement à l'« une des » formes d'organisations communes, mais parle de manière plus générale à ce propos de la mise en œuvre des mesures mentionnées au titre II. C'est également ce qui ressort nettement de l'article 40, selon lequel différentes formes d'organisations, c'est-à-dire pas seulement des organisations de marché, sont concevables dans le cadre de la politique agricole commune et dans lequel il est également question de toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39.

30. Ce qui revêt avant tout de l'importance est le fait que les produits qui nous intéressent présentement (lorsqu'il y a lieu de considérer qu'ils relèvent de l'annexe II) font effectivement l'objet d'une organisation commune de marché, à savoir celle qui a été établie par le règlement (CEE) n° 827/68 « pour certains produits énumérés à l'annexe II du traité » [10]. C'est ce qui ressort de son annexe dans la version originale et dans la version du règlement (CEE) n° 1014/73, qui contient une référence aux positions tarifaires 02.01 B I, 05.04 et 05.15, et c'est ce qui ressort également de la nouvelle version de l'annexe, telle qu'elle a été modifiée par le règlement (CEE) n° 3911/87 [11] en vue de son adaptation à la nomenclature de 1988.

31. b) En ce qui concerne l'autre problème — la poursuite des *objectifs de la politique agricole énoncés à l'article 39* —, nous savons que la Commission fait état d'une telle finalité en se référant au fait que la directive vise à garantir la sécurité des approvisionnements de l'industrie pharmaceutique [article

9 — JO L 370 du 30.12.1987, p. 7 et suiv.

10 — JO L 151 du 30.6.1968, p. 16.

11 — JO L 370 du 30.12.1987, p. 36.

39, paragraphe 1, sous d)] et à assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs [article 39, paragraphe 1, sous e)], ce qui, compte tenu de l'insuffisance de la production communautaire, n'était pas garanti.

32. A ce propos, le Conseil, pour sa part, a fait valoir pour l'essentiel dans ses observations écrites que l'approvisionnement de l'industrie pharmaceutique ne constitue pas l'objectif final de la réglementation, mais seulement un moyen en vue de garantir la protection de la santé en permettant une fabrication suffisante de médicaments (c'est-à-dire en vue d'un objectif qui n'entre dans le champ de l'article 39); au cours de l'audience, il a, en outre, souligné qu'il a fallu, lors de l'établissement de la réglementation concernant l'approvisionnement de l'industrie pharmaceutique, veiller à assurer une protection adéquate de la santé publique (domaine qui pourrait relever de l'article 100 du traité) et a également émis des doutes sur le point de savoir si — compte tenu du sens littéral et de la signification de cette notion dans d'autres actes communautaires — des entreprises industrielles peuvent être considérées comme des consommateurs au sens de l'article 39. — Le royaume de Danemark a également manifesté son opposition au point de vue défendu par la Commission en faisant valoir que, correctement interprété, l'article 39, paragraphe 1, sous e), ne vise pas l'approvisionnement de l'industrie, mais uniquement l'approvisionnement en aliments des personnes et des animaux. — Le Royaume-Uni a adopté un point de vue analogue, selon lequel la sécurité des approvisionnements au sens de l'article 39 viserait les mesures tendant à augmenter ou à maintenir la production communautaire en fonction de la demande, et non une libéralisation des importations dans l'intérêt de l'industrie dans des domaines où la protection communautaire serait insuffisante.

33. Le gouvernement des Pays-Bas a fait observer à ce propos par principe — et, selon nous, à juste titre — que les dispositions relatives à la politique agricole — compte tenu de leur appartenance aux « fondements de la Communauté » — doivent faire l'objet d'une interprétation large. Mais, si l'on se range à cet argument, le libellé même de l'article 39 ne permet déjà pas d'expliquer pourquoi la sécurité des approvisionnements devrait être limitée aux approvisionnements en aliments des personnes et des animaux, alors que l'on peut sans difficulté y ranger tout ce qui a trait à l'approvisionnement en produits agricoles au sens de l'annexe II. Il n'est pas compréhensible non plus qu'il y ait lieu de n'interpréter le terme de « consommateur » que dans le sens étroit de certaines dispositions spéciales auxquelles le Conseil s'est référé, tant il est vrai qu'il existe un intérêt naturel à assurer des prix raisonnables à toute personne qui se trouve dans la situation d'un demandeur de produits agricoles, c'est-à-dire également aux utilisateurs industriels.

34. De même, nous ne tenons pas pour convaincant le point de vue défendu par le gouvernement britannique selon lequel la sécurité des approvisionnements ne peut être assurée que par des mesures de production à l'intérieur de la Communauté. Lorsqu'il est renvoyé à ce propos à l'arrêt rendu dans les affaires jointes 56 et 60/74 [12] (une affaire de responsabilité administrative dans le cadre d'une aide apportée à la culture de blé dur), il convient d'objecter qu'il n'y a certainement pas lieu de tirer du fait qu'il soit question, dans cette espèce, de garantir la sécurité des approvisionnements au moyen d'une aide à la production communautaire pour conclusion que seules des mesures de cette nature peuvent entrer en ligne de compte

12 — Arrêt du 2 juin 1976 dans les affaires jointes 56 et 60/74, Kampffmeyer (Rec. 1976, p. 711).

dans le cadre de l'article 39, paragraphe 1, sous d). Il est tout de même significatif à cet égard que figurent à l'article 40, paragraphe 3, parmi les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, également des mesures de stabilisation à l'importation ou à l'exportation.

35. Il est important, d'autre part, que la mesure attaquée, ainsi qu'il ressort des considérants qui l'accompagnent, ait manifestement pour objectif principal un approvisionnement suffisant de l'industrie pharmaceutique en matières premières, tandis qu'il n'apparaît pas que l'objectif final en cause serait d'assurer la protection de la santé publique grâce à un approvisionnement suffisant en médicaments. Cet approvisionnement pourrait en effet être garanti d'une autre manière.

36. De ce point de vue, il ne nous paraît pas difficile de considérer la mesure arrêtée dans la directive 87/64 comme une mesure visant à stabiliser le marché, à garantir la sécurité des approvisionnements et à assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. En conséquence, il y a lieu de donner raison à la Commission lorsqu'elle soutient que cette réglementation poursuit effectivement des objectifs de la politique agricole, et il y a lieu également — compte tenu des affirmations correspondantes qui ont été énoncées dans l'arrêt rendu dans l'affaire 68/86 — de convenir avec elle que l'article 43 constitue pour ce faire une base juridique suffisante et qu'il n'est pas nécessaire de se référer à l'article 100, même si des « exigences ... telles que la protection ... de la santé et de la vie des personnes et des animaux... » (point 12 des motifs de l'arrêt précité) entrent également à ce propos en considération.

37. c) Il convient également de donner raison à la Commission lorsqu'elle soutient qu'il n'y avait pas davantage lieu de se référer à l'*article 113 du traité*, ce que le Conseil et les États membres intervenus à son soutien tiennent pour nécessaire au motif que l'on serait en présence d'une mesure poursuivant un objectif commercial, du fait qu'elle tend à harmoniser la libéralisation des importations en provenance des pays tiers.

38. A cet égard, il est déjà significatif que la directive modifiée 72/462/CEE ait toujours traité, dans ses chapitres II et III, de problèmes relatifs aux importations et que — tout comme les nombreuses mesures qui l'ont modifiée — elle n'ait pas été prise sur la base de l'article 113. Cela amène à penser que c'est à juste titre qu'il a été procédé de la même manière pour la directive attaquée, qui n'a d'autre objectif que de limiter provisoirement le champ d'application de la directive modifiée.

39. Il est également intéressant de noter que des organisations communes de marché (telles celles des céréales, du lait et de la viande bovine) contiennent souvent des dispositions relatives aux échanges avec des États tiers (c'est-à-dire prennent en considération les principes énoncés à l'article 110), et ce sur la seule base de l'article 43 (à propos de quoi il y a lieu de rappeler à nouveau l'article 40, paragraphe 3, précité — mesures de stabilisation à l'importation ou à l'exportation).

40. Dans le présent contexte, il n'est pas sans importance de se référer à nouveau à l'arrêt rendu dans l'affaire 68/86. Dans cette affaire également, la mesure en question portait, entre autres, sur l'importation dans la Communauté d'animaux domestiques et de viandes (point 19 des motifs), et il a été

néanmoins considéré que c'était à juste titre que la directive du Conseil avait été arrêtée sur la seule base de l'article 43.

41. Les références faites par le Conseil à une série de mesures de politique commerciale fondées sur l'article 113 du traité n'apportent, par contre, rien de décisif, la Commission ayant pu faire valoir à ce propos qu'il s'agissait d'*accords* internationaux et de leur mise en œuvre, tandis que nous avons affaire ici à une mesure *autonome* de la Communauté.

42. d) Si l'on considère que la directive attaquée ne concerne que des produits agricoles au sens de l'annexe II, il convient alors de reconnaître que c'est à juste titre que la Commission a fait valoir qu'elle a été arrêtée de manière incorrecte, parce qu'elle a été fondée sur les articles 100 et 113 du traité CEE au lieu de l'article 43.

43. Il y aurait lieu alors de vérifier encore s'il est vraiment justifié d'*annuler* la directive, au motif que le choix de la base juridique a été susceptible d'avoir des conséquences sur la détermination du contenu de la mesure en cause (selon l'expression utilisée dans l'arrêt rendu dans l'affaire 45/86 [13]).

44. Tel ne devrait pas être le cas en ce qui concerne la participation du Parlement (sous forme d'une consultation selon l'article 43, qui n'est pas prévue par l'article 113). En effet, l'article 100, qui a été appliqué en fait, prévoit également une participation du Parlement, et il n'a nullement été soutenu que cette consultation n'aurait pas été suffisante, mais seulement limitée à la partie de la directive qui a trait aux échanges intracommunautaires et à leur harmonisation.

45. Il en va différemment en ce qui concerne les conditions divergentes qui règlent l'adoption de la directive (majorité qualifiée selon l'article 43; unanimité selon l'article 100). Nous considérons qu'il est difficile d'accepter ici l'argument selon lequel le contenu de la directive (que la Commission n'a pas mis en cause) a dû être arrêté à l'unanimité parce que le Conseil n'a pas suivi la proposition de la Commission (article 149 du traité CEE). En effet, il n'est pas à exclure que — si l'on avait considéré dès le début l'article 43 comme étant la base juridique — on serait parvenu à un autre résultat; en d'autres termes, il est possible que la proposition de la Commission n'ait été modifiée que parce que le Conseil pensait que, de toute manière, il lui fallait se prononcer à l'unanimité, tandis que l'application de l'article 43 et de la règle de la majorité qualifiée auraient peut-être conduit à une réglementation conçue différemment.

46. Nous considérons donc que l'on ne pourrait se limiter à constater que la directive a été arrêtée sur une base juridique incorrecte, mais qu'il conviendrait — ainsi que le demande la Commission — de l'annuler (sous réserve de ce qu'il y ait lieu de considérer qu'elle ne concerne que des produits agricoles).

13 — Arrêt du 26 mars 1987 dans l'affaire 45/86, Commission/Conseil (Rec. 1987, p. 1493).

C — Conclusion

47. Compte tenu du résultat auquel nous sommes parvenus en premier lieu, nous devons toutefois proposer de rejeter le recours de la Commission comme mal fondé. Il convient également de condamner la Commission aux dépens, y compris aux frais exposés par le Royaume-Uni, à l'exception de ceux exposés par le royaume des Pays-Bas — également partie succombante — et de ceux exposés par le royaume de Danemark — faute de demande en ce sens.