sement du marché commun, ne saurait être invoqué pour restreindre le champ d'application de l'article 43.

La directive 86/113, établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie, qui vise essentiellement à éliminer des distorsions de concurrence susceptibles de perturber le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur des œufs tout en assurant le bien-être des animaux, pouvait être adoptée par le Conseil sur le seul fondement de l'article 43.

2. 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. Une pratique 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.

3. La motivation des actes des institutions, imposée par l'article 190 du traité et visant à permettre à la Cour d'exercer le contrôle de légalité et aux États membres ainsi qu'à leurs ressortissants intéressés de connaître les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité, constitue un élément essentiel de ceux-ci. Il en résulte que 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.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 131/86 *

I — Exposé des faits

1. Par décision du 19 juin 1978, basée sur les articles 43 et 100 du traité CEE, le Conseil a approuvé, au nom de la Communauté économique européenne, la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, élaborée au sein du Conseil de l'Europe (JO L 323, p. 12). Aux termes du quatrième considérant de cette décision,

« ... la protection des animaux ne constitue pas en soi l'un des objets de la Communauté, ... toutefois, 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 ».

2. Le 22 juillet 1980, le Conseil a adopté une résolution relative à la protection des

* Langue de procédure: l'anglais.

poules pondeuses en cage, invitant la Commission à lui soumettre des propositions adéquates pour réaliser cet objectif, en tenant compte des incidences économiques (JO L 196, p. 1).

3. Le 5 août 1981, la Commission a présenté au Conseil une proposition de directive du Conseil, appuyée sur l'article 43, prévoyant les normes minimales à la protection des poules pondeuses en batterie (JO C 208, p. 5).

Suite à l'adoption d'un avis du Comité économique et social sur la proposition de directive ainsi qu'une résolution du Parlement européen portant avis sur ladite proposition, le Conseil a décidé, en 1983, d'inviter la Commission à soumettre un nouveau rapport sur les conditions de vie des poules pondeuses.

Lors de la réunion du comité des représentants permanents du 5 décembre 1985, pendant laquelle la proposition de la Commission a été examinée, quatre délégations ont exprimé l'avis que la directive devrait être basée conjointement sur les articles 43 et 100 du traité CEE.

Le 18 décembre 1985, le comité des représentants permanents a retenu un texte d'une directive établissant les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie. A cette occasion, la délégation danoise a maintenu une réserve générale sur l'ensemble du texte ainsi qu'une réserve spéciale sur l'absence de référence à l'article 100 dans les considérants de la directive. Elle a été soutenue sur ce dernier point par la délégation du Royaume-Uni.

Le 25 mars 1986, le Conseil a voté à la majorité qualifiée l'adoption du projet de cette directive, basée sur l'article 43, le Danemark et le Royaume-Uni ayant pris position contre l'adoption du projet.

L'article 3 de cette directive établit des normes minimales auxquelles doivent répondre toutes les cages de poules pondeuses nouvellement construites ou mises en service pour la première fois. En outre, l'article 10 de ladite directive autorise des aides nationales destinées à l'agrandissement fonctionnel des bâtiments abritant les batteries nécessaires pour permettre l'élevage du même nombre de têtes.

Le 15 avril 1986, la version finale de la directive, correspondant à celle publiée au Journal officiel, a été notifiée au Royaume-Uni. Les considérants de ce texte, qui a été élaboré par le secrétariat général du Conseil, diffèrent sur plusieurs points de la version soumise au vote du Conseil le 25 mars 1986.

D'une part, la version remaniée contient, dans les visas, une référence additionnelle à l'article 42 du traité CEE. D'autre part, les trois premiers considérants ont été modifiés comme suit:

Version soumise au vote du Conseil, le 25 mars 1986:

« considérant que la plupart des États membres ont ratifié la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages; que la Communauté a également approuvé cette convention par la décision 78/923/CEE; que l'élevage des poules pondeuses en batterie constitue le mode de production d'œufs le plus répandu dans la Communauté et qu'il contribue pour une très large part à la haute productivité de ce secteur; que, toutefois, ce mode d'élevage peut entraîner dans certains cas des souffrances inutiles et excessives pour les animaux;

considérant, toutefois, que les législations nationales, actuellement en vigueur dans le

domaine de la protection des animaux dans les élevages, présentent des disparités pouvant fausser les conditions de concurrence et, de ce fait, portent atteinte au bon fonctionnement de l'organisation du marché commun des œufs et de la volaille;

considérant qu'il est, en conséquence, nécessaire d'établir des paramètres prioritaires et de définir des exigences communes minimales applicables dans tous les systèmes d'élevage intensif, afin de permettre un fonctionnement satisfaisant du marché, au regard, notamment, des objectifs de l'article 39 du traité, tout en tenant compte de la nécessité de protéger les animaux; que, à cet effet, il est nécessaire, en un premier temps, d'établir des mesures communautaires pour les poules pondeuses en batterie ».

Version notifiée au Royaume-Uni et publiée dans le Journal officiel:

« considérant que l'organisation commune du marché s'étend aux œufs; que la réglementation relative aux conditions de production des œufs, notamment aux conditions d'élevage des poules, présente une importance particulière pour le bon fonctionnement de l'organisation commune; que, en effet, des disparités de ces réglementations entre États membres peuvent entraîner des distorsions de concurrence préjudiciables au bon fonctionnement de l'organisation commune;

considérant que l'élevage des poules pondeuses en batterie constitue le mode de production d'œufs le plus répandu dans la Communauté et qu'il contribue pour une très large part à la haute productivité de ce secteur; que, étant donné que ce mode d'élevage peut entraîner, dans certains cas, des souffrances inutiles et excessives pour les animaux, les États membres ont été conduits à en réglementer certains aspects, notamment la dimension des cages, de façon différente;

considérant qu'il est, en conséquence, nécessaire d'établir des paramètres prioritaires et de définir des exigences communes minimales en la matière, afin de remédier aux difficultés existantes et de permettre ainsi un fonctionnement plus satisfaisant de l'organisation commune du marché, au regard, notamment, des objectifs de l'article 39 du traité, tout en tenant compte de la nécessité de protéger les animaux ».

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. La requête du Royaume-Uni a été enregistrée au greffe de la Cour le 29 mai 1986.

2. Par ordonnance du 15 octobre 1986, la Cour a admis la Commission des Communautés européennes à intervenir à l'appui des conclusions de la partie défenderesse.

3. Le *Royaume-Uni* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la directive 86/113/CEE du Conseil, du 25 mars 1986, établissant des normes minimales pour la protection des poules pondeuses en batterie, et

— condamner le Conseil aux dépens.

4. Le *Conseil* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter la requête comme non fondée et

— condamner le requérant aux dépens.

5. La *Commission*, partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé,

— condamner la partie requérante aux dépens de l'intervention.

6. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

III — Moyens et arguments des parties

1. *L'intérêt à agir du requérant*

a) Le *Conseil* met en doute l'intérêt à agir du requérant quant à l'annulation de la directive pour vice de forme. Le Royaume-Uni admettrait lui-même dans sa requête qu'il soutient l'objectif de la directive et qu'il ne doute pas que le Conseil adopterait une nouvelle directive en cas d'annulation. Il se réfère à cet égard à l'arrêt du 6 juillet 1983 (Geist, 117/81, Rec. p. 2191), dans lequel la Cour a décidé qu'un requérant n'aurait aucun intérêt légitime à l'annulation d'un acte juridique « lorsque cette annulation ne pourrait que donner lieu à l'intervention d'une nouvelle décision, identique, quant au fond, à la décision annulée ».

b) Le *Royaume-Uni* est d'avis que l'article 173 du traité CEE n'exige pas que l'acte contesté fasse grief à l'État requérant, ce dernier ayant, en tant que tel, un intérêt à garantir le respect du droit par le Conseil.

En l'espèce, le Royaume-Uni aurait intérêt à faire constater par la Cour que le Conseil a enfreint le principe de fonder une mesure sur deux articles du traité, lorsqu'elle vise deux objectifs différents régis par ceux-ci. De plus, les membres du secrétariat du Conseil ne devraient pas modifier le texte d'une mesure après délibération et vote du Conseil.

2. *La base juridique de la directive*

a) Le *Royaume-Uni* fait valoir, en premier lieu, que la directive contestée, en se basant sur l'article 43 du traité CEE, à l'exclusion de l'article 100 du traité CEE, est entachée d'une insuffisance de motivation dans le sens de l'article 190 du traité CEE.

La directive viserait deux objectifs différents, l'un dans le domaine de la politique agricole, l'autre dans le rapprochement des législations nationales en matière de protection des animaux. Par conséquent, elle aurait dû être basée conjointement sur les deux dispositions précitées du traité CEE. Ce vice serait particulièrement grave du fait que l'article 100 exige l'unanimité alors que l'article 43 prévoit l'adoption de mesures à la majorité qualifiée.

Le Royaume-Uni admet qu'une mesure adoptée sur la base d'un article du traité peut avoir une incidence sur une politique réglementée par un article différent, mais il rejette la possibilité d'appliquer le critère de « but primaire » pour établir une seule base juridique d'un acte du Conseil. Un tel critère serait inutilisable étant donné que beaucoup de mesures ont deux objectifs essentiels dont il ne serait pas facile d'identifier le « but primaire ». De plus, en appliquant ce critère, on pourrait facilement faire fi des garanties contenues dans les traités qui prévoient une procédure spéciale pour certaines mesures.

Étant donné que la directive litigieuse était manifestement conçue dans le but d'assurer, entre autres, le rapprochement des dispositions législatives des États membres, elle aurait donc dû être également basée sur l'article 100 du traité CEE et avoir satisfait aux exigences de procédure de cet article. Il ressortirait clairement des considérants ainsi que du texte de la directive qu'elle a pour objectif de fixer les normes minimales pour les cages en batterie dans le souci du bien-être des animaux.

Une mesure ne devrait pas être régie par l'article 43 du seul fait qu'elle concerne un produit agricole, mais uniquement si elle était destinée à l'élaboration ou à la mise en œuvre de la politique agricole, dont les objectifs sont exposés dans l'article 39, paragraphe 1, du traité CEE. Toutefois, la directive contestée ne poursuivrait pas les objectifs de cet article.

L'objectif essentiel visé par la directive serait le rapprochement des législations des États membres relatives au bien-être des animaux. Ce fait découlerait clairement des travaux préparatoires de la directive, qui aurait été inspirée par la convention relative à la protection des animaux dans les élevages, dont les objectifs seraient manifestement étrangers à ceux de l'article 43 du traité CEE. Les modifications apportées à la version finale de la directive par le secrétariat général du Conseil chercheraient à dissimuler ce contexte.

De plus, les considérants de la décision 78/923/CEE, précitée, auraient constaté que la protection des animaux ne constitue pas en soi l'un des objectifs de la Communauté en affirmant que, toutefois, les législations nationales peuvent avoir une incidence indirecte sur le fonctionnement du marché commun. Par conséquent, cette décision aurait été fondée tant sur l'article 43 que sur l'article 100, conclusion qui serait confirmée par l'arrêt de la Cour dans les affaires jointes 141 à 143/81 (Holdijk, Rec. 1982, p. 1299), où il aurait été constaté que la protection des animaux dans les élevages ne relève pas de l'article 40 du traité CEE.

La résolution du Conseil du 22 juillet 1980 ainsi que l'avis du Comité économique et social et la résolution du Parlement européen démontreraient également que la directive a pour objectif réel d'empêcher des souffrances excessives ou inutiles des volailles.

Enfin, le Royaume-Uni soutient que le procédé du Conseil dans le cas présent constitue un changement de sa politique antérieure à décembre 1985 qui consistait à baser les directives, dans des cas similaires, à la fois sur l'article 43 et sur l'article 100 du traité CEE, même lorsque la Commission, dans sa proposition, n'avait fait référence qu'à l'article 43. Le Royaume-Uni cite dans ce contexte plusieurs directives en matière phytosanitaire, vétérinaire et alimentaire qui ont été basées conjointement sur les articles 43 et 100.

b) Le *Conseil*, soutenu par la *Commission*, affirme que l'article 43 du traité CEE est la base appropriée et suffisante de la directive contestée. Il admet que la directive est en partie une mesure de rapprochement, mais fait valoir que toute politique commune conduit généralement à un rapprochement des législations.

L'article 100 du traité CEE, étant une disposition résiduelle et subsidiaire, ne s'appliquerait qu'en l'absence d'une disposition spécifique visant l'adoption de directives. En l'espèce, ce serait l'article 43 qui permettrait l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la politique agricole commune. Par conséquent, un

acte qui est arrêté pour atteindre un objectif en matière agricole ou pour lequel un tel objectif constitue son principal objet devrait être obligatoirement et exclusivement fondé sur l'article 43, même si le moyen utilisé est le rapprochement des législations.

Dans le cas présent, le produit essentiellement concerné relèverait des dispositions des articles 39 à 46 du traité CEE du fait qu'il figure sur la liste de son annexe II. De plus, il résulterait clairement du préambule et du dispositif de la directive qu'elle vise les différents objectifs énumérés à l'article 39 du traité. Dans ce contexte, le Conseil cite, notamment, l'amélioration de la productivité agricole et la stabilisation du marché du fait que les conditions d'approvisionnement seront pratiquement identiques.

En outre, le Conseil souligne le lien entre la mesure contestée et l'organisation commune des marchés concernés. Il ressortirait des considérants de la directive, dans la version notifiée ainsi que dans la version du document 11489/85, que celle-ci a été arrêtée dans le but de permettre le fonctionnement satisfaisant de l'organisation commune des marchés dans le secteur des œufs, créée par le règlement n° 2771/75, du 29 octobre 1975 (JO L 282, p. 49). Référence aurait été faite, plus particulièrement, aux distorsions dans les conditions de concurrence qui peuvent être préjudiciables au bon fonctionnement de l'organisation du marché.

Le Conseil reconnaît que le bien-être des animaux n'est un objectif ni de l'article 39 ni de l'article 100 du traité CEE. Néanmoins, cet aspect devrait être considéré comme corollaire aux objectifs principaux susmentionnés de la directive. Contrairement à ce qu'affirme le requérant, il relèverait de l'arrêt de la Cour dans les affaires 141 à 143/81 (Holdijk) qu'il est impossible de considérer le bien-être des animaux indépendamment des règles générales sur la libre circulation des marchandises ou l'organisation commune du marché.

Il ressortirait également des travaux préparatoires que la directive vise à atteindre les objectifs de l'article 39. L'impulsion politique aurait été donnée par la résolution du Conseil du 22 juillet 1980, qui soulignerait que les législations nationales peuvent « fausser les conditions de concurrence ».

La référence à la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, dans les considérants de la proposition soumise par la Commission et de la version du document 11489/85, aurait eu un caractère purement déclaratoire et on ne saurait prétendre que la directive était inspirée par cette convention.

En tout état de cause, chaque acte communautaire devrait être considéré uniquement en soi et en fonction des objectifs qu'il vise, sans référence aux autres instruments.

Quant au prétendu changement de politique, le Conseil soutient que les directives citées par le requérant auraient été basées conjointement sur les articles 43 et 100 à la suite d'une décision unanime de modifier la base juridique proposée par la Commission, à savoir l'article 43 uniquement. Cette pratique aurait son origine dans un compromis politique conclu, en 1964, au sein du Conseil en raison de la divergence des conceptions politiques quant au fondement juridique approprié de certaines dispositions. Toutefois, il ressortirait clairement de la déclaration pertinente (reproduite en annexe II de la duplique) que cela ne préjugeait pas l'action future du Conseil.

Un tel compromis politique n'aurait pas pu être réalisé en l'espèce et le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, aurait décidé

d'adopter la base juridique proposée par la Commission.

c) La *Commission* soutient le Conseil quant à la base juridique appropriée en avançant essentiellement des arguments similaires. La directive en cause poursuivrait les buts énumérés dans l'article 39 du traité CEE, et surtout la prévention des distorsions de concurrence sur le marché de la volaille et des œufs. De telles distorsions seraient la conséquence des conditions d'élevage des animaux, différentes d'un État membre à l'autre, aboutissant aux prix de revient moins élevés des producteurs utilisant des cages étroites. Bien que le bien-être des animaux ne soit pas en soi un objectif communautaire, les institutions communautaires devraient en tenir compte lors de l'adoption de mesures pour compléter l'organisation commune des marchés agricoles et pour garantir la libre circulation des marchandises dans des conditions de concurrence équitables.

En outre, l'article 100 du traité CEE ne serait pas la seule disposition à prévoir la libre circulation des marchandises. En matière agricole, l'article 43 serait la base juridique appropriée pour toute mesure relative à l'organisation du marché commun. La Commission cite, dans ce contexte, plusieurs exemples de directives basées uniquement sur l'article 43 qui concerneraient des objectifs similaires à ceux en cause.

3. *Irrégularités de procédure*

a) Le *Royaume-Uni* affirme que la directive en cause est susceptible d'annulation du fait qu'elle s'écarte du texte soumis à l'examen du Conseil.

Le personnel du secrétariat du Conseil n'aurait pas le pouvoir de modifier un texte qui aurait fait l'objet d'un vote du Conseil à moins qu'il ne s'agisse de simples corrections typographiques ou syntaxiques. En l'espèce, les différences entre le projet examiné par le Conseil et le texte notifié aux États membres seraient trop importantes et lourdes de portée pour qu'elles soient assimilées à de tels simples redressements.

Le Conseil admettrait que le personnel de son secrétariat a ajouté une référence à l'article 42 du traité, qui n'aurait pas été discutée par le Conseil, ainsi qu'à l'organisation commune du marché des œufs. Il admettrait également que son personnel a supprimé le renvoi à la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages ainsi que la considération selon laquelle la directive constitue la « première étape de l'établissement de conditions minimales communes applicables à tous les systèmes d'élevage intensif ». Il semblerait clair que ces modifications étaient destinées à dissimuler le fait que le Conseil avait arrêté la directive contestée comme première étape dans l'établissement de normes conformes à la convention précitée.

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. En effet, le Conseil aurait souligné lui-même que le préambule a une incidence sur l'interprétation et la compréhension de la directive et que la validité de celle-ci dépend en partie de son préambule. Il serait contradictoire d'affirmer en même temps que ces modifications seraient d'ordre purement formel.

b) Le *Conseil* conteste que la directive est entachée d'un vice de forme quant à la rédaction de son préambule. Il serait vrai que le texte notifié au Royaume-Uni et publié au Journal officiel comporte une référence additionnelle à l'article 42 ainsi

qu'une légère modification du libellé de certains considérants. Toutefois, le personnel du Conseil disposerait à cet égard, pour assurer le respect des intentions de l'auteur, d'une certaine marge d'appréciation dont les limites auraient été respectées en l'espèce.

Les modifications en cause ne toucheraient pas au fond de la directive, mais seraient d'ordre purement formel et viseraient à exprimer de manière plus claire et plus précise les intentions de l'auteur, afin que l'instrument notifié soit correct et cohérent sur le plan juridique.

L'adjonction de l'article 42 aurait été justifiée en vue de l'insertion, à l'unanimité, de l'article 10 de la directive autorisant des aides nationales. Toutefois, la référence à l'article 42 n'aurait qu'un caractère déclaratoire et n'affecterait donc pas les exigences de procédures relatives à la mesure contestée. L'article 43 demeurerait le seul fondement juridique constitutif de la mesure contestée.

En ce qui concerne la modification de certains considérants, le Conseil cite l'arrêt du 30 septembre 1982 (Tunnel Refineries, 114/81, Rec. p. 3189) dans lequel la Cour aurait déclaré que la motivation « doit être adaptée à la nature de l'acte en cause » et qu'elle « doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire... ». Ce serait précisément pour essayer de tenir compte de ce critère que l'on aurait légèrement modifié la formulation de certains des considérants.

De plus, l'impression que le requérant peut avoir que la directive aurait été élaborée en vue de la mise en œuvre de la politique agricole commune n'aurait pas été créée par le secrétariat général du Conseil, mais par les ministres réunis le 25 mars 1986, qui auraient jugé bon d'adopter la directive sur la seule base de l'article 43 du traité. C'est pourquoi le Conseil lui-même, dans l'exercice de son pouvoir politique discrétionnaire, aurait considéré que les dispositions de la directive visaient essentiellement à atteindre un objectif dans le domaine de l'agriculture.

En outre, ce ne serait pas le premier, mais le troisième considérant qui est décisif pour la compréhension de l'ensemble de la directive. Ce considérant n'aurait subi que des corrections légères. La suppression de la référence au fait que la directive « doit constituer la première étape de l'établissement de conditions minimales communes applicables à tous les systèmes d'élevage intensif » ne supprimerait rien d'essentiel et constituerait simplement une déclaration d'intention.

U. Everling
Juge rapporteur