

Arrêt de la Cour de justice, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA e.a., affaire C-331/88 (13 novembre 1990)

Légende: Selon la Cour de justice, dans son arrêt du 13 novembre du 1990, dans l'affaire C-331/88, Fedesa e.a., en vertu du principe de proportionnalité, la légalité de l'interdiction d'une activité économique est subordonnée à la condition que les mesures d'interdiction soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés.

Source: CVRIA. Jurisprudence: Accès numérique aux affaires. [EN LIGNE]. [Luxembourg]: Cour de justice des Communautés européennes, [07.06.2006]. C-331/88. Disponible sur <http://curia.eu.int/fr/content/juris/index.htm>.

Copyright: (c) Cour de justice de l'Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/arrêt_de_la_cour_de_justice_the_queen_ministry_of_agriculture_fisheries_and_food_ex_parte_fedesa_e_a_affaire_c_331_88_13_novembre_1990-fr-0ee2264a-ae8d-4d38-9e84-45d777d88fa8.html

Date de dernière mise à jour: 06/09/2012

Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 13 novembre 1990
The Queen contre Minister of Agriculture, Fisheries and Food et Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa e.a.

affaire C-331/88

Demande de décision préjudicielle : High Court of Justice, Queen's Bench Division - Royaume-Uni. - Substances à effet hormonal - Validité de la directive 88/146/CEE. - Affaire C-331/88

Sommaire

1. Droit communautaire - Principes - Sécurité juridique - Confiance légitime - Interdiction de l'utilisation de certaines substances à effet hormonal par les éleveurs en l'absence d'unanimité sur leur nocivité - Violation - Absence

(Directive du Conseil 88/146)

2. Droit communautaire - Principes - Proportionnalité - Interdiction d'une activité économique - Caractère proportionné - Critères d'appréciation - Pouvoir discrétionnaire du législateur communautaire en matière de politique agricole commune - Contrôle juridictionnel - Limites

(Traité CEE, art. 40 et 43)

3. Droit communautaire - Principes - Égalité de traitement - Mesure d'harmonisation appliquée de façon égale à tous les États membres - Effets divergents selon l'état antérieur des législations nationales - Discrimination - Absence

4. Agriculture - Rapprochement des législations - Interdiction de l'utilisation de certaines substances à effet hormonal par les éleveurs - Objectifs poursuivis - Choix de la base juridique - Article 43 du traité - Détournement de pouvoir - Absence

(Traité CEE, art. 39 et 43 ; directive du Conseil 88/146)

5. Actes des institutions - Procédure d'élaboration - Actes préparatoires non affectés par un vice de procédure intervenu au stade de la décision finale du Conseil et sanctionné par un arrêt d'annulation - Adoption d'un nouvel acte sur le fondement des actes préparatoires antérieurs - Légalité

6. Actes des institutions - Application dans le temps - Délai d'exécution d'une directive par les États membres expirant avant son adoption - Rétroactivité - Admissibilité au regard du but à atteindre et en l'absence de violation du principe de protection de la confiance légitime - Limites - Principe de non-rétroactivité des dispositions pénales

(Directive du Conseil 88/146, art. 10)

1. Compte tenu des divergences d'appréciation de la part des autorités nationales des États membres, reflétées dans les différences entre les législations nationales existantes, quant aux dangers pouvant résulter de l'utilisation de certaines substances à effet hormonal par les éleveurs, le Conseil, en choisissant, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la solution consistant à les interdire, n'a, même s'il ne disposait pas de données scientifiques certaines, ni violé le principe de sécurité juridique ni porté atteinte à la confiance légitime des opérateurs économiques affectés par cette mesure.

2. En vertu du principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, la légalité de l'interdiction d'une activité économique est subordonnée à la condition que les mesures d'interdiction soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés. Le contrôle judiciaire du respect de ces conditions doit toutefois prendre en compte le fait que, en matière de politique agricole commune, le législateur communautaire dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité lui attribuent. Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure.

3. Bien qu'un acte d'harmonisation servant à égaliser les normes auparavant disparates des États membres crée inévitablement des effets divergents selon l'état antérieur des différentes législations nationales, on ne saurait le qualifier de discriminatoire dès lors qu'il s'applique de façon égale à tous les États membres.

4. Un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris dans le but exclusif ou, à tout le moins, déterminant d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce. Tel n'est pas le cas de la directive 88/146

interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal par les éleveurs, arrêtée par le Conseil sur la base du seul article 43 du traité. En effet, en réglant les conditions de production et de commercialisation de la viande dans la perspective d'en améliorer la qualité tout en visant également à réduire la production excédentaire, cette directive rentre dans le cadre des mesures prévues par les organisations communes des marchés de la viande et contribue ainsi à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité.

5. L'annulation par arrêt de la Cour d'une directive du Conseil en raison d'un vice de procédure concernant exclusivement les modalités de son adoption définitive par cet organe n'affecte pas les actes préparatoires des autres institutions. Ceux-ci n'ont par conséquent pas à être réitérés lorsque le Conseil adopte une nouvelle directive remplaçant celle qui a été annulée. Les modifications dans la composition de ces institutions intervenues dans l'intervalle sont à cet égard sans incidence, car elles n'affectent pas la continuité des institutions elles-mêmes. S'agissant de la prise en considération d'un changement de circonstances postérieur à l'adoption desdits actes préparatoires, c'est à chaque institution qu'il appartient d'en apprécier la nécessité.

6. En fixant au 1^{er} janvier 1988 l'expiration du délai de mise en œuvre de la directive 88/146, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal par les éleveurs, son article 10 lui confère un effet rétroactif dans la mesure où l'adoption et la notification de la directive sont intervenues au mois de mars 1988.

En dehors du domaine pénal, cette rétroactivité est admissible, car, d'une part, ladite directive remplaçant une directive antérieure annulée pour vice de forme, il est apparu nécessaire d'éviter, pour la période séparant l'annulation d'un texte et son remplacement par un texte régulièrement adopté, un vide juridique au regard de l'existence d'un fondement de droit communautaire pour les dispositions nationales qui avaient été prises par les États membres en vue de se conformer à la directive annulée, et, d'autre part, les opérateurs économiques concernés n'ont pu être atteints dans leur confiance légitime, tant en raison de la succession rapide des deux directives que du motif d'annulation de la première.

Au regard du domaine pénal, en revanche, ledit article 10 ne peut être interprété dans le sens qu'il imposerait aux États membres l'obligation de prendre des mesures contraires au droit communautaire, et notamment au principe de non-rétroactivité des dispositions pénales que celui-ci intègre, en tant que droit fondamental, dans ses principes généraux. Il ne saurait pas davantage fournir un fondement à des poursuites pénales qui seraient engagées sur la base de dispositions du droit national qui auraient été prises en exécution de la directive annulée et qui trouveraient leur seul fondement dans cette dernière.

Dans l'affaire C-331/88,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

la Reine, d'une part,

et

Ministre de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation et ministre de la Santé, d'autre part,

ex parte :

Fédération européenne de la santé animale (Fedesa),

Pitman-Moore, Inc.,

Distrivet SA,

Hoechst (UK) Limited,

National Office of Animal Health Limited,

Donald Leslie Haxby CBE

et

Robert Sleightholme,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de la directive 88/146/CEE du Conseil, du 7 mars 1988, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales (JO L 70, p. 16),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, G. C. Rodríguez Iglesias, Sir Gordon Slynn, MM. R. Joliet et M. Zuleeg, juges,

avocat général : M. J. Mischo

greffier : M^{me} D. Louterman, administrateur principal

considérant les observations présentées :

- pour les demandeurs au principal, par MM. Christopher Carr et Thomas Sharpe, barristers,
- pour le gouvernement du royaume d'Espagne, par M. Javier Conde de Saro, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et par M^{me} Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado au service juridique pour la Cour de justice, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, par M^{me} Susan Hay, du Treasury Solicitor's Department, et par M. Richard Plender, barrister,
- pour le gouvernement de la République italienne, par M. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, en qualité d'agent,
- pour le Conseil des Communautés européennes, par M^{me} Moyra Sims, membre de son service juridique, et par M. Bjarne Hoff-Nielsen, conseiller juridique, en qualité d'agents,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} Blanca Rodríguez Galindo et M. Grant Lawrence, membres de son service juridique, et par M. Dierk Booss, conseiller juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 13 décembre 1989,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions présentées à l'audience du 8 mars 1990,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 20 septembre 1988, parvenue à la Cour le 14 novembre suivant, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles relatives à la validité de la directive 88/146/CEE du Conseil, du 7 mars 1988, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales (JO L 70, p. 16).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige entre la Fédération européenne de la santé animale (Fedesa) et autres, d'une part, et le ministre de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation et le

ministre de la Santé, d'autre part. Les demandeurs au principal contestent devant la juridiction nationale la validité de l'acte réglementaire national qui met partiellement en œuvre la directive litigieuse, au motif que cette directive est dépourvue de validité.

3 La directive litigieuse a été adoptée le 7 mars 1988 et notifiée aux États membres le 11 mars suivant. Son contenu, y compris la date de sa mise en œuvre, est identique à celui de la directive 85/649/CEE du Conseil, du 31 décembre 1985, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales (JO L 382, p. 228), qui a été annulée par l'arrêt de la Cour du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (68/86, Rec. p. 855), au motif qu'en ne respectant pas la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil, le Conseil avait commis une violation des formes substantielles.

4 La juridiction nationale a posé à la Cour les questions suivantes :

« 1) La directive 88/146 du Conseil, du 7 mars 1988, est-elle nulle au motif qu'elle est incompatible avec le principe de la sécurité juridique ?

2) La directive 88/146 du Conseil, du 7 mars 1988, est-elle nulle au motif qu'elle est incompatible avec le principe de la proportionnalité ?

3) La directive 88/146 du Conseil, du 7 mars 1988, est-elle nulle au motif qu'elle est incompatible avec le principe de l'égalité ?

4) La directive 88/146 du Conseil, du 7 mars 1988, est-elle nulle au motif que le Conseil a commis un détournement de pouvoir, cette directive étant incompatible avec les objectifs de la politique agricole commune consacrés par l'article 39 du traité CEE ?

5) La directive 88/146 du Conseil, du 7 mars 1988, est-elle nulle au motif qu'elle est incompatible avec l'article 190 du traité CEE, eu égard, en particulier, au fait qu'elle est insuffisamment motivée ?

6) La directive 88/146 du Conseil, du 7 mars 1988, est-elle nulle au motif qu'elle constitue une violation des formes substantielles, eu égard en particulier aux éléments suivants : elle ne tire pas son origine d'une directive que la Commission aurait établie dans la perspective de la mise en œuvre de cette directive et de nulle autre ; si elle tire son origine d'une proposition provenant de la Commission, cette proposition provient de la Commission à une époque où sa composition n'était pas la même qu'au temps de l'adoption de la directive 88/146 ; enfin, le Conseil a manqué à son obligation de recueillir l'avis nécessaire du Parlement européen, lequel avis aurait dû lui-même concerner cette directive et nulle autre ?

7) La directive 88/146 du Conseil, du 7 mars 1988, est-elle nulle au motif qu'elle est incompatible avec le principe de la non-rétroactivité des dispositions législatives, en particulier de celles dont l'objectif est de pénaliser des actes commis avant leur publication ? »

5 En ce qui concerne les faits du litige au principal, le déroulement de la procédure ainsi que les observations écrites déposées devant la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

6 Avant d'examiner les différents motifs d'invalidité soulevés, il convient de rappeler que, ainsi qu'il résulte de ses considérants, la directive litigieuse vise à mettre fin aux distorsions de concurrence et aux entraves aux échanges découlant des disparités des législations des États membres en ce qui concerne l'administration à des animaux d'exploitation de certaines substances à effet hormonal. Le premier considérant de la directive relève notamment que les conséquences de ces substances sur la santé humaine sont appréciées diversement par les réglementations nationales. Dans ces conditions, le Conseil a considéré qu'il convenait d'établir une réglementation de nature à assurer à tous les consommateurs des conditions d'approvisionnement des produits en cause sensiblement identiques, tout en leur fournissant un produit qui réponde mieux à leurs soucis et à leur attente. Il a estimé que les possibilités d'écoulement des produits en

cause ne pourraient qu'en bénéficier (voir deuxième considérant de la directive).

Sur la prétendue violation du principe de la sécurité juridique

7 La premier motif d'invalidité envisagé par la juridiction nationale vise la compatibilité de la directive avec le principe de la sécurité juridique. Dans le débat sur cette question, il a été soutenu, d'une part, que la directive était dépourvue de tout fondement scientifique justifiant les appréciations concernant la santé publique et les inquiétudes des consommateurs qui ont conduit à son adoption et, d'autre part, que la directive lésait la confiance légitime des opérateurs économiques qui pouvaient s'attendre que les substances en cause ne fussent pas interdites en l'absence de doute objectivement fondé quant à leur innocuité, leur efficacité et leur qualité.

8 Il y a lieu de relever que, même si l'on devait admettre que, comme les requérants au principal le soutiennent, le principe de la sécurité juridique implique que toute mesure prise par les institutions de la Communauté soit fondée sur une base rationnelle et objective, le contrôle du juge à cet égard doit se limiter, compte tenu du pouvoir discrétionnaire reconnu au Conseil dans la mise en œuvre de la politique agricole commune, à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

9 A la lumière de ce qui précède, le grief tiré de l'existence de preuves scientifiques démontrant l'innocuité des cinq hormones en question ne peut être retenu. En effet, sans qu'il soit nécessaire d'ordonner des mesures d'instruction pour vérifier l'exactitude de cette allégation, il suffit de relever que, en présence des divergences d'appréciation de la part des autorités nationales des États membres, divergences reflétées dans les différences entre les législations nationales existantes, le Conseil est resté dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en choisissant de retenir la solution consistant à interdire les hormones en question et de répondre ainsi aux soucis exprimés par le Parlement européen et le Comité économique et social ainsi que par plusieurs organisations de consommateurs.

10 La directive litigieuse n'a pas violé non plus la confiance légitime des opérateurs économiques affectés par l'interdiction de l'utilisation des hormones en cause. Certes, la directive 81/602/CEE du Conseil, du 31 juillet 1981, concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyrostatique (JO L 222, p. 32), fait état de l'attente d'études approfondies sur l'innocuité ou la nocivité des substances en cause (quatrième considérant) et oblige la Commission à tenir compte de l'évolution scientifique (article 8). Toutefois, cette directive ne préjuge pas les conséquences à en tirer par le Conseil dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Compte tenu, par ailleurs, des divergences d'appréciation qui s'étaient manifestées, les opérateurs économiques n'étaient pas en droit d'attendre qu'une interdiction d'administration des substances en cause à des animaux ne puisse être fondée que sur des données scientifiques.

11 Il résulte de ce qui précède que la violation alléguée du principe de la sécurité juridique ne peut pas être retenue.

Sur la prétendue violation du principe de proportionnalité

12 Il a été soutenu que la directive en cause viole le principe de proportionnalité sous trois aspects. En premier lieu, l'interdiction totale de l'administration des cinq hormones en cause serait inadaptée pour atteindre les objectifs déclarés, car elle serait impossible à appliquer en pratique et provoquerait la création d'un marché noir dangereux. En second lieu, elle ne serait pas nécessaire, puisque les inquiétudes des consommateurs pourraient être dissipées par la simple diffusion de renseignements et de conseils. Enfin, l'interdiction en cause entraînerait des inconvénients excessifs, notamment des pertes économiques considérables pour les opérateurs concernés, par rapport aux prétendus avantages créés dans l'intérêt général.

13 Le principe de proportionnalité est reconnu par une jurisprudence constante de la Cour comme faisant partie des principes généraux du droit communautaire. En vertu de ce principe, la légalité de l'interdiction

d'une activité économique est subordonnée à la condition que les mesures d'interdiction soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés.

14 En ce qui concerne le contrôle judiciaire des conditions indiquées, il y a toutefois lieu de préciser que le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune d'un pouvoir discrétionnaire qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité lui attribuent. Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir notamment arrêt du 11 juillet 1989, Schraeder, points 21 et 22, 265/87, Rec. p. 2237).

15 En l'espèce, en ce qui concerne le caractère approprié ou non de l'interdiction, il convient de constater, d'abord, que, même si la présence d'hormones naturelles dans toute viande empêche de déceler la présence des hormones interdites par des tests sur les animaux ou sur les viandes, d'autres moyens de contrôle peuvent être pratiqués et ont d'ailleurs déjà été imposés aux États membres par la directive 85/358/CEE du Conseil, du 16 juillet 1985, complétant la directive 81/602/CEE, précitée (JO L 191, p. 46). Il y a lieu de relever, ensuite, qu'il n'apparaît pas comme manifeste que l'autorisation des seules hormones dites « naturelles » serait de nature à empêcher la naissance d'un marché noir pour des substances dangereuses, mais moins chères. De plus, selon le Conseil, qui n'a pas été contredit sur ce point, tout système d'autorisation partielle supposerait des mesures de contrôle coûteuses dont l'efficacité ne serait pas garantie. Il s'ensuit que l'interdiction en cause ne peut pas être considérée comme une mesure manifestement inappropriée.

16 Quant aux arguments qui ont été avancés pour étayer la thèse du caractère non nécessaire de l'interdiction en cause, ils présupposent, en réalité, que la mesure contestée est inappropriée en vue d'atteindre des objectifs autres que celui de dissiper les inquiétudes des consommateurs, inquiétudes qui ne seraient pas fondées. Or, le Conseil n'ayant pas commis d'erreur manifeste à cet égard, il était également fondé à considérer que la suppression des entraves aux échanges et des distorsions de concurrence en tenant compte des exigences de protection de la santé ne pouvait pas être atteint par des mesures moins contraignantes telles que la diffusion de renseignements auprès des consommateurs et l'étiquetage de la viande.

17 Enfin, il y a lieu de relever que l'importance des objectifs poursuivis est de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs.

18 Par conséquent, le principe de proportionnalité n'a pas été violé.

Sur la prétendue violation du principe d'égalité

19 Il a été soutenu que la directive est discriminatoire dans la mesure où elle entraîne des effets inégaux dans les différents États membres à cause des différentes conditions, circonstances et pratiques traditionnelles en matière d'élevage du bétail.

20 A cet égard, il suffit de constater qu'un acte d'harmonisation qui sert à égaliser les normes auparavant disparates des États membres crée inévitablement des effets divergents selon l'état antérieur des différentes législations nationales. Dès lors que la norme communautaire s'applique, comme en l'espèce, de façon égale à tous les États membres, on ne saurait donc parler de discrimination.

21 Par conséquent, la violation alléguée du principe d'égalité ne peut être retenue.

Sur l'allégation du détournement de pouvoir

22 A cet égard, il a été allégué que la directive litigieuse est incompatible avec les objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité. De plus, la directive serait, en réalité, destinée à réduire la production de viande bovine, objectif qui ne pourrait légalement être poursuivi que sur la base de l'article

100 du traité.

23 Il y a lieu de rappeler, d'abord, que la Cour a déjà jugé (arrêt du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil, points 21 et 22, précité), au sujet de la directive 85/649 du Conseil, précitée, qui était identique à la directive en cause dans la présente affaire, que, en réglant les conditions de production et de commercialisation de la viande dans la perspective d'en améliorer la qualité, elle rentrait dans le cadre des mesures prévues par les organisations communes des marchés de la viande et contribuait ainsi à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité et que le Conseil était donc compétent pour l'arrêter sur la base du seul article 43 du traité.

24 Il convient de rappeler, ensuite, que, comme il ressort d'une jurisprudence constante (voir notamment arrêts du 21 février 1984, Walzstahl-Vereinigung et Thyssen, point 27, 140/82, 146/82, 221/82 et 226/82, Rec. p. 951, et du 21 juin 1984, Lux/Cour des comptes, point 30, 69/83, Rec. p. 2447), un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris dans le but exclusif ou, à tout le moins, déterminant d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce.

25 Or, si les éléments fournis à la Cour et relevés par les requérants au principal font apparaître que la possibilité de réduction des excédents a été, en effet, prise en considération au cours du processus d'adoption de la directive, il ne s'ensuit pas pour autant qu'une telle réduction, que les considérants de la directive ne font pas apparaître comme l'un des objectifs poursuivis, ait été, en réalité, le but exclusif ou déterminant de la réglementation adoptée.

26 D'autre part, il convient de constater que les buts de la politique agricole énoncés à l'article 39 du traité consistent, notamment, dans la stabilisation des marchés. En outre, l'article 39, paragraphe 2, sous b) et c), prescrit de tenir compte dans l'élaboration de la politique agricole commune de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns et du fait que l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie. Il en résulte, ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt du 23 février 1988, précité, point 10, que les objectifs de la politique agricole doivent être conçus de façon à permettre aux institutions communautaires de s'acquitter de leurs responsabilités en tenant compte des évolutions survenues dans le domaine de l'agriculture et dans l'ensemble de l'économie.

27 Par conséquent, on ne saurait considérer que la réduction de la production agricole excédentaire est étrangère aux objectifs de la politique agricole commune.

28 Il résulte de tout ce qui précède que la directive n'est pas entachée d'un détournement de pouvoir.

Sur la motivation prétendument insuffisante

29 En ce qui concerne l'insuffisance de motivation alléguée, il y a lieu de rappeler que la Cour a déjà jugé dans l'arrêt du 23 février 1988, précité, points 28 et 36, que la directive est suffisamment motivée, notamment parce que ses considérants énoncent avec une clarté suffisante les objectifs poursuivis.

30 En ce qui concerne le grief tiré du défaut de mention de l'objectif de réduction de la production de viande, sa pertinence suppose qu'une telle réduction était le motif véritable ou déterminant de la directive. Or, cette thèse a été déjà écartée dans le cadre de l'examen de la quatrième question.

31 Par conséquent, le défaut de motivation allégué ne peut pas être retenu.

Sur la prétendue violation des formes substantielles

32 Il a été soutenu que la directive litigieuse est entachée de plusieurs vices de procédure au motif que, après l'annulation de la directive précédente par l'arrêt du 23 février 1988, précité, le Conseil a adopté la nouvelle directive sans que la Commission ait fait une nouvelle proposition et sans que le Parlement ait donné un nouvel avis.

33 En premier lieu, il a été allégué que l'annulation de la directive précédente avait entraîné la nullité de tous les actes préparatoires.

34 A cet égard, il convient de rappeler que la directive qui précédait la directive litigieuse a été annulée à cause d'un vice de procédure qui concernait exclusivement les modalités de son adoption définitive par le Conseil. Dans ces conditions, l'annulation n'affecte pas les actes préparatoires des autres institutions.

35 En second lieu, il a été allégué qu'une nouvelle proposition de la Commission et un nouvel avis du Parlement européen auraient été nécessaires à cause des changements intervenus depuis l'adoption des actes préparatoires, tant en ce qui concerne la composition de ces institutions par suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, ces pays ayant, en matière d'élevage, des habitudes différentes de celles du reste de la Communauté, qu'en ce qui concerne l'état des connaissances scientifiques.

36 A cet égard, il y a lieu de relever, d'abord, que la modification de la composition d'une institution n'affecte pas la continuité de l'institution elle-même, dont les actes définitifs ou préparatoires conservent, en principe, tous leurs effets.

37 Il y a lieu de relever, ensuite, qu'il appartient aux institutions elles-mêmes d'apprécier si les changements de circonstances, de quelque nature qu'ils soient, exigent ou non une nouvelle prise de position de leur part. En ce qui concerne, en particulier, les propositions de la Commission, cette institution dispose, en vertu de l'article 149, paragraphe 3, du traité, de la possibilité de les modifier à tout moment tant que le Conseil n'a pas statué.

38 Il a été encore soutenu que le Parlement aurait dû être consulté à nouveau à la suite de la modification de la proposition de la Commission faite en 1985 après l'avis du Parlement.

39 A cet égard, il y a lieu de constater que, outre des changements plutôt techniques que de fond, la proposition de la Commission a été modifiée pour l'essentiel dans le sens indiqué par le Parlement, qui, dans son avis, s'était prononcé pour l'interdiction totale des cinq substances finalement retenues par le Conseil, alors que la proposition qui lui avait été soumise ne comportait qu'une interdiction de deux substances. Dans ces conditions, une nouvelle consultation n'était pas nécessaire.

40 Il résulte de ce qui précède que la directive litigieuse n'est pas entachée de violation des formes substantielles.

Sur la prétendue violation du principe de non-rétroactivité

41 Il a été soutenu que la directive litigieuse viole le principe de la non-rétroactivité, étant donné qu'elle a été adoptée le 7 mars 1988 et qu'elle prévoit sa mise en œuvre au plus tard le 1^{er} janvier 1988. A cet égard, il y a lieu de distinguer deux aspects, à savoir celui de la rétroactivité des dispositions pénales et celui de la rétroactivité en dehors du domaine pénal.

42 En ce qui concerne le premier aspect, il convient de relever d'emblée que, selon la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 10 juillet 1984, Kirk, point 22, 63/83, Rec. p. 2689), le principe de la non-rétroactivité des dispositions pénales est un principe commun à tous les ordres juridiques des États membres, consacré par l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme un droit fondamental, qui fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect.

43 Ainsi que la Cour l'a dit pour droit dans son arrêt du 11 juin 1987, Pretore di Salò/X (14/86, Rec. p. 2545), une directive ne peut pas avoir comme effet, par elle-même et indépendamment d'une loi interne prise par un État membre pour son application, de déterminer ou d'aggraver la responsabilité pénale de ceux qui agissent en infraction à ses dispositions. Aucune des dispositions de la directive litigieuse ne vise à produire un tel effet.

44 L'article 10 de la directive, repris littéralement de la directive précédente annulée par la Cour dans l'arrêt précité du 23 février 1988, prévoit que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer, notamment, « à la présente directive au plus tard le 1^{er} janvier 1988 ». Cette disposition ne peut pas être interprétée dans le sens qu'elle imposerait aux États membres l'obligation de prendre des mesures contraires au droit communautaire, et notamment au principe de la non-rétroactivité des dispositions pénales. Elle ne saurait davantage fournir un fondement à des poursuites pénales qui seraient engagées sur la base de dispositions du droit national qui auraient été prises en exécution de la directive annulée et qui trouveraient leur seul fondement dans cette directive.

45 En ce qui concerne l'effet rétroactif de la directive litigieuse en dehors du domaine pénal, il convient de rappeler que, comme la Cour l'a déjà jugé à plusieurs reprises (voir notamment arrêt du 9 janvier 1990, *Società agricola fattoria alimentare*, point 13, C-337/88, Rec. p. I-1), si, en règle générale, le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. Il y a donc lieu, pour pouvoir répondre à la question posée, de vérifier si ces critères ont été respectés dans la présente affaire.

46 En l'espèce, la directive précédente ayant été annulée à cause d'un vice de procédure, le Conseil a estimé nécessaire d'adopter une directive à contenu identique, y compris en ce qui concerne la date prévue pour la mise en œuvre, cela afin d'éviter un vide juridique dans le temps au regard de l'existence d'un fondement de droit communautaire pour les dispositions nationales qui avaient été prises par les États membres en vue de se conformer à la directive annulée.

47 En ce qui concerne la confiance légitime des intéressés, il convient de constater que, d'une part, la période entre l'annulation de la première directive (23 février 1988) et la notification de la directive en cause (11 mars 1988, alors qu'elle avait été adoptée le 7 mars précédent) ou encore la publication au Journal officiel du 16 mars suivant fut très brève et que, d'autre part, la directive antérieure avait été annulée à cause d'un vice de procédure. Dans ces circonstances, les intéressés, qui étaient soumis dans leur activité aux législations nationales adoptées en vue de l'exécution de la directive annulée, ne pouvaient pas s'attendre à un changement d'attitude quant au fond de la part du Conseil. Il s'ensuit que le caractère rétroactif de la nouvelle directive ne viole pas le principe de la confiance légitime.

48 Il résulte de ce qui précède que la directive n'est pas incompatible avec le principe de la non-rétroactivité.

49 Il s'ensuit qu'il y a lieu de répondre à la juridiction nationale que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la directive 88/146 du Conseil, du 7 mars 1988, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales.

Sur les dépens

50 Les frais exposés par les gouvernements du royaume d'Espagne, du Royaume-Uni et de la République italienne ainsi que par le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent pas faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, par

ordonnance du 20 septembre 1988, dit pour droit :

L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de la directive 88/146/CEE du Conseil, du 7 mars 1988, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales.