ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

6 décembre 2005 *

Dans les affaires jointes C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduites par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Royaume-Uni) (C-453/03), par le Consiglio di Stato (Italie) (C-11/04 et C-12/04) et par le Rechtbank 's-Gravenhage (Pays-Bas) (C-194/04), par décisions des 23 octobre 2003, 11 novembre 2003 et 22 avril 2004, parvenues respectivement à la Cour les 27 octobre 2003, 15 janvier et 26 avril 2004, dans les procédures

The Queen, à la demande de:

ABNA Ltd (C-453/03),

Denis Brinicombe,

BOCM Pauls Ltd,

Devenish Nutrition Ltd,

Nutrition Services (International) Ltd,

Primary Diets Ltd

* Langues de procédure: l'anglais, l'italien et le néerlandais.

contre

Secretary of State for Health,

Food Standards Agency,

Fratelli Martini & C. SpA (C-11/04),

Cargill Srl

contre

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

Ferrari Mangimi Srl (C-12/04),

Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (Assalzoo)

contre

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

et

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (C-194/04),

contre

Productschap Diervoeder,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (rapporteur), présidents de chambre, M^{me} N. Colneric, MM. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet et M. Ilešič, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,

greffiers: M[mes] M.-F. Contet, administrateur principal, et K. Sztranc, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 novembre 2004,

considérant les observations présentées:

— pour ABNA Ltd, par M. D. Anderson, QC, et M[me] E. Whiteford, solicitor,

— pour Fratelli Martini & C. SpA, par M[es] F. Capelli, avvocato, et B. Klaus, Rechtsanwältin,

— pour Ferrari Mangimi Srl, par M[es] E. Cappelli, P. De Caterini et A. Bandini, avvocati,

— pour Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), par M[e] H. Ferment, advocaat,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. M. Bethell (C-453/03), en qualité d'agent, assisté de M. C. Lewis (C-453/03), barrister,

— pour le gouvernement italien, par MM. I. M. Braguglia et M. Fiorilli (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04), en qualité d'agents, ainsi que par M. G. Albenzio (C-194/04), avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ S. Terstal (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04), H. G. Sevenster (C-453/03 et C-194/04) et J. G. M. van Bakel (C-453/03 et C-194/04), en qualité d'agents,

— pour le gouvernement danois, par M. J. Molde (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04), en qualité d'agent,

— pour le gouvernement hellénique, par M^mes^ K. Marinou (C-453/03) et S. Charitaki (C-11/04 et C-12/04) ainsi que par MM. G. Kanellopoulos et V. Kontolaimos (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04), en qualité d'agents,

— pour le gouvernement espagnol, par MM. M. Muñoz Pérez (C-453/03, C-11/04 et C-12/04) et J. M. Rodríguez Cárcamo (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04), en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues (C-453/03) et M^me^ R. Loosli-Surrans (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04), en qualité d'agents,

— pour le Parlement européen, par M^me^ E. Waldherr (C-453/03) ainsi que par MM. M. Moore, G. Ricci (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04) et A. Baas (C-194/04), en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. T. Middleton et F. Ruggeri Laderchi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04) ainsi que par M^me^ A.-M. Colaert (C-194/04), en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. B. Doherty et P. Jacob (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04) ainsi que par M^me^ C. Cattabriga (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04), en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 avril 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Les demandes de décision préjudicielle portent essentiellement sur la validité de la directive 2002/2/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, modifiant la directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux et abrogeant la directive 91/357/CEE de la Commission (JO L 63, p. 23), et notamment de son article 1^er^, points 1, sous b), et 4.

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de l'examen de requêtes introduites par des fabricants d'aliments composés pour animaux ou des représentants de cette industrie et tendant à l'annulation ou à la suspension de la réglementation adoptée en vue de la transposition en droit national des dispositions contestées de la directive 2002/2.

Le cadre réglementaire

3 La directive 2002/2 est fondée sur l'article 152, paragraphe 4, sous b), CE, qui dispose:

«Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, contribue à la réalisation des objectifs visés au présent article en adoptant:

[...]

b) par dérogation à l'article 37, des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique».

4 Il y a lieu de reproduire les considérants suivants de la directive 2002/2:

«(2) En ce qui concerne l'étiquetage, l'objet de la directive 79/373/CEE est de faire en sorte que les éleveurs soient informés objectivement et aussi exactement que possible sur la composition et l'utilisation des aliments pour animaux.

(3) Jusqu'ici, la directive 79/373/CEE prévoyait une forme de déclaration souple, limitée à l'indication des matières premières, sans précision de leur quantité dans les aliments destinés aux animaux de rente, tout en maintenant la possibilité de déclarer des catégories de matières premières plutôt que les matières premières elles-mêmes.

(4) Néanmoins, la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine et celle, récente, de la dioxine ont montré l'inadéquation des dispositions actuelles et la nécessité de disposer d'informations plus détaillées, d'ordre à la fois qualitatif et quantitatif, sur la composition des aliments composés destinés aux animaux de rente.

(5) Une information détaillée d'ordre quantitatif peut contribuer à assurer la traçabilité de matières premières potentiellement contaminées pour remonter aux lots spécifiques, ce qui est bénéfique pour la santé publique et permet d'éviter la destruction de produits ne présentant pas de risque significatif pour la santé publique.

(6) Par conséquent, il convient, à ce stade, d'imposer une déclaration obligatoire de toutes les matières premières entrant dans les aliments composés destinés aux animaux de rente, avec leur quantité.

(7) Pour des raisons pratiques, il y a lieu de permettre que les déclarations des matières premières entrant dans les aliments composés destinés aux animaux de rente figurent sur une étiquette ad hoc ou dans un document d'accompagnement.

(8) La déclaration des matières premières entrant dans les aliments pour animaux constitue, dans certains cas, un élément d'information important pour les éleveurs. Il convient donc que le responsable de l'étiquetage fournisse, à la demande du client, la liste détaillée en pourcentage exact du poids de toutes les matières premières utilisées.

[...]

(10) Sur la base d'une étude de faisabilité, et au plus tard pour le 31 décembre 2002, la Commission présentera un rapport au Parlement européen et au Conseil, assorti d'une proposition appropriée, tenant compte des conclusions dudit rapport, pour l'établissement d'une liste positive.

[...]

(12) Puisque, à l'avenir, dans le cas des aliments composés destinés aux animaux de rente, il ne sera plus possible de déclarer des catégories de matières premières plutôt que les matières premières elles-mêmes, il convient d'abroger la directive 91/357/CEE de la Commission du 13 juin 1991 fixant les catégories de matières premières pour aliments des animaux pouvant être utilisées pour le marquage des aliments composés destinés à des animaux autres que familiers [...]»

5 L'article 1er, point 1, sous b), de la directive 2002/2 modifie l'article 5 de la directive 79/373/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux (JO L 86, p. 30). Il dispose:

«1) À l'article 5, le paragraphe 1 est modifié comme suit:

[...]

b) le point suivant est ajouté:

"l) Dans le cas d'aliments composés autres que ceux destinés à des animaux familiers, la mention 'les pourcentages exacts en poids des matières premières pour aliments des animaux composant cet aliment peuvent être obtenus en s'adressant: ...' (indication du nom ou de la raison sociale, de l'adresse ou du siège social et du numéro de téléphone et de l'adresse du courrier électronique du responsable des indications visées au présent paragraphe). Cette information est fournie à la demande du client".»

6 L'article 1er, point 4, de la directive 2002/2 comporte un certain nombre de dispositions se substituant à l'article 5 quater de la directive 79/373. Il est rédigé comme suit:

«4) L'article 5 quater est remplacé par le texte suivant:

[...]

1. Toutes les matières premières entrant dans la composition de l'aliment composé pour animaux sont énumérées sous leur nom spécifique.

2. L'énumération des matières premières pour aliments des animaux est soumise aux règles suivantes:

a) aliments composés destinés à des animaux autres que les animaux familiers:

i) énumération des matières premières pour aliments des animaux, avec indication, dans leur ordre d'importance décroissant, des pourcentages en poids présents dans l'aliment composé;

ii) en ce qui concerne les pourcentages précités, une tolérance de ± 15 % de la valeur déclarée est autorisée;

[...]»

7 L'article 1er, point 5, de la directive 2002/2 prévoit que, à l'article 12 de la directive 79/373, un alinéa est ajouté. Selon celui-ci, les États membres «prescrivent que les fabricants d'aliments composés sont tenus de mettre à la disposition des autorités chargées d'effectuer les contrôles officiels, à la demande de celles-ci, tout document relatif à la composition des aliments destinés à être mis en circulation permettant de vérifier la loyauté des informations données par l'étiquetage».

8 L'article 2 de la directive 2002/2 prévoit:

«La directive 91/357/CEE de la Commission est abrogée à compter du 6 novembre 2003.»

9 Les étapes de l'adoption de la directive 2002/2 pertinentes pour les présentes affaires peuvent être décrites comme suit.

10 Le 7 janvier 2000, la Commission des Communautés européennes a présenté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 79/373 [document COM(1999) 744 final].

11 L'exposé des motifs de cette proposition rappelle que, à la suite de la crise liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ci-après l'«ESB»), le Parlement européen a souhaité que soit imposée aux fabricants d'aliments composés pour animaux une déclaration relative aux quantités des divers ingrédients entrant dans la composition desdits aliments. Au cours des débats qui ont suivi, il a été fait référence à cette déclaration sous l'expression de «déclaration ouverte».

12 Cet exposé des motifs indique notamment:

«La Commission réalise les avantages d'une 'déclaration ouverte' dans les dispositions en matière d'étiquetage des aliments composés pour les animaux de rente car elle facilite la traçabilité des matières premières.

La contamination récente d'huiles et d'additifs par des dioxines, respectivement en Belgique et en Allemagne, renforce l'importance d'informations détaillées sur les étiquettes des aliments composés. En fait, le niveau de contamination d'un aliment composé dépend de la quantité de matières premières contaminées incorporées à l'aliment et il est donc extrêmement important que des informations exhaustives sur toutes les matières premières entrant dans l'aliment composé ainsi que sur leurs différentes quantités soient fournies.»

13 En réponse aux objections des États membres, en faveur d'une déclaration facultative, et à celles des fabricants d'aliments composés pour animaux, soucieux de protéger la propriété intellectuelle des formules des aliments, il est mentionné dans ledit exposé des motifs:

«La Commission estime au contraire qu'une déclaration ouverte facultative est contre le droit des agriculteurs à l'information et contre la transparence visée. En outre, elle considère qu'une déclaration ouverte facultative entraînerait inévitablement des distorsions de concurrence entre les fabricants d'aliments.

[...] En ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle des formules d'aliments, la Commission, qui cherche à parvenir à une transparence maximale, ne peut pas accepter cet argument. En réalité, il n'y a pas de violation du secret commercial, étant donné que, en règle générale, les formules d'aliments composés ne sont pas brevetées. Même si tel était le cas, les formules ne pourraient pas rester secrètes. En fait, la publication des ingrédients ne porterait pas atteinte au droit de la propriété intellectuelle.»

14 Le 4 octobre 2000, le Parlement a, en première lecture, formulé cinq amendements à cette proposition de directive (JO 2001, C 178, p. 177).

15 Le 19 décembre 2000, le Conseil de l'Union européenne a arrêté la position commune (CE) n° 6/2001, en vue de l'adoption de la directive 2002/2 (JO 2001, C 36, p. 35). Il résulte de l'exposé des motifs du Conseil que, estimant qu'il n'était pas réaliste d'exiger des fabricants de déclarer les quantités précises des matières premières entrant dans les aliments composés, celui-ci a retenu la solution d'une déclaration indiquant les matières premières en fonction de leurs pourcentages de poids, par ordre de poids décroissant, à l'intérieur de fourchettes. Toutefois, la liste détaillée et précise desdites quantités devait être fournie par le fabricant sur demande individuelle d'un client. Le 21 décembre 2000, la Commission a présenté

une proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 79/373, conforme à ladite position commune [document COM(2000) 780 final, JO 2001, C 120 E, p. 178].

16 Le 5 avril 2001, le Parlement a, en deuxième lecture, présenté des amendements à cette proposition modifiée de directive rétablissant la «déclaration ouverte» (document A5-0079/2001, JO 2002, C 21 E, p. 310).

17 À l'issue d'une procédure de conciliation, un texte de compromis, repris dans la directive 2002/2, a été adopté. Selon celui-ci, les fabricants doivent indiquer les quantités des matières premières entrant dans la composition des produits, avec une tolérance de ± 15 % de la valeur déclarée, mais sont tenus, à la demande du client, de communiquer les pourcentages exacts en poids des matières premières composant un aliment.

18 Le 24 avril 2003, la Commission a présenté un rapport sur la faisabilité d'une liste positive de matières premières pour aliments des animaux [document COM(2003) 178 final]. Il résulte de celui-ci que l'établissement d'une telle liste ne contribuerait pas à garantir la sécurité des aliments pour animaux et que, dès lors, elle ne présenterait pas de proposition en ce sens. Elle annonçait cependant dans ce rapport des initiatives dans d'autres domaines, visant à l'amélioration de la sécurité des aliments pour animaux.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

Dans l'affaire C-453/03

19 Les demandeurs au principal, spécialisés dans la fabrication d'aliments composés pour animaux, demandent l'annulation de la réglementation adoptée en vue de la transposition des dispositions contestées de la directive 2002/2 en droit interne. Par

jugement du 6 octobre 2003, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), a, à titre de mesure provisoire, suspendu l'exécution de cette réglementation.

20 Par jugement du 6 octobre 2003 également, la High Court a exposé les motifs de sa demande préjudicielle. La question, telle que formulée dans une décision du 23 octobre 2003, est la suivante:

«Les dispositions de l'article 1er, point 1, sous b), et/ou point 4, de la directive 2002/2, en ce qu'elles modifient l'article 5 quater, paragraphe 2, sous a), de la directive 79/373 en imposant l'énumération de pourcentages sont-elles nulles pour:

a) défaut de base légale au titre de l'article 152, paragraphe 4, sous b), CE;

b) violation du droit fondamental de propriété;

c) violation du principe de proportionnalité?»

21 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 février 2004, la société Lambey SA a demandé à être autorisée à intervenir, conformément à l'article 40 du statut de la Cour de justice, dans l'affaire C-453/03, afin de présenter des observations. Par ordonnance du président de la Cour du 30 mars 2004, cette demande a été déclarée irrecevable.

Dans les affaires C-11/04 et C-12/04

22 La directive 2002/2 a été transposée en droit italien par le décret du ministre des Politiques agricoles et forestières, du 25 juin 2003, complétant et modifiant les annexes de la loi n° 281, du 15 février 1963, régissant la préparation et le commerce des aliments pour animaux, en application de la directive 2002/2/CE, du 28 janvier 2002 (GURI n° 181, du 6 août 2003, ci-après la «loi n° 281/1963»), ce décret étant applicable depuis le 6 novembre 2003.

23 Ainsi que l'expose le Consiglio di Stato dans les décisions de renvoi à l'origine des affaires C-11/04 et C-12/04, ledit décret a pour effet de rendre obligatoire, pour les producteurs d'aliments composés, la mention sur l'étiquette de la liste des matières premières, avec indication, dans leur ordre d'importance décroissant, des pourcentages par rapport au poids total. Ces matières premières, conformément à la directive 2002/2, doivent être indiquées sous leur nom spécifique qui peut être remplacé par le nom de la catégorie à laquelle elles appartiennent, en suivant les catégories regroupant plusieurs matières premières établies conformément à l'article 10, sous a), de la directive 79/373, lequel a été mis en œuvre par la directive 91/357/CEE de la Commission, du 13 juin 1991, fixant les catégories d'ingrédients pouvant être utilisées pour le marquage des aliments composés destinés à des animaux autres que des animaux familiers (JO L 193, p. 34).

24 La juridiction de renvoi rappelle à cet égard que la directive 91/357, arrêtée en application de cet article 10, sous a), a été abrogée par la directive 2002/2 à compter du 6 novembre 2003, sans que la Commission ait été en mesure de présenter une proposition d'acte contenant la liste positive des matières premières utilisables. Les autorités italiennes ont renvoyé à la liste provisoire de matières premières figurant à l'annexe VII, partie A, de la loi n° 281/1963 et, pour celles qui ne sont pas mentionnées sur cette liste, aux dénominations reprises dans la partie B, c'est-à-dire précisément aux catégories générales fixées par la directive 91/357.

25 Les demanderesses au principal, spécialisées dans la fabrication d'aliments composés pour animaux, ont formé appel devant le Consiglio di Stato de décisions du Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Elles demandent l'annulation de la réglementation adoptée en vue de la transposition, en droit italien, des dispositions contestées de la directive 2002/2. Par deux décisions distinctes, la juridiction de renvoi a, à titre de mesure provisoire, suspendu l'exécution de cette réglementation.

26 S'agissant de la protection de la santé publique, cette juridiction fait observer que les aliments pour animaux d'origine végétale présentent moins de risques que les aliments composés contenant des farines animales et dont l'emploi a été à l'origine de l'apparition de l'ESB. Par ailleurs, l'article 152, paragraphe 4, sous b), CE ne viserait que les mesures concernant les maladies et le traitement des animaux, alors que la question de l'étiquetage des aliments pour animaux d'origine végétale n'aurait pas directement pour objectif la protection de la santé publique.

27 Dans la décision de renvoi à l'origine de l'affaire C-11/04, le Consiglio di Stato estime que, eu égard à la mise en cause de la proportionnalité de la mesure communautaire contestée, une question relative à la violation du droit de propriété visé à l'article 1er du protocole additionnel n° 1 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, repris à l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 7 décembre 2000 (JO C 364, p. 1), concernant la propriété intellectuelle, relativement au secret industriel et au savoir-faire des entreprises, n'apparaît pas manifestement infondée.

28 Dans la décision de renvoi à l'origine de l'affaire C-12/04, le Consiglio di Stato s'interroge sur l'applicabilité de la directive 2002/2. Selon cette juridiction, l'absence d'établissement de la liste des matières premières utilisables rend la réglementation communautaire incomplète et emporte l'impossibilité d'imposer des indications en ce qui concerne l'étiquetage des produits destinés à l'alimentation des animaux ainsi que l'inutilité des obligations aux fins de la sécurité alimentaire.

29 Dans la même décision de renvoi, le Consiglio di Stato relève également que l'obligation d'indiquer les quantités des matières premières n'est pas prévue par la réglementation concernant l'étiquetage des denrées alimentaires, à savoir la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (JO L 109, p. 29). Il en tire la conclusion que, paradoxalement, les aliments composés pour animaux sont soumis à un régime beaucoup plus strict, en ce qui concerne les obligations d'information figurant sur les étiquettes, que celui applicable aux denrées alimentaires destinées à l'homme.

30 Dans l'affaire C-11/04, le Consiglio di Stato a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 152, paragraphe 4, sous b), CE doit-il être interprété en ce sens qu'il peut constituer le fondement juridique correct pour l'adoption de dispositions en matière d'étiquetage, qui sont contenues dans la directive 2002/2/CE, alors qu'il s'agit de l'étiquetage des aliments pour animaux d'origine végétale?

2) La directive 2002/2/CE, en ce qu'elle impose l'obligation de l'indication exacte des matières premières contenues dans les aliments composés pour animaux, réputée applicable également aux aliments d'origine végétale, est-elle justifiée en vertu du principe de précaution, en l'absence d'une analyse des risques reposant sur des études scientifiques qui impose cette mesure de précaution en raison d'une possible corrélation entre la quantité des matières premières utilisées et le risque des maladies à prévenir, et, en tout état de cause, est-elle justifiée au regard du principe de proportionnalité, en ce qu'elle considère insuffisantes pour atteindre les objectifs de santé publique que la mesure est censée viser les obligations d'information incombant aux fabricants d'aliments pour animaux vis-à-vis des autorités publiques, lesquelles sont tenues au secret et compétentes pour effectuer les contrôles visant à protéger la santé, cette

directive imposant au contraire une réglementation généralisée relative à l'obligation d'indiquer, sur les étiquettes des aliments pour animaux d'origine végétale, les pourcentages quantitatifs des matières premières utilisées?

3) La directive 2002/2/CE, dans la mesure où elle ne satisfait pas au principe de proportionnalité, méconnaît-elle le droit fondamental de propriété qui est reconnu aux citoyens des États membres?»

31 Dans l'affaire C-12/04, le Consiglio di Stato a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) [Question identique à la première question posée dans l'affaire C-11/04].

2) [Question identique à la deuxième question posée dans l'affaire C-11/04].

3) La directive 2002/2/CE doit-elle être interprétée en ce sens que son application et, partant, son efficacité sont subordonnées à l'adoption de la liste positive de matières premières désignées par leurs noms spécifiques, tel que cela est précisé au dixième considérant et dans le rapport de la Commission [COM(2003) 178 final] du 24 avril 2003, ou l'application de la directive dans les États membres doit-elle avoir lieu avant l'adoption de la liste positive des matières premières prévue par la directive en ayant recours à une énumération des matières premières contenues dans les aliments composés pour animaux avec les dénominations et les définitions générales de leurs catégories commerciales?

4) La directive 2002/2/CE doit-elle être considérée comme illégale pour violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination au détriment des fabricants d'aliments pour animaux par rapport aux producteurs d'aliments destinés à la consommation humaine, dans la mesure où les fabricants d'aliments pour animaux sont soumis à un régime qui impose des indications quantitatives pour les matières premières entrant dans la composition des aliments composés pour animaux?»

32 Dans chacune des affaires au principal, le Consiglio di Stato précise que des questions analogues ont été posées à la Cour par la High Court le [23] octobre 2003, mais que la décision de renvoi se justifie afin de ne pas léser les droits de la défense des appelantes devant la juridiction communautaire.

33 Par ordonnance du président de la Cour, du 25 mars 2004, les affaires C-11/04 et C-12/04 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

Dans l'affaire C-194/04

34 La Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (association de l'industrie néerlandaise des aliments composés pour animaux, ci-après «Nevedi»), demanderesse au principal, a présenté des conclusions tendant à la suspension de la réglementation adoptée en vue de la transposition, en droit néerlandais, des dispositions contestées de la directive 2002/2.

35 Le Productschap Diervoeder (ci-après le «Productschap»), défendeur au principal, est un organisme de droit public au sens de la loi sur l'organisation des entreprises (Wet op de Bedrijfsorganisatie). Cette loi rend cet organisme compétent pour adopter des règlements concernant les aliments des animaux. Ces règlements doivent cependant être approuvés par le ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments.

36 L'article 1er, point 4, de la directive 2002/2 a été transposé en droit néerlandais, avec effet au 6 novembre 2003, aux articles 7.3.2, paragraphe 1, et 7.3.1, paragraphe 1, sous l), du règlement de 2003 du Productschap Diervoeder sur les aliments des animaux (Verordening PDV Diervoeders 2003), dans leur rédaction issue du règlement modificatif n° PDV-25, du 11 avril 2003 (PBO blad n° 42, du 27 juin 2003).

37 Par lettre du 24 novembre 2003, le Productschap a demandé au ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments d'approuver un nouveau règlement abrogeant les règles d'étiquetage résultant de la transposition des dispositions de la directive 2002/2. Le 19 janvier 2004, en réponse à cette demande, ce ministre a refusé d'approuver le projet qui lui avait été soumis au motif qu'il était incompatible avec le droit communautaire. Ledit ministre a fait valoir que seuls la Cour de justice ou un juge national — ce dernier dans l'attente d'une décision de la Cour — étaient compétents pour, dans certains cas, suspendre l'exécution de mesures de mise en œuvre du droit communautaire. Une telle compétence ne serait pas reconnue à l'autorité nationale elle-même.

38 Nevedi a demandé à la juridiction de renvoi la suspension du règlement transposant la directive 2002/2 dans l'attente d'une décision de la Cour se prononçant sur la validité de cette dernière. Elle a fait référence, notamment, à une question préjudicielle posée à cet égard par une juridiction du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord.

39 Par la décision de renvoi, le juge des référés du Rechtbank 's-Gravenhage a fait droit à la demande de suspension dont il était saisi, puis a décidé de surseoir à statuer sur le surplus des conclusions de la demande et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les dispositions de l'article 1er, point 1, sous b), et/ou point 4, de la directive 2002/02, en ce qu'elles modifient l'article 5 quater, paragraphe 2, sous a), de la directive 79/373 en imposant la fourniture de pourcentages sont-elles nulles pour:

a) défaut de base légale au titre de l'article 152, paragraphe 4, sous b), CE;

b) violation des droits fondamentaux, comme le droit de propriété et le droit au libre exercice d'une profession;

c) violation du principe de proportionnalité?

2) Lorsque les conditions auxquelles un juge national d'un État membre peut surseoir à l'application d'un acte des institutions européennes qui fait l'objet d'une contestation sont réunies, en particulier lorsque la question de la validité de cet acte litigieux a déjà été adressée à la Cour par une juridiction de ce même État membre, les autorités nationales compétentes des autres États membres peuvent-elles, elles aussi, sans intervention judiciaire, surseoir à l'application de cet acte contesté jusqu'à ce que la Cour [...] ait statué sur sa validité?»

40 Eu égard à la similitude des questions posées, il y a lieu de joindre les différentes affaires pour le prononcé d'un arrêt unique.

Sur les demandes de réouverture de la procédure orale

41 Par lettre du 9 mai 2005, Fratelli Martini & C. Spa (ci-après «Fratelli Martini») et Cargill Srl, requérantes au principal dans l'affaire C-11/04, ont demandé à la Cour d'ordonner, en application de l'article 61 du règlement de procédure, la réouverture de la procédure orale. Elles ont motivé leur demande par la constatation d'erreurs scientifiques dans l'exemple donné à l'audience par l'agent du gouvernement danois, exemple qui aurait été repris par M. l'avocat général pour fonder son raisonnement. Elles ont joint à leur demande une expertise technique.

42 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour peut d'office ou sur proposition de l'avocat général, ou encore à la demande des parties, ordonner la réouverture de la procédure orale, conformément à l'article 61 de son règlement de procédure, si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou que l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties (voir arrêts du 19 février 2002, Wouters e.a., C-309/99, Rec. p. I-1577, point 42, ainsi que du 14 décembre 2004, Arnold André, C-434/02, Rec. p. I-11825, point 27, et Swedish Match, C-210/03, Rec. p. I-11893, point 25).

43 Cependant, en l'espèce, la Cour, l'avocat général entendu, considère qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires pour répondre aux questions posées. Par conséquent, il convient de rejeter la demande de réouverture de la procédure orale.

Sur la recevabilité des questions préjudicielles dans l'affaire C-194/04

44 Le Parlement, le Conseil et la Commission font valoir que les questions préjudicielles sont irrecevables, en ce que la juridiction de renvoi n'aurait pas décrit de façon suffisante le contexte factuel et réglementaire non plus que les raisons qui l'ont conduite à poser lesdites questions. Notamment, ladite juridiction ne donnerait aucune explication sur les violations des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité invoquées, non plus qu'en ce qui concerne la seconde question posée.

45 À cet égard, il résulte d'une jurisprudence constante que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées (voir, notamment, ordonnance du 8 octobre 2002, Viacom, C-190/02, Rec. p. I-8287, point 15 et références citées; arrêts du 17 février 2005, Viacom Outdoor, C-134/03, Rec. p. I-1167, point 22, et du 12 avril 2005, Keller, C-145/03, Rec. p. I-2529, point 29).

46 La Cour a également insisté sur l'importance de l'indication, par le juge national, des raisons précises qui l'ont conduit à s'interroger sur l'interprétation du droit communautaire et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour. Ainsi, la Cour a jugé qu'il est indispensable que le juge national donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions communautaires dont il demande l'interprétation et sur le lien qu'il établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige (voir notamment, ordonnance Viacom, précitée, point 16, et arrêt du 21 janvier 2003, Bacardi-Martini et Cellier des Dauphins, C-318/00, Rec. p. I-905, point 43).

47 La raison de ces exigences est notamment que les informations fournies dans les décisions de renvoi ne servent pas seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais également à donner aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice (ordonnances du 2 mars 1999, Colonia Versicherung e.a., C-422/98, Rec. p. I-1279, point 5; Viacom, précitée, point 14, et arrêt Keller, précité, point 30).

48 Dans l'affaire au principal, la juridiction de renvoi, statuant en référé, a exposé le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'elle a posées. De manière concise, mais suffisante, elle a décrit les raisons qui l'ont conduite à poser lesdites questions.

49 En outre, il convient de souligner que cette juridiction a fait référence aux questions posées par une juridiction du Royaume-Uni sur le même sujet. Le Parlement, le Conseil et la Commission ne pouvaient manquer d'identifier l'affaire C-453/03, dans laquelle chacune de ces institutions communautaires venait de présenter des observations au moment où la décision de renvoi à l'origine de l'affaire C-194/04 leur a été communiquée. Lesdites institutions ne sont par conséquent pas fondées à soutenir qu'elles ont été dans l'impossibilité de présenter des observations en toute connaissance de cause.

50 Enfin, s'agissant de la seconde question, celle-ci ne saurait être considérée comme hypothétique au motif que la requérante au principal aurait, en tout état de cause, demandé à un juge national de surseoir à l'application de l'acte communautaire. En effet, il ressort des observations soumises par cette requérante que celle-ci conteste le refus du ministre compétent d'abroger la réglementation nationale transposant la directive 2002/2 ainsi que la nécessité de demander à un juge la suspension de l'application de cette réglementation, puis fait état des frais que cela implique et du préjudice ainsi causé au justiciable. Il n'apparaît dès lors pas que la question serait manifestement dénuée de pertinence dans le contexte du litige au principal.

51 Les questions posées dans l'affaire C-194/04 doivent dès lors être déclarées recevables.

Sur les questions préjudicielles

Sur la base juridique

52 Par la question posée, sous a), dans l'affaire C-453/03, la première question dans chacune des affaires C-11/04 et C-12/04 ainsi que la première question, sous a), dans l'affaire C-194/04, les juridictions de renvoi demandent en substance à la Cour de se prononcer sur la validité des dispositions de l'article 1er, points 1, sous b), et 4, de la directive 2002/2, au motif que l'article 152, paragraphe 4, sous b), CE ne constituerait pas une base juridique appropriée pour l'adoption de ces dispositions, notamment eu égard au fait qu'elles concernent l'étiquetage d'aliments pour animaux d'origine végétale.

53 Ainsi que l'a précisé le Conseil dans ses observations et qu'il a été plaidé à l'audience, si la mesure contestée n'avait pas eu directement pour objectif la protection de la santé publique, elle aurait pu relever de l'article 37 CE, qui confère également compétence au législateur communautaire. Le contrôle de la base juridique de la directive 2002/2 reste cependant pertinent, afin de vérifier si la procédure d'adoption de cette directive est entachée d'irrégularité [voir, en ce sens, arrêt du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, point 111].

54 Selon une jurisprudence constante, dans le cadre du système de compétences de la Communauté européenne, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments

figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte [voir, en particulier, arrêts du 4 avril 2000, Commission/Conseil, C-269/97, Rec. p. I-2257, point 43; du 30 janvier 2001, Espagne/Conseil, C-36/98, Rec. p. I-779, point 58, et British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, précité, point 93].

55 La directive 2002/2 est fondée sur l'article 152, paragraphe 4, sous b), CE, qui permet l'adoption de mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique.

56 Aux troisième et quatrième considérants de cette directive sont exposées la situation juridique en matière d'indications des composants d'aliments pour animaux telle qu'elle existait jusqu'à l'adoption de ladite directive et la nécessité de disposer d'informations plus détaillées, mise en évidence par les crises liées à l'ESB et à la dioxine. Selon le cinquième considérant de cette même directive, une information détaillée d'ordre quantitatif peut contribuer à assurer la traçabilité de matières premières potentiellement contaminées pour remonter aux lots spécifiques, ce qui est bénéfique pour la santé publique.

57 Il résulte de l'examen de ces considérants que l'objectif poursuivi par le législateur communautaire, lorsqu'il a adopté les dispositions relatives aux indications des composants d'aliments pour animaux, était d'assurer la protection de la santé publique.

58 Contrairement à ce qu'a relevé le Consiglio di Stato dans les décisions de renvoi à l'origine des affaires C-11/04 et C-12/04, les aliments d'origine végétale peuvent présenter des risques pour la santé comparables à ceux présentés par les aliments d'origine animale. Fratelli Martini et les institutions qui ont présenté des observations dans ces affaires ont fait à juste titre état des problèmes posés par l'aflatoxine B1, toxine cancérigène génotoxique générée par certains champignons présents sur les céréales et les fruits à coque, de la crise liée à la dioxine de 1999 qui

a affecté la fabrication d'aliments composés en Belgique, des cas de contamination de céréales par des produits désherbants et de la présence, dans des eaux usées utilisées pour la fabrication d'aliments pour animaux, d'une hormone employée pour la production de contraceptifs humains.

59 Ainsi que l'a exposé l'agent du gouvernement danois à l'audience, il apparaît que l'indication des pourcentages des composants d'un produit permet, en cas de contamination, de cibler les recherches et de retirer rapidement du marché les aliments suspects. Selon ce gouvernement, l'indication d'un pourcentage élevé de maïs biologique contenu dans un aliment administré par un éleveur à des bovins a permis aux autorités danoises, en 2004, d'identifier ce composant comme étant la source probable d'une teneur élevée en aflatoxine B1 présente dans le lait produit par cet éleveur et destiné à la consommation humaine. Cela aurait rendu possible le retrait immédiat du produit contaminé, sans qu'il ait été nécessaire d'attendre le résultat des analyses en laboratoire.

60 Il convient dès lors de constater que les dispositions de la directive 2002/2, contestées dans les affaires au principal, sont susceptibles de contribuer directement à la poursuite de l'objectif de protection de la santé publique.

61 Il résulte de ce qui précède que les objections selon lesquelles lesdites dispositions sont invalides en raison d'une base juridique erronée ne sont pas fondées.

Sur la violation du principe d'égalité de traitement

62 Par sa quatrième question dans l'affaire C-12/04, le Consiglio di Stato demande si la directive 2002/2 doit être considérée comme illégale pour violation du principe

d'égalité de traitement et de non-discrimination en raison du fait que les fabricants d'aliments pour animaux sont soumis à un régime imposant des indications quantitatives des matières premières entrant dans la fabrication des aliments composés pour animaux, alors que les producteurs d'aliments destinés à la consommation humaine ne le sont pas.

63 Selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêts Arnold André, précité, point 68; Swedish Match, précité, point 70, et du 12 juillet 2005 Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, Rec. p. I-6451, point 115).

64 L'objectif visé par la directive 2002/2 est la protection de la santé publique. Un tel objectif pourrait justifier une éventuelle différence de traitement, compte tenu surtout de l'obligation, résultant de l'article 152, paragraphe 1, CE, d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté.

65 Par ailleurs, ainsi que l'a souligné à bon droit le Conseil, quand bien même parviendrait-on à démontrer que des mesures aussi restrictives se justifieraient également dans des secteurs où de telles mesures n'ont pas encore été prises, tel celui des aliments destinés à la consommation humaine, cela ne constituerait pas une raison suffisante pour considérer que les mesures prises dans le secteur faisant l'objet des mesures communautaires en cause ne sont pas légitimes en raison de leur caractère discriminatoire. À défaut, cela aurait pour effet d'aligner le niveau de protection de la santé publique sur la réglementation existante la moins protectrice.

66 Il s'ensuit que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 1er, points 1, sous b), et 4, de la directive 2002/2 au regard du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination.

Sur la violation du principe de proportionnalité

67 Par la question posée, sous c), dans l'affaire C-453/03, par la deuxième question dans chacune des affaires C-11/04 et C-12/04, ainsi que par la première question, sous c), dans l'affaire C-194/04, les juridictions de renvoi demandent en substance si les dispositions de l'article 1er, points 1, sous b), et 4, de la directive 2002/2 violent le principe de proportionnalité. Dans ce contexte, le Consiglio di Stato interroge également la Cour sur une éventuelle violation du principe de précaution, en ce que lesdites dispositions auraient été adoptées sans qu'il ait été procédé à une analyse des risques reposant sur des études scientifiques.

68 Il résulte d'une jurisprudence constante que le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les moyens mis en œuvre par une disposition communautaire soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêts précités Arnold André, point 45, et Swedish Match, point 47).

69 S'agissant du contrôle juridictionnel des conditions mentionnées au point précédent, il y a lieu de rappeler qu'il convient de reconnaître au législateur communautaire un large pouvoir d'appréciation dans un domaine tel que celui de l'espèce, qui implique de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lequel il est appelé à effectuer des appréciations complexes. Par conséquent, seul le caractère manifestement disproportionné d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir, en ce sens, arrêts précités Arnold André, point 46; Swedish Match, point 48, et Alliance for Natural Health e.a., point 52).

Observations soumises à la Cour

70 Les requérants au principal, soutenus par les gouvernements espagnol et du Royaume-Uni, font essentiellement valoir que la communication de la composition exacte des aliments concernés constitue une atteinte grave à leurs droits et intérêts économiques et ne serait pas nécessaire à la protection de la santé compte tenu de la réglementation existant déjà dans le secteur des aliments pour animaux.

71 Ils invoquent à cet égard les autres dispositions de la directive 79/373, telles que modifiées par la directive 2002/2, notamment l'article 5, paragraphe 5, sous d), qui impose l'indication du numéro de référence du lot, et l'article 12, qui impose aux fabricants de mettre à la disposition des autorités nationales compétentes tout document relatif à la composition des aliments. Selon les requérants au principal, ces deux obligations, dont ils ne contestent pas la nécessité, permettent d'assurer la traçabilité de ces aliments dans le respect des intérêts économiques des fabricants, dès lors que lesdites autorités sont tenues à une obligation de confidentialité et ne peuvent utiliser les informations reçues qu'en vue de préserver la santé publique.

72 S'agissant du contenu des aliments pour animaux, lesdits requérants citent la directive 70/524/CEE du Conseil, du 23 novembre 1970, concernant les additifs dans l'alimentation des animaux (JO L 270, p. 1), et la directive 1999/29/CE du Conseil, du 22 avril 1999, concernant les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux (JO L 115, p. 32). À la date de l'audience, cette dernière directive avait été modifiée et refondue par la directive 2002/32/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mai 2002, sur les substances indésirables dans les aliments pour animaux (JO L 140, p. 10).

73 Enfin, les requérants au principal citent le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées

alimentaires (JO L 31, p. 1), adopté le même jour que la directive 2002/2, lequel, selon eux, constituerait la nouvelle réglementation-cadre en matière de sécurité alimentaire. L'article 18 de ce règlement imposerait la traçabilité, notamment, de toute substance susceptible d'être incorporée dans des aliments pour animaux et l'article 20 de celui-ci prévoirait des procédures de retrait du marché des aliments pouvant être considérés comme ne répondant pas aux prescriptions relatives à la sécurité des aliments pour animaux.

74 Les gouvernements italien, néerlandais, danois, hellénique et français, le Parlement, le Conseil ainsi que la Commission estiment, en revanche, que l'exigence tenant à l'indication des pourcentages des ingrédients composant un aliment ne viole pas le principe de proportionnalité, eu égard à l'objectif de santé publique poursuivi.

75 Le Parlement invoque également un objectif de transparence. Il fait état de la perte de crédibilité des autorités compétentes qui a résulté de la crise liée à l'ESB, que seule une politique de transparence peut atténuer. Cet élément devrait être pris en considération pour apprécier la proportionnalité d'une mesure qui a simplement pour objet de laisser les éleveurs décider de l'alimentation de leurs bêtes. C'est notamment pour cette raison qu'il ne serait pas suffisant que les fabricants communiquent la composition exacte des aliments aux autorités sanitaires compétentes.

Réponse de la Cour

76 Ainsi qu'il a été relevé aux points 59 et 60 du présent arrêt, l'obligation d'indiquer les pourcentages des composants d'un aliment constitue une mesure apte à contribuer à l'objectif de protection de la santé animale et humaine. Elle permet en effet d'identifier les composants d'un aliment suspects d'être contaminés sans attendre les résultats des analyses de laboratoire et de retirer rapidement cet aliment de la consommation.

77 Il n'apparaît pas que cette mesure soit superflue compte tenu de l'exigence d'indication du numéro de lot du produit, prévue à l'article 1er, point 3, de la directive 2002/2. En effet, cette dernière indication permet d'établir la traçabilité du lot d'aliments composés, mais non directement celle de ses composants. En outre, l'enquête de traçabilité peut nécessiter un certain délai, alors qu'une situation comportant un risque de crise alimentaire exige une réaction rapide.

78 Il en est de même au regard des autres réglementations visées par les demandeurs au principal. Celles-ci concernent en effet le contenu des produits (directives 70/524 et 1999/29) ou les procédures relatives à la sécurité alimentaire (règlement n° 178/2002), mais aucune d'entre elles ne contient de disposition imposant d'indiquer, sur un produit, les composants de ce dernier. Ces réglementations ne permettent donc pas aux autorités concernées ou à l'utilisateur d'un produit de disposer des données suffisantes pour prendre immédiatement les mesures de prévention adéquates en cas de crise alimentaire.

79 Les différents demandeurs au principal font valoir que l'indication des pourcentages exacts des composants du produit ne garantit pas que l'aliment composé soit sain ni que ses composants ne soient pas contaminés. Il convient cependant de relever que l'objectif visé par l'obligation d'indiquer les composants n'est pas de garantir l'absence de contamination, mais bien, pour le cas où ces composants seraient contaminés, de permettre une identification rapide des aliments contenant ces derniers.

80 Toutefois, ainsi que l'a relevé à juste titre M. l'avocat général aux points 115 à 119 de ses conclusions, il n'apparaît pas que l'obligation, pour le fabricant, de communiquer aux clients qui en font la demande la composition quantitative exacte des aliments pour animaux, soit nécessaire à la poursuite de cet objectif.

81 Outre l'indication de données situées à l'intérieur de fourchettes, c'est-à-dire avec une tolérance de ± 15 % de la valeur déclarée, qui doit figurer sur l'étiquette du produit en vertu de l'article 1er, point 4, de la directive 2002/2, le fabricant est en effet tenu, à la demande du client, de communiquer par écrit à celui-ci les pourcentages exacts en poids des matières premières composant l'aliment, conformément à l'article 1er, point 1, sous b), de la même directive.

82 Ainsi que l'ont souligné les requérants au principal, l'obligation faite de fournir aux clients l'indication exacte des composants d'un aliment porte une atteinte grave aux intérêts économiques des fabricants, dès lors qu'elle contraint ces derniers à divulguer les formules de composition de leurs produits, au risque que ces produits soient utilisés comme modèles, éventuellement par les clients eux-mêmes, et que lesdits fabricants ne puissent tirer les bénéfices des investissements qu'ils ont consentis en matière de recherche et d'innovation.

83 Or, une telle obligation ne saurait être justifiée par l'objectif de protection de la santé poursuivi et va manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Il y a lieu de relever, notamment, que cette obligation est indépendante de tout problème de contamination des aliments et doit être satisfaite sur la seule demande du client. En outre, il ressort des explications fournies et des exemples présentés à la Cour que l'indication, sur l'étiquette, des pourcentages à l'intérieur de fourchettes devrait normalement permettre l'identification d'un aliment suspect d'être contaminé, pour évaluer sa dangerosité en fonction du poids indiqué et décider éventuellement de son retrait provisoire dans l'attente des résultats des analyses en laboratoire ou pour l'établissement de la traçabilité du produit par les autorités publiques concernées.

84 Enfin, indépendamment des procédures de contrôle établies dans le cadre du règlement nº 178/2002, adopté le même jour que la directive 2002/2, il y a lieu de rappeler que l'article 1er, point 5, de cette dernière prévoit que les fabricants d'aliments composés sont tenus de mettre à la disposition des autorités chargées d'effectuer les contrôles officiels, à la demande de celles-ci, tout document relatif à la composition des aliments destinés à être mis en circulation permettant de vérifier la loyauté des informations données par l'étiquetage.

85 Eu égard à ces éléments, il y a lieu de constater que l'article 1er, point 1, sous b), de la directive 2002/2, qui impose aux fabricants d'aliments composés pour animaux de fournir, sur demande du client, la composition exacte d'un aliment, est invalide au regard du principe de proportionnalité. En revanche, l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 1er, point 4, de ladite directive au regard dudit principe.

86 Par la question posée, sous b), dans l'affaire C-453/03, la troisième question dans l'affaire C-11/04 et la première question, sous b), dans l'affaire C-194/04, les juridictions de renvoi avaient également demandé en substance à la Cour de se prononcer sur la validité des dispositions de l'article 1er, points 1, sous b), et 4, de la directive 2002/2 au motif que ces dernières violeraient les droits fondamentaux, et notamment le droit de propriété et le droit au libre exercice d'une profession.

87 À cet égard, il convient de rappeler, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, que le droit de propriété fait partie, tout comme le droit d'exercer librement une activité économique, des principes généraux du droit communautaire. Ces principes n'apparaissent toutefois pas comme des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété, de même qu'au droit d'exercer librement une activité économique, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti (en dernier lieu, arrêt Alliance for Natural Health e.a., précité, point 126).

88 Toutefois, compte tenu de la réponse donnée à la question relative au principe de proportionnalité, il n'y a plus lieu d'examiner si la disposition contestée porte

atteinte au droit de propriété des fabricants d'aliments composés ou au droit au libre exercice d'une profession.

Sur l'absence d'adoption d'une liste positive

89 Par sa troisième question dans l'affaire C-12/04, le Consiglio di Stato demande si la directive 2002/2 doit être interprétée en ce sens que l'application de celle-ci et, partant, son efficacité sont subordonnées à l'adoption de la liste positive de matières premières désignées par leurs noms spécifiques prévue au dixième considérant de cette directive.

Observations soumises à la Cour

90 Ferrari Mangimi Srl et le gouvernement espagnol soutiennent que tel doit être le cas. Ils rappellent que la réglementation antérieure imposait l'obligation d'indiquer les matières premières d'après une liste provisoire et, au cas où celle-ci n'aurait pas été utilisable, l'obligation alternative de déclarer les catégories générales des matières premières telles qu'indiquées dans l'annexe de la directive 91/357. La directive 2002/2 aurait abrogé cette réglementation et prévu l'établissement, par la Commission, d'une liste positive des matières premières. Après une étude, cette institution serait cependant arrivée à la conclusion que la définition d'une telle liste ne serait absolument pas décisive pour garantir la sécurité des aliments des animaux et elle n'aurait présenté aucune proposition en vue de l'établissement d'une telle liste. Dans le rapport de la Commission, il serait souligné qu'il est impossible d'inclure dans une liste positive des milliers de produits distincts fabriqués sur des sites différents avec des technologies variées et pouvant présenter un niveau de sécurité et des caractéristiques nutritionnelles et techniques divers. Il serait rappelé en outre, dans ce rapport, que le risque pour la sécurité réside non pas dans les matières premières elles-mêmes, mais plutôt dans leur éventuelle contamination d'origine accidentelle ou frauduleuse.

91 Le gouvernement espagnol insiste sur l'impératif de sécurité juridique, qui exige qu'une réglementation communautaire permette aux personnes concernées de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose.

92 Le gouvernement hellénique constate que l'enregistrement, sur une liste unique, des substances susceptibles d'être utilisées n'ayant pas été harmonisé par la législation communautaire, la réglementation de cette question relève dès lors des droits nationaux. Cet état de fait ne ferait pas obstacle à une application efficace de la directive 2002/2 dans les États membres.

93 Le Parlement, le Conseil et la Commission estiment qu'il n'existe aucun lien entre l'adoption de la liste positive prévue au dixième considérant de la directive 2002/2, qui ne constitue qu'un souhait dépourvu de valeur normative autonome et n'engage la Commission que politiquement, et la mise en œuvre des dispositions relatives à l'étiquetage. Par conséquent, les États membres seraient tenus d'appliquer cette directive indépendamment de l'adoption d'une telle liste, en se bornant à exiger l'utilisation des dénominations communes des matières premières.

Réponse de la Cour

94 Il convient de rappeler que le dixième considérant de la directive 2002/2 avait prévu que, sur la base d'une étude de faisabilité, et au plus tard pour le 31 décembre 2002, la Commission présenterait un rapport au Parlement et au Conseil, assorti d'une proposition appropriée, tenant compte des conclusions dudit rapport, pour l'établissement d'une liste positive des matières premières entrant dans les aliments composés destinés aux animaux de rente.

95 Il résulte de la rédaction de ce considérant qu'il ne saurait constituer qu'un souhait du législateur communautaire que soit établie une proposition de liste positive des matières premières. En effet, il ne prévoit que la réalisation d'une étude de faisabilité, l'établissement d'un rapport et la présentation d'une proposition appropriée tenant compte des conclusions dudit rapport.

96 Par ailleurs, le contenu de ce considérant n'est pas reproduit dans le dispositif de la directive et l'examen de celle-ci n'indique en aucune manière que sa mise en œuvre serait subordonnée à l'adoption de cette liste positive. Plus particulièrement, il n'apparaît pas que l'obligation d'étiquetage soit impossible à respecter en l'absence d'une telle liste.

97 S'agissant, en effet, de l'abrogation de la directive 91/357, il n'apparaît pas que celle-ci ait rendu impossible la mise en œuvre de la directive 2002/2, les fabricants pouvant, en l'absence de réglementation communautaire ou même de réglementation nationale à cet égard, utiliser des dénominations spécifiques courantes des matières premières.

98 Il résulte de ces éléments que la directive 2002/2 doit être interprétée en ce sens que son application n'est pas subordonnée à l'adoption de la liste positive de matières premières désignées par leurs noms spécifiques visée au dixième considérant de ladite directive.

Sur les pouvoirs des autorités nationales compétentes de surseoir à l'application d'un acte communautaire

99 Par sa seconde question, le Rechtbank 's-Gravenhage demande si, lorsque les conditions auxquelles est subordonnée la possibilité, pour un juge national d'un État membre, de surseoir à l'application d'un acte des institutions communautaires qui fait l'objet d'une contestation sont réunies, en particulier lorsque la question de la validité de cet acte litigieux a déjà été adressée à la Cour par une juridiction de ce même État membre, les autorités nationales compétentes des autres États membres peuvent, elles aussi, sans intervention judiciaire, surseoir à l'application de cet acte contesté jusqu'à ce que la Cour ait statué sur sa validité.

Observations soumises à la Cour

100 Nevedi, demanderesse au principal dans l'affaire C-194/04, soutient que le juge de renvoi a adressé sa seconde question à la Cour en raison du fait que, en sa qualité d'organisme compétent pour édicter les réglementations applicables en matière d'alimentation pour le bétail aux Pays-Bas, le Productschap allait surseoir d'office, c'est-à-dire sans intervention judiciaire, à l'application des règles de déclaration ouverte dans l'attente que la Cour ait statué dans l'affaire C-453/03. C'est en raison du refus du ministre concerné de suspendre la réglementation applicable que Nevedi aurait dû engager une procédure judiciaire et demander au juge des référés qu'il suspende cette réglementation.

101 Elle rappelle que, lorsque les conditions auxquelles est subordonnée, en vertu de la jurisprudence de la Cour, la possibilité d'invoquer les dispositions d'une directive

devant le juge national sont remplies, toutes les autorités, y compris les autorités administratives, sont également tenues d'appliquer elles-mêmes lesdites dispositions (voir arrêt du 22 juin 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839, points 31 et 32). Si ces autorités administratives sont, de la même manière que les autorités judiciaires, tenues d'appliquer les dispositions d'une directive, elles devraient également être autorisées, pour des raisons d'économie de procédure, à surseoir à l'application d'un acte communautaire contesté dans les mêmes conditions que lesdites autorités judiciaires.

102 Les gouvernements italien, néerlandais et hellénique, ainsi que la Commission, rappellent la jurisprudence de la Cour en matière de mesures provisoires, les garanties d'impartialité et d'indépendance que présente une juridiction nationale, la nécessité d'une application uniforme du droit communautaire et les objectifs de la procédure préjudicielle.

Réponse de la Cour

103 Ainsi que la Cour l'a relevé dans l'arrêt du 21 février 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest (C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415, point 18, ci-après l'«arrêt Zuckerfabrik»), le renvoi en appréciation de validité constitue, au même titre que le recours en annulation, une modalité du contrôle de la légalité des actes des institutions communautaires. Or, dans le cadre du recours en annulation, l'article 242 CE donne à la partie requérante la faculté de demander le sursis à l'exécution de l'acte attaqué et à la Cour la compétence pour l'octroyer. La cohérence du système de protection juridictionnelle provisoire exige donc que le juge national puisse également ordonner le sursis à l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire dont la légalité est

contestée [voir également arrêts du 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I), C-465/93, Rec. p. I-3761, point 22, et du 26 novembre 1996, T. Port, C-68/95, Rec. p. I-6065, point 49; sur l'incompétence de la Cour pour ordonner des mesures provisoires dans le cadre d'une procédure préjudicielle, voir ordonnance du président de la Cour du 24 octobre 2001, Dory, C-186/01 R, Rec. p. I-7823, point 13].

104 La Cour a toutefois jugé que l'application uniforme du droit communautaire, qui est une exigence fondamentale de l'ordre juridique communautaire, implique que le sursis à l'exécution d'actes administratifs fondés sur un règlement communautaire, tout en relevant des règles de procédure nationales, en ce qui concerne notamment l'introduction et l'instruction de la demande, soit soumis dans tous les États membres, à tout le moins, à des conditions d'octroi qui soient uniformes et qu'elle a définies comme étant les mêmes conditions que celles du référé devant la Cour (arrêt Zuckerfabrik, précité, points 26 et 27).

105 La Cour a notamment indiqué que, pour vérifier si les conditions relatives à l'urgence et au risque d'un préjudice grave et irréparable sont remplies, le juge des référés doit examiner les circonstances propres à chaque espèce et apprécier les éléments permettant d'établir si l'exécution immédiate de l'acte au sujet duquel la demande de mesures provisoires est formulée serait de nature à entraîner pour le requérant des dommages irréversibles qui ne pourraient être réparés si l'acte communautaire devait être déclaré invalide [arrêts précités Zuckerfabrik, point 29, et arrêt Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I), point 41].

106 En tant que juge chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions de droit communautaire et tenu, dès lors, d'assurer le plein effet du droit communautaire, la juridiction nationale, saisie d'une demande de mesures

provisoires, doit tenir compte de l'atteinte que la mesure de référé peut porter au régime juridique mis en place par un acte communautaire dans toute la Communauté. Il lui incombe de prendre en considération, d'une part, l'effet cumulatif provoqué, dans l'hypothèse où une multitude de juridictions adopteraient également des mesures de référé pour des motifs analogues et, d'autre part, la spécificité de la situation du demandeur qui le différencie des autres opérateurs économiques concernés [arrêt Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I), précité, point 44].

107 Notamment, lorsque l'octroi de mesures de référé est susceptible d'entraîner un risque financier pour la Communauté, la juridiction nationale doit, par ailleurs, pouvoir imposer au requérant des garanties suffisantes, telles que le versement d'une caution ou la constitution d'un séquestre [arrêts précités Zuckerfabrik, point 32, et Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I), point 45].

108 Force est à cet égard de constater que des autorités administratives nationales, telles que celles en cause dans l'affaire C-194/04, ne sont pas en mesure d'adopter des mesures provisoires en respectant les conditions d'octroi définies par la Cour.

109 Dans ce contexte, il convient notamment de relever que le statut même de ces autorités n'est, en règle générale, pas susceptible de garantir, dans leur chef, le même degré d'indépendance et d'impartialité que celui reconnu aux juridictions nationales. De même, il n'est pas certain que de telles autorités bénéficieront de la contradiction propre au débat judiciaire, qui permet d'entendre les arguments présentés par les différentes parties avant de mettre en balance les intérêts en présence lors de l'adoption d'une décision.

110 En ce qui concerne l'argument selon lequel des considérations liées à la célérité ou au coût pourraient justifier la nécessité de reconnaître la compétence des autorités administratives nationales, il convient de souligner que les juridictions nationales statuant en référé peuvent, en général, adopter des décisions dans des délais très brefs. En tout état de cause, un argument lié à la célérité ou au coût ne saurait être déterminant au regard des garanties offertes par les systèmes de protection juridictionnelle instaurés par les ordres juridiques des États membres.

111 Il y a lieu, dès lors, de répondre à la question posée que, même lorsqu'une juridiction d'un État membre a considéré que sont réunies les conditions dans lesquelles elle peut surseoir à l'application d'un acte communautaire, en particulier lorsque la question de la validité de cet acte a déjà été adressée à la Cour, les autorités administratives nationales compétentes des autres États membres ne peuvent surseoir à l'application de cet acte jusqu'à ce que la Cour ait statué sur sa validité. C'est en effet au seul juge national qu'il appartient de vérifier, en prenant en considération les circonstances propres à l'espèce qui lui est soumise, si les conditions d'octroi de mesures provisoires sont remplies.

Sur les dépens

112 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant les juridictions de renvoi, il appartient à celles-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

1) **L'examen de la question posée, sous a), dans l'affaire C-453/03, de la première question dans chacune des affaires C-11/04 et C-12/04 ainsi que de la première question, sous a), dans l'affaire C-194/04 n'a révélé aucun élément permettant de conclure que l'article 1er, points 1, sous b), et 4 de la directive 2002/2/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, modifiant la directive 79/373/CEE du Conseil concernant la circulation des aliments composés pour animaux et abrogeant la directive 91/357/CEE de la Commission, n'a pas été valablement adopté sur le fondement de l'article 152, paragraphe 4, sous b), CE.**

2) **L'examen de la quatrième question dans l'affaire C-12/04 n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 1er, points 1, sous b), et 4, de la directive 2002/2 au regard du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination.**

3) **L'article 1er, point 1, sous b), de la directive 2002/2, qui impose aux fabricants d'aliments composés pour animaux de fournir, sur demande du client, la composition exacte d'un aliment, est invalide au regard du principe de proportionnalité. En revanche, l'examen de la question posée sous c), dans l'affaire C-453/03, de la deuxième question dans chacune des affaires C-11/04 et C-12/04 ainsi que de la première question, sous c), dans l'affaire C-194/04 n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 1er, point 4, de ladite directive au regard dudit principe.**

4) **La directive 2002/2 doit être interprétée en ce sens que son application n'est pas subordonnée à l'adoption de la liste positive de matières premières désignées par leurs noms spécifiques visée au dixième considérant de ladite directive.**

5) **Même lorsqu'une juridiction d'un État membre a considéré que sont réunies les conditions dans lesquelles elle peut surseoir à l'application d'un acte communautaire, en particulier lorsque la question de la validité de cet acte a déjà été adressée à la Cour, les autorités administratives nationales compétentes des autres États membres ne peuvent surseoir à l'application de cet acte jusqu'à ce que la Cour ait statué sur sa validité. C'est en effet au seul juge national qu'il appartient de vérifier, en prenant en considération les circonstances propres à l'espèce qui lui est soumise, si les conditions d'octroi de mesures provisoires sont remplies.**

Signatures