ARRÊT DE LA COURT
23 février 1988 *

Dans l'affaire 131/86,

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

partie requérante,

contre

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

partie défenderesse,

soutenu par

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

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation de la directive 86/113/CEE du Conseil, du 25 mars 1986, établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR,

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

avocat général: M. J. Mischo
greffier: M^me B. Pastor, administrateur

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

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

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 29 mai 1986, le Royaume-Uni a introduit, en vertu des articles 173 et 174 du traité CEE, un recours visant à l'annulation de la directive 86/113 du Conseil, du 25 mars 1986, établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie (JO L 95, p. 45)(ci-après « directive »).

2 La directive vise essentiellement à établir des normes minimales auxquelles doivent répondre, à compter du 1^er janvier 1988, les cages de poules pondeuses nouvellement construites ou mises en service pour la première fois et, à compter du 1^er janvier 1995, toutes les cages en batterie, ainsi qu'à fixer certaines conditions minimales pour l'élevage des poules pondeuses. En outre, elle autorise, jusqu'à la

fin de la période transitoire, des aides nationales destinées à l'agrandissement fonctionnel des bâtiments abritant les batteries nécessaires pour permettre l'élevage du même nombre de têtes.

3 Le projet de la directive, qui était basé sur le seul article 43 du traité, a été adopté par le Conseil, le 25 mars 1986, par vote majoritaire, le Danemark et l'État membre requérant ayant pris position contre l'adoption.

4 Le 15 avril 1986, la version finale de la directive, correspondant à celle publiée au *Journal officiel des Communautés européennes,* a été notifiée au Royaume-Uni. Les considérants de ce texte élaboré par le secrétariat général du Conseil diffèrent sur plusieurs points de la version soumise au vote précité du Conseil.

5 Pour un plus ample exposé des faits ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la recevabilité

6 Quant aux doutes exprimés par le Conseil sur la recevabilité du recours, au regard de l'intérêt à agir du Royaume-Uni, il suffit de constater que l'article 173 du traité fait une distinction nette entre le droit de recours des institutions communautaires et des États membres, d'une part, et celui des personnes physiques et morales, de l'autre. L'alinéa 1 de cet article ouvre, entre autres, à tout État membre le droit de contester, par un recours en annulation, la légalité de toute directive du Conseil, sans que l'exercice de ce droit soit conditionné par la justification d'un intérêt à agir (voir arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, Rec. p. 1493). Le recours est donc recevable.

Sur le fond

7 Le Royaume-Uni fonde son recours en annulation sur une insuffisance de motivation de la directive attaquée ainsi que sur des irrégularités de procédure intervenues après l'adoption de celle-ci par le Conseil.

Quant au premier moyen

8 Le Royaume-Uni invoque à l'appui de son recours, en premier lieu, la violation de l'article 190 du traité au motif que la base juridique de la directive est insuffisante, celle-ci étant fondée, selon son préambule, sur le seul article 43 du traité. Étant donné que la directive vise deux objectifs différents, l'un dans le domaine de la politique agricole, l'autre dans celui du rapprochement des législations nationales en matière de protection des animaux, elle aurait dû être également basée sur l'article 100 du traité et avoir satisfait aux exigences de procédure de cet article. Il résulterait des travaux préparatoires de la directive que son but essentiel serait le bien-être des animaux. En outre, le Royaume-Uni soutient que le procédé du Conseil constitue un changement de sa politique, dans des cas similaires, antérieure à décembre 1985, qui consistait à baser les directives à la fois sur l'article 43 et sur l'article 100 du traité.

9 Le Conseil, soutenu par la Commission, intervenue à l'appui de ses conclusions, affirme que l'article 100 du traité est une disposition résiduelle et subsidiaire qui ne s'applique pas en l'espèce, l'article 43 du traité constituant à lui seul une base juridique suffisante pour l'adoption de la directive en question. Un acte visant un objectif en matière agricole ou ayant comme objet principal un tel objectif devrait être obligatoirement et exclusivement fondé sur ce dernier article, même si cet acte vise à réaliser un rapprochement des législations. Quant au changement de politique allégué, le Conseil soutient que la pratique d'une double base juridique invoquée par le requérant a son origine dans un compromis politique, conclu en 1964 au sein du Conseil, qui ne préjugeait cependant pas les actions futures de cette institution.

10 Le Conseil et la Commission affirment, en outre, que la directive en cause poursuit les buts de l'article 39 du traité, et surtout la prévention des distorsions de concurrence sur le marché des volailles et des œufs imputables à des conditions d'élevage différentes selon les États membres.

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

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

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

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

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

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

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

18 Enfin, il y a lieu de relever que, selon l'article 42 du traité, les règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil dans le cadre des dispositions arrêtées en vertu de l'article 43 du traité. En adoptant ces dispositions, le Conseil doit donc prendre également en considération les exigences de la politique de concurrence.

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

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

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

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

23 Il ressort du dossier que l'élevage des poules pondeuses en batterie constitue, dans la Communauté, le mode le plus répandu de production d'œufs, produits agricoles figurant à l'annexe II du traité. Cette production fait l'objet de l'organisation commune des marchés dans le secteur des œufs dont les règles ont été établies par le règlement n° 2771/75 du Conseil, du 29 octobre 1975 (JO L 282, p. 49). L'article 2 de ce règlement prévoit, entre autres, des mesures communautaires tendant à promouvoir une meilleure organisation de la production des œufs et à améliorer leur qualité. Comme la Cour a eu l'occasion de le constater dans son arrêt du 30 novembre 1978 (Bussone, 31/78, Rec. p. 2429), la caractéristique de l'organisation du marché des œufs réside dans le respect des règles communes relatives à la concurrence ainsi qu'à l'instauration de normes communes de qualité visant à encourager les initiatives professionnelles à l'effet d'améliorer la qualité des produits et de perfectionner l'organisation de la production.

24 A cet égard, il convient de constater qu'en établissant des normes minimales d'élevage la directive s'insère dans le cadre de cette organisation commune du marché établie pour la réalisation des objectifs énoncés par l'article 39 du traité. Il n'est pas contesté par les parties que les États membres ont réglé de manière différente les conditions et modalités d'élevage des poules pondeuses en batterie. Il en résulte des conditions de production inégales dans les différents États membres susceptibles de provoquer des distorsions de concurrence que l'organisation commune du marché vise à éliminer. En prescrivant des normes communes mini-

males et en autorisant, en même temps, des aides nationales pour faciliter l'application des normes communes, la directive poursuit donc les objectifs de l'article 39 du traité.

25 A l'encontre de ces considérations, le Royaume-Uni fait valoir qu'il résulte clairement des travaux préparatoires de la directive que l'objectif essentiel visé par celle-ci est le bien-être des animaux. A cet égard, il invoque la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages qui a été adoptée par le Conseil, au nom de la Communauté, par sa décision du 19 juin 1978 (JO L 323, p. 12).

26 Toutefois, il ressort de l'ensemble des actes préparatoires invoqués par les parties que l'harmonisation des standards applicables aux animaux dans les élevages avait été décidée essentiellement en vue d'éliminer des conditions de concurrence inégale en cette matière. Le Conseil, dans sa décision du 19 juin 1978, précitée, a constaté que « les législations nationales actuellement en vigueur dans le domaine de la protection des animaux dans les élevages présentent des disparités pouvant créer des conditions de concurrence inégales et avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun » et que « la convention couvre des matières qui entrent dans le cadre de la politique agricole commune ». Le premier de ces considérants est repris presque littéralement dans la résolution du Conseil, du 22 juillet 1980, sur la protection des poules pondeuses en cages (JO C 196, p. 1). Il se trouve également dans le projet de la directive en cause, soumis au vote du Conseil le 25 mars 1986, où, plus particulièrement, mention est faite de l'atteinte « au bon fonctionnement de l'organisation du marché commun des œufs et de la volaille », ainsi que, avec des modifications rédactionnelles, dans la version de la directive notifiée aux États membres.

27 Il est vrai que les travaux préparatoires font apparaître que la directive était également conçue dans le souci d'assurer, dans la perspective de la convention précitée, un meilleur traitement aux poules pondeuses. A cet égard, il convient cependant de souligner, comme il a été expliqué ci-dessus, que les règles nationales divergentes concernant des produits agricoles, qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur le bon fonctionnement d'une organisation commune des marchés, comme en l'espèce les différentes conditions d'élevage des poules pondeuses, peuvent être harmonisées sur la base du seul article 43 du traité sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à l'article 100 du traité.

28 Enfin, le Royaume-Uni fait encore valoir que le Conseil a changé sa pratique constante de baser des actes dans le domaine en cause simultanément sur les articles 43 et 100 du traité.

29 A cet égard, il suffit de constater que la détermination de la base juridique appropriée d'un acte ne dépend pas de l'appréciation du législateur communautaire, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel (voir l'arrêt du 26 mars 1987, précité). Une pratique antérieure du Conseil, consistant à adopter des actes législatifs dans un certain domaine sur une double base juridique, n'est pas susceptible de déroger aux règles du traité. Une telle pratique ne peut pas, par conséquent, créer un précédent liant les institutions de la Communauté quant à la détermination de la base juridique correcte.

30 Le premier moyen du requérant doit donc être rejeté dans son ensemble.

Quant au second moyen

31 Par son second moyen, le Royaume-Uni fait valoir que la directive en cause est susceptible d'annulation du fait qu'elle s'écarte du projet soumis à l'examen du Conseil. Le secrétariat général du Conseil n'aurait pas le pouvoir de modifier un texte ayant fait l'objet d'un vote du Conseil, à moins qu'il ne s'agisse de simples corrections typographiques ou syntaxiques. En outre, le Royaume-Uni soutient que les modifications en question ne seraient pas admissibles pour la seule raison qu'elles ont été apportées au préambule plutôt qu'au texte de la directive.

32 Le Conseil affirme que les modifications rédactionnelles des considérants de la directive sont d'ordre purement formel et visent à exprimer de manière plus claire les intentions de l'auteur de l'acte. Une telle reformulation serait couverte par la marge d'appréciation dont disposerait le secrétariat général du Conseil et serait admissible pour autant qu'elle ne constitue pas une modification de fond de l'acte proprement dit.

33 Il n'est pas contesté par les parties que le libellé de la directive en cause s'écarte sur plusieurs points du projet examiné et voté au sein du Conseil le 25 mars 1986 et que les modifications en cause ont été effectuées par le secrétariat général du Conseil. Il ressort notamment du dossier que:

— la version remaniée et publiée au Journal officiel contient une référence additionnelle à l'article 42 du traité;

— les références à la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages ainsi qu'à la décision du Conseil adoptant cette convention ont été remplacées par une référence à l'organisation commune du marché et des règles régissant les conditions de la production d'œufs;

— la considération que la directive constitue la première étape de l'établissement de conditions minimales communes applicables à tous les systèmes d'élevage intensifs a été supprimée.

34 Il convient de rappeler dans ce contexte que, selon l'article 9 du règlement intérieur du Conseil, arrêté le 24 juillet 1979 (JO L 268, p. 1), le texte des actes arrêtés par le Conseil est revêtu de la signature du président en exercice lors de leur adoption et de celle du secrétaire général. Les directives ainsi que les décisions et les recommandations du Conseil sont ensuite notifiées par le président, qui peut confier au secrétaire général le soin de procéder en son nom à ces notifications (voir l'article 15 du règlement intérieur).

35 Toutefois, le règlement intérieur du Conseil n'autorise ni le secrétaire général ni le personnel du secrétariat général à apporter des modifications ou des corrections aux textes adoptés par le Conseil. Même s'il est vrai qu'il est inhérent aux fonctions du secrétariat général du Conseil de procéder à des rectifications de nature orthographique ou grammaticale, cette faculté ne peut pas s'étendre au contenu même de l'acte en cause.

36 En l'espèce, les modifications effectuées par le secrétariat général du Conseil ne concernent que la motivation de la directive en cause sans toucher au corps même de l'acte. Cette motivation a cependant été élaborée en fonction de l'article 190 du traité, qui exige que les règlements, les directives et les décisions du Conseil et de

la Commission contiennent un exposé des raisons qui ont amené l'institution à les arrêter, de sorte que la Cour puisse exercer son contrôle et que tant les États membres que les ressortissants intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité (voir l'arrêt du 7 juillet 1981, Rewe/Hauptzollamt Kiel, 158/80, Rec. p. 1805).

37 Il ressort de cette considération que la motivation d'un acte en constitue un élément essentiel. Par conséquent, ni le secrétaire général du Conseil ni le personnel de son secrétariat général n'ont le pouvoir de modifier la motivation des actes approuvés par le Conseil.

38 Dans le cas présent, il est constant que les modifications apportées dans la version notifiée et publiée de la directive en cause vont au-delà de simples rectifications orthographiques ou grammaticales.

39 Il s'ensuit que le recours du Royaume-Uni est fondé en son second moyen. Il y a donc lieu d'annuler la directive 86/113 du Conseil, du 25 mars 1986, établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie.

Sur les dépens

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

41 En l'espèce, l'essentiel de l'affaire réside dans le problème institutionnel du choix de la base juridique de la directive attaquée, lequel fait l'objet du premier moyen présenté par le Royaume-Uni. Ce dernier ayant succombé dans ce moyen, tout en ayant gain de cause dans son second moyen, il convient de laisser à la charge de chacune des parties, y compris la partie intervenante, les dépens qu'elle a exposés.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La directive 86/113 du Conseil, du 25 mars 1986, établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie, est annulée.**

2) **Chacune des parties, y inclus la partie intervenante, supportera ses propres dépens.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

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

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

A. J. Mackenzie Stuart