ARRÊT DE LA COUR
DU 28 JUIN 1983 [1]

Commission des Communautés européennes contre République française

«Monopoles nationaux: insémination artificielle des bovins»

Affaire 161/82

Sommaire

Agriculture — Harmonisation des législations — Directive 77/504 — Semence destinée à l'insémination artificielle des bovins — Échanges intracommunautaires — Pouvoirs des États membres — Octroi des licences d'importation subordonnée au respect des normes zootechniques applicables à la semence d'origine nationale — Admissibilité
(Directive 77/504 du Conseil, art. 2 et 3)

Un État membre ne viole pas la directive 77/504, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure, en subordonnant l'octroi de licences d'importation de semence destinée à l'insémination artificielle des bovins aux exigences zootechniques prévues par sa législation et applicables indistinctement à la semence importée et à celle produite sur le territoire national. Il résulte en effet de l'article 3 de la directive en cause que celle-ci admet la disparité des normes existantes et qu'elle laisse prévaloir, en cas d'échanges intracommunautaires, les normes applicables à l'utilisation du sperme dans l'État où ce sperme sera utilisé.

Dans l'affaire 161/82,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. René-Christian Béraud, en qualité d'agent, assisté de M. Hans Peter Hartvig, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxem-

1 — Langue de procédure: le français.

bourg chez M. Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, représentée par M. Gilbert Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des relations extérieures, et M. Noël Museux, directeur-adjoint des affaires juridiques au ministère des relations extérieures, en qualité d'agents, et par M. Alexandre Carnelutti, secrétaire aux affaires étrangères, en qualité d'agent adjoint, ayant élu domicile à Luxembourg, à l'ambassade de France, 2, rue Bertholet,

partie défenderesse,

visant à faire constater qu'en limitant l'accès à l'importation de semence destinée à l'insémination artificielle des animaux à une catégorie déterminée d'opérateurs et en rendant possible pour les centres de mise en place la mise en œuvre de pratiques discriminatoires à l'égard de la semence importée, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 37 du traité CEE, ainsi que de l'article 2 de la directive 77/504 du Conseil, du 25 juillet 1977, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, A. O'Keeffe et U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann, Y. Galmot, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

a) La législation française en cause

L'*insémination artificielle des animaux*, en France, est réglée par la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage (JORF du 29. 12. 1966, p. 11619), complétée par une série de mesures d'exécution. La loi n° 66-1005 prévoit à l'article 4 du titre 1 «Amélioration génétique du cheptel»:

«Les opérations de prélèvement et de conditionnement de la semence ne peuvent être exécutées que par les titulaires d'une licence de chef de centre d'insémination ou sous leur contrôle.

La mise en place de la semence ne peut être faite que par les titulaires d'une licence de chef de centre d'insémination ou d'inséminateur.

...»

Aux termes de l'article 5 de la même loi, l'exploitation des centres d'insémination, qu'ils assurent la production et la mise en place de la semence ou l'une seulement de ces deux activités, est soumise à autorisation préalable du ministre de l'agriculture.

L'article 5 dispose en outre:

«Chaque centre de mise en place de la semence dessert une zone à l'intérieur de laquelle il est seul habilité à intervenir. L'autorisation le concernant délimite cette zone.

Les éleveurs se trouvant dans la zone d'action d'un centre de mise en place pourront demander à celui-ci de leur fournir de la semence provenant de centres de production de leur choix ...; le centre de mise en place sera alors tenu d'effectuer les inséminations pour le compte des éleveurs intéressés; les frais supplémentaires résultant de ce choix seront à la charge des utilisateurs.

Lorsqu'une zone de mise en place est attribuée à une coopérative d'insémination artificielle, celle-ci est tenue d'accepter, comme usagers, les éleveurs non adhérents.»

Le décret n° 69-258 du 22 mars 1969 relatif à l'insémination artificielle (JORF du 23. 3. 1969, p. 2948) prévoit à son article 2 que:

«Article 2. Les centres d'insémination artificielle peuvent être autorisés à exercer l'une et l'autre, ou l'une seulement des deux catégories d'activité suivantes:

1) les activités de production, qui consistent à entretenir un dépôt de reproducteurs mâles agréés ou dont la mise à l'épreuve sur la descendance est autorisée, à assurer la responsabilité d'opérations de mise à l'épreuve sur la descendance conformément à un programme approuvé par le ministre de l'agriculture et à procéder à la récolte, au conditionnement, à la conservation et à la cession de la

semence des animaux reproducteurs agréés ou mis à l'essai;

2) Les activités de mise en place de la semence, qui consistent à assurer l'insémination des femelles appartenant aux espèces désignées à l'article 1 de la loi du 28 décembre 1966 à partir de dépôts de semence approvisionnés par des centres de production.

Les centres de mise en place peuvent être autorisés à entretenir des dépôts de reproducteurs agréés approvisionnés par des centres de production; dans ce cas, ils procèdent eux-mêmes à la récolte, au conditionnement et à la conservation de la semence des animaux dépendant de ces dépôts.»

L'arrêté du ministre de l'agriculture du 17 avril 1969 relatif aux autorisations de fonctionnement des centres d'insémination artificielle (JORF du 30. 4. 1969, p. 4349) précise que les responsables des *centres de production* conduisent les opérations de mise à l'épreuve conformément à des programmes agréés par le ministre de l'agriculture. Ils peuvent confier pour exécution certaines tâches aux centres de mise en place avec lesquels ils sont liés à cette fin par contrat (article 9).

Selon l'article 10, l'activité d'un centre de production s'étend normalement à l'ensemble des zones des centres de mise en place avec lesquels il s'est lié par des contrats de mise à l'épreuve de reproducteurs, ou d'approvisionnement en reproducteurs ou en semence. Ces contrats sont communiqués au ministre de l'agriculture au moment de la présentation de la demande d'autorisation et, par la suite, chaque fois qu'ils sont modifiés ou qu'il en est établi de nouveau.

En ce qui concerne les *centres de mise en place*, l'article 12 de cet arrêté prévoit:

«Article 12. Chaque centre de mise en place doit souscrire des contrats avec un ou plusieurs centres de production.

Ces contrats doivent garantir la régularité des approvisionnements en semence de la zone concernée, compte tenu des besoins qui s'y manifestent, et pour des périodes d'une durée suffisante pour mener à bien les opérations de mise à l'épreuve.

Ces contrats doivent contenir l'engagement pris par le centre de mise en place de participer à des programmes de mise à l'épreuve mis en œuvre par les centres de production auxquels il se lie. Cet engagement tient compte des possibilités qu'offre la zone pour l'application de programmes de mise à l'épreuve et d'une estimation des besoins à moyen terme de la zone en reproducteurs agréés.»

Aux termes de l'article 13:

«Les centres de mise en place sont normalement approvisionnés en reproducteurs ou en semence par le ou les centres de production avec lesquels ils ont souscrit un contrat. Ils peuvent s'approvisionner auprès d'autres centres, à la demande individuelle et écrite d'éleveurs de leur zone, conformément aux dispositions prévues par l'article 5 (5e alinéa) de la loi du 28 décembre 1966 susvisée.

La semence stockée dans le ou les dépôts de semence qu'entretient un centre de mise en place est normalement destinée à la mise en place dans la zone pour laquelle il a reçu autorisation d'exercer.

Un centre de mise en place ne peut rétrocéder de semence qu'aux centres de production qui l'approvisionnent.

...»

En vertu des articles 17 et 18 du même arrêté, copies des contracts d'approvi-

sionnement et de mise à l'épreuve doivent être jointes tant à la demande d'autorisation présentée par un centre de production qu'à celle présentée par un centre de mise en place.

Pour ce qui est de l'*importation de la semence* en France, un arrêté du ministre de l'agriculture du 22 octobre 1949 relatif aux conditions d'importation en franchise des animaux reproducteurs de race pure des espèce chevaline, bovine, ovine et porcine (JORF du 29. 10. 1949, p. 10600) dispose que «tout syndicat d'élevage ou organisme assimilé agréé par le ministère de l'agriculture désirant importer en franchise douanière des animaux reproducteurs de race pure devra établir, en quatre exemplaires, une demande d'autorisation . . .». Les conditions zootechniques auxquelles sera subordonnée la décision favorable du ministre de l'agriculture sont publiées par «avis aux importateurs».

En outre, le décret n° 70-137 du 16 février 1970 relatif aux importations et exportations d'animaux vivants et de semences de reproducteurs (JORF du 19. 2. 1970, p. 1766) prévoit à son article 3:

«Article 3. Les doses de semences d'animaux des espèces mentionnées à l'article 1 de la loi du 28 décembre 1966 présentées en douane pour l'importation ou l'exportation doivent être d'origine et de provenance certifiées par les autorités officielles du pays exportateur et provenir d'un reproducteur ayant subi favorablement une épreuve sur la descendance conformément à un programme agréé par le ministre de l'agriculture dans les cas d'exportations, ou reconnu par celui-ci équivalant à un programme agréé dans les cas d'importations.»

b) Dispositions communautaires

Aux termes de l'article 2 de la directive 77/504 du Conseil, du 25 juillet 1977, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (JO L 206, p. 8):

«Les États membres veillent à ce que ne soient pas interdits, restreints ou entravés pour des raisons zootechniques:

— les échanges intracommunautaires des bovins reproducteurs de race pure;

— les échanges intracommunautaires de sperme et d'ovules fécondés provenant de bovins reproducteurs de race pure,

. . .»

Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions que le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, arrête en la matière avant le 1er juillet 1980, l'utilisation de sperme ainsi que d'ovules fécondés restent soumises aux législations nationales, étant entendu que celles-ci ne peuvent pas être plus restrictives que celles qui sont applicables aux bovins reproducteurs de race pure, au sperme et aux ovules fécondés, dans l'État membre destinataire (article 3).

L'article 5 de la même directive prévoit:

«Article 5. Les États membres peuvent exiger que les bovins reproducteurs de race pure ainsi que le sperme ou les ovules fécondés qui en proviennent, soient accompagnés, dans les échanges intracommunautaires, d'un certificat généalogique conforme à un modèle établi selon la procédure prévue à l'article 8, notamment en ce qui concerne les performances zootechniques.»

Par ailleurs, jusqu'à la mise en application d'une réglementation communautaire en la matière, les conditions applicables aux importations de bovins reproducteurs de race pure en provenance des pays tiers ne doivent pas être plus favorables que celles qui régissent les échanges intracommunautaires (article 7).

c) La phase administrative

Par lettre du 25 septembre 1980, adressée au gouvernement français, la Commission a ouvert la procédure en

manquement prévue à l'article 169, alinéa 1, du traité.

Après avoir relevé les aspects de la réglementation française décrits ci-dessus, la Commission, dans cette lettre, fait valoir que l'autorisation d'importer n'est accordée qu'aux centres de production avec l'intervention éventuelle d'un organisme jouant le rôle d'intermédiaire et agissant pour le compte des centres. Cet organisme, l'Union nationale des coopératives d'élevage et d'insémination artificielle (l'UNCEIA) réaliserait en pratique la quasi-totalité des importations. En effet, l'éleveur désirant de la semence étrangère s'adresserait à un centre de production qui effectuerait l'importation par l'intermédiaire de l'UNCEIA.

La Commission en conclut que l'exclusivité d'importation ainsi réservée aux centres de production constitue une infraction aux dispositions de l'article 37 CEE ainsi que, en ce qui concerne l'espèce bovine, de l'article 2 de la directive 77/504 du Conseil. En outre, toute pratique discriminatoire des centres de mise en place, telle qu'un refus du centre d'utiliser la semence achetée par l'éleveur à l'étranger ou l'exigence d'une redevance élevée, serait à considérer comme une infraction à ces dispositions.

Dans une note de réponse du ministère de l'agriculture, transmise à la Commission par lettre du 22 janvier 1981, le gouvernement français se réfère d'abord à l'article 5 de la loi n° 66-105 du 28 décembre 1966 et à l'article 13 de l'arrêté du 17 avril 1969, dont il ressort qu'à la demande individuelle d'éleveurs de leur zone, les centres de mise en place peuvent s'approvisionner auprès d'autres centres de production que ceux avec lesquels ils ont souscrit un contrat. Cette faculté aurait été élargie, à la demande des éleveurs, pour leur permettre de disposer de semences importées après délivrance d'une licence d'importation. Jusqu'ici, de telles licences seraient octroyées à tout importateur susceptible d'utiliser les semences conformément à la réglementation, ou agissant pour le compte d'un organisme remplissant cette condition. La délivrance d'une licence serait automatique et sans limite quantitative dès lors que seraient respectées les normes zootechniques fixées pour les semences dans la race considérée. L'exclusivité donnée aux centres d'insémination autorisés à pratiquer la mise en place de la semence porterait uniquement sur le service de mise en place de la semence. Le commerce des semences proprement dit ne ferait l'objet d'aucun monopole, que ce soit au bénéfice des centres d'insémination ou à celui de l'UNCEIA.

Le gouvernement français précise ensuite que la position de l'UNCEIA en tant qu'intermédiaire pour les acquisitions de semence en provenance de l'étranger (pays tiers ou Communauté) s'explique par des raisons qui tiennent à la façon dont l'insémination artificielle s'est organisée dès son origine en France. En effet, presque tous les organismes assurant ce service constitueraient des coopératives agricoles, qui, à quelques exceptions près, seraient adhérentes de l'UNCEIA. Cette dernière leur offrirait un certain nombre de services tels que les prestations nécessaires pour leur approvisionnement en semences importées. Dans ces conditions, il ne serait pas étonnant que la plupart des coopératives d'insémination aient recours aux services de l'UNCEIA en tant qu'intermédiaire pour les approvisionnements de l'étranger.

Cependant, l'utilisation de cette filière ne présenterait aucun caractère d'obligation.

A cet égard, le gouvernement français fait valoir qu'un certain nombre de transactions s'est effectué par d'autres canaux. Ainsi, sur les 51 licences d'importation délivrées pour 89 605 doses de semence en 1978, 9 auraient été accordées à la société BOVEC pour 8 229 doses et 3 à des coopératives pour 1 567 doses; et sur les 72 licences délivrées pour 85 686 doses en 1979, 17 auraient été accordées à la société BOVEC pour 17 067 doses et 1 à une coopérative pour 2 000 doses. Il s'en suivrait que la réglementation française ne ferait pas obstacle à la délivrance de licences d'importer des semences directement à des centres de mise en place, même si dans la pratique les coopératives d'insémination utilisent peu cette possibilité.

Par ailleurs, la procédure de délivrance des licences d'importation aurait pour but de vérifier la conformité des références zootechniques produites pour les semences dont l'importation est envisagée avec les exigences fixées pour leur emploi en insémination artificielle.

Le gouvernement français estime en conséquence que la réglementation française visée par la Commission n'est pas en contradiction avec les dispositions de l'article 37 du traité.

En ce qui concerne la compatibilité de la réglementation française avec la directive 77/504, le gouvernement français fait remarquer que, si selon l'article 2 de cette directive les échanges intracommunautaires de sperme et d'ovules fécondés provenant de bovins reproducteurs de race pure ne doivent pas être restreints pour des raisons zootechniques, l'article 3 de la même directive prévoit que les législations nationales en la matière restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions communautaires. Or, en l'absence de dispositions communautaires, on ne saurait faire grief à la France d'appliquer encore la législation nationale. En effet, les normes zootechniques imposées pour ce type de produits en provenance d'autres États membres ne seraient pas plus restrictives que celle applicables à la semence et aux ovules fécondés produits en France.

Dans sa note de réponse, le gouvernement français se déclare en outre disposé

— à permettre aux éleveurs titulaires d'une «licence spéciale» d'inséminateur d'importer directement des semences pour la satisfaction des besoins de leur élevage, et à prendre des dispositions permettant aux éleveurs n'entrant pas dans la catégorie précédente et qui ne sont donc pas habilités à détenir des semences, d'importer des semences pour les besoins de leur élevage, s'ils désignent dans leur demande le centre d'insémination agréé pour la mise en place auquel ils sont rattachés.

Cependant, ces dispositions ne deviendraient applicables qu'à condition de

— réciprocité de la part de tous les pays partenaires, à l'égard des exportateurs français de semences, et de

— suppression dans tous les pays membres de tout monopole ou quasi-monopole à l'exportation des semences.

Les observations du gouvernement français n'étant pas de nature à modifier la position de la Commission, celle-ci, par lettre du 23 février 1982, lui a adressé un avis motivé en date du 17 février 1982.

Dans l'avis motivé, la Commission réserve sa position en ce qui concerne

— la licéité, au regard du droit communautaire, du système de licences à l'importation, exigées par les autorités françaises, et

— la question de savoir si la France, même à l'heure actuelle où l'harmonisation communautaire dans ce domaine n'est pas achevée, est toujours en droit d'exiger que la semence importée respecte les normes zootechniques françaises, y compris l'exigence que la semence provienne de certaines races.

Ces aspects de la réglementation française ne feraient donc pas l'objet de l'avis motivé.

Par ailleurs, la Commission maintient son point de vue que la limitation des importateurs à une catégorie déterminée d'opérateurs et la possibilité pour les centres de mise en place de mettre en œuvre des pratiques discriminatoires découlant de la réglementation française sont incompatibles avec l'article 37 du traité et l'article 2 de la directive 77/504 du Conseil.

Elle estime que les aménagements proposés par le gouvernement français ne sont pas de nature à mettre fin à l'infraction et qu'au surplus le fait de les subordonner à la condition de réciprocité dans les autres États membres ne saurait être admise.

Par une note, transmise à la Commission par lettre du 19 avril 1982, le gouvernement français a confirmé sa position.

d) La procédure devant la Cour

Le recours de la Commission, en application de l'article 169, deuxième alinéa, du traité, visant à faire constater le manquement reproché à la République française, a été enregistré au greffe de la Cour le 27 mai 1982.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable. Toutefois, elle a invité la Commission à répondre par écrit aux questions suivantes:

«a) La Commission peut-elle préciser les affirmations figurant à sa requête selon lesquelles les importations de semences se trouveraient artificiellement grevées de frais élevés, soumises à de longs délais de livraison et seraient à la source de difficultés pour l'inscription dans les livres généalogiques des animaux produits à partir de semences importées?

b) La Commission est invitée à approfondir son interprétation de l'article 37 du traité par rapport aux problèmes soulevés par la présente affaire et à expliquer ensuite quel est, à son avis, l'organisme par lequel la France contrôle, dirige ou influence sensiblement les importations de semences destinées à l'insémination artificielle des bovins et quelles sont, à son avis, les catégories d'opérateurs auxquelles l'accès à l'importation de ces semences est limité.

c) La Commission est invitée à fournir des indications statistiques sur l'échange intracommunautaire des semences bovines.»

En outre, la Cour a invité le gouvernement français à répondre par écrit aux questions suivantes:

«D'après le gouvernement français, la législation française ne comporte aucun droit exclusif d'importer des semences destinées à l'insémination artificielles des bovins, alors que la Commission soutient que l'accès à cette importation est limitée à certaines catégories d'opérateurs.

Étant donné que, au cours de la procédure administrative, le gouvernement français s'est déjà déclaré prêt à clarifier la portée des dispositions en cause, la Cour invite ce gouvernement à indiquer s'il est encore disposé à modifier les textes applicables de telle façon qu'aucun malentendu à cet égard ne soit plus possible.»

II — Conclusions des parties

La *Commission, partie requérante,* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer que la République française, en limitant l'accès à l'importation de semence destinée à l'insémination artificielle des animaux à une catégorie déterminée d'opérateurs et en rendant possible pour les centres de mise en place la mise en œuvre de pratiques discriminatoires à l'égard de la semence importée, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 37, paragraphe 1, du traité CEE, ainsi que de l'article 2 de la directive 77/504 du Conseil du 25 juillet 1977;

2) condamner la défenderesse aux dépens de l'instance.

La *République française, partie défenderesse,* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours de la Commission comme non fondé;

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

III — Moyens et arguments des parties

La *Commission des Communautés européennes, partie requérante,* précise d'abord que le présent recours, tout comme l'avis motivé, ne vise que certains aspects de la réglementation française de l'insémination artificielle et de la pratique administrative dans le domaine des licences d'importation. Il s'agirait notamment de la limitation de l'accès à l'importation de semences à une catégorie déterminée d'opérateurs et de la possibilité, pour les centres de mise en place, de mettre en œuvre des pratiques discriminatoires.

Sur le plan des faits, elle admet que des licences d'importation sont également octroyées à certains centres de production ou de mise en place, qui ne sont pas liés à l'UNCEIA, et à la société BOVEC. Elle soutient toutefois que la majeure partie des importations est réalisée par l'UNCEIA, puisque cette union regroupe la quasi-totalité des centres de mise en place, alors que chaque éleveur désirant de la semence étrangère est tenu de s'adresser au centre de mise en place de sa région. Ainsi, les licences d'importation seraient en particulier refusées à des opérateurs se situant hors du contrôle des centres officiellement agréés.

Après avoir apporté cette clarification, la Commission reprend essentiellement l'argumentation avancée lors de la procédure administrative.

Elle se réfère à l'arrêt du 3 février 1976 (Manghera, 59/75, Recueil 1976, p. 91) pour affirmer que le droit exclusif d'importation et de commercialisation de produits importés, exercé ou conféré par l'État, constitue une discrimination contraire à l'article 37. Or, la pratique de réserver l'importation et la commercialisation des semences importées aux organismes produisant et commercialisant leur propre semence constituerait a fortiori une telle discrimination. Une telle pratique aboutirait à une garantie d'écoulement de la production nationale dont l'effet serait équivalant à celui d'une restriction quantitative à l'importation, interdite par l'article 30.

La Commission résume sa position comme suit. Pour que la réglementation française soit rendue compatible avec le droit communautaire, trois modifications sont nécessaires:

a) toute personne intéressée devrait être à même d'importer des semences; éventuellement on pourrait exiger que ces semences soient adressées directement à un centre de mise en place agréé, ou à une personne habilitée à détenir des semences;

b) les centres de mise en place devraient être expressément autorisés à s'approvisionner auprès de fournisseurs dans d'autres États membres en établissant, le cas échéant, des relations durables avec ceux-ci;

c) toute possibilité pour les centres de production et de mise en place de discriminer les produits importés par rapport aux produits nationaux devrait être exclue par la loi, de façon à éliminer les frais plus élevés et les délais de livraison plus longs non justifiés, ainsi que les difficultés accompagnant l'inscription dans les livres généalogiques des animaux produits à partir de semences importées des autres États membres.

En ce qui concerne la directive 77/504, la Commission fait observer que l'application des législations nationales relatives à l'utilisation de sperme et d'ovules fécondés, prévue à l'article 3, ne peut qu'avoir lieu conformément à l'interdiction de restrictions pour des raisons zootechniques visée à l'article 2. Ce dernier article ne ferait référence à l'article 3 que pour les échanges intracommunautaires des taureaux destinés à l'insémination artificielle visés au cinquième tiret de l'article 2.

Le *gouvernement de la République française, partie défenderesse,* précise tout d'abord que la condition de réciprocité relative aux mesures d'aménagement proposées lors de la procédure administrative repose sur une erreur et ne fait pas partie, en réalité, des propositions d'aménagement.

Par ailleurs, il estime que le monopole commercial présumé par la Commission n'existe pas, si bien que l'article 37 du traité ne s'applique pas au régime français de l'insémination artificielle.

A cet égard, le gouvernement français fait valoir que la loi du 28 décembre 1966 et les textes pris pour son application poursuivent un objectif reconnu d'intérêt général et digne de protection, à savoir l'amélioration de la qualité et des conditions d'exploitation du cheptel. L'État assumerait ainsi une mission de service public en organisant un contrôle rigoureux des activités d'insémination artificielle. Ce contrôle ne lui permettrait toutefois pas de diriger, contrôler ou influencer, directement ou indirectement, les importations ou les exportations.

Le régime institué à cet effet viserait notamment les conditions sanitaires des opérations d'insémination artificielle, la formation des inséminateurs, et la qualité des bovins admis à la reproduction. Dans cette perspective, un monopole territorial de prestation de services en faveur de centres de mise en place agréés aurait été établi. Les liens contractuels entre les centres de mise en place et les centres de production serviraient, dans la même perspective, à la régularité des approvisionnements en semence. Le régime de licences d'importation, enfin, serait destiné à permettre de vérifier la conformité des semences importées aux normes sanitaires et zootechniques françaises.

Aucun texte ne prévoirait donc un monopole commercial sur les semences. L'exclusivité territoriale conférée aux

centres de mise en place ne s'appliquerait qu'à la prestation de services. Par ailleurs, les centres seraient totalement indépendants de l'État.

Quant à la prétendue discrimination des semences importées, le gouvernement français indique que la condition selon laquelle l'importateur doit être capable d'utiliser les semences conformément à la loi signifie seulement que l'importateur doit indiquer le centre ou l'inséminateur agréé qui effectuera l'insémination. La proposition faite lors de la procédure administrative d'élargir la délivrance des licences à tout éleveur ne ferait rien d'autre qu'exprimer explicitement la volonté du gouvernement français d'appliquer la législation déjà en vigueur. Cette possibilité serait, par ailleurs, peu utilisée en raison du coût prohibitif de l'importation en petites quantités et de l'absence d'intérêt à importer de la semence lorsqu'on n'est pas habilité à la mettre en place.

Ensuite, le gouvernement français réitère son explication de la position de l'UNCEIA et complète comme suit les statistiques d'importation transmises lors de la procédure administrative: sur 67 licences délivrées pour 101 392 doses de semences en 1980, 20 auraient été accordées à la société BOVEC pour 25 399 doses, 42 à l'UNCEIA elle-même et à une filiale pour 72 293 doses, et 5 à des centres d'insémination pour 3 700 doses; sur 50 licences délivrées pour 91 895 doses en 1981, 18 auraient été accordées à la société BOVEC pour 18 667 doses de semences, 30 à l'UNCEIA elle-même et à une filiale pour 60 888 doses et 2 à un centre et une autre union pour 2 340 doses. Un autre tableau transmis à la Cour montrerait la répartition des importations entre les États membres et certains pays tiers exportateurs de semence bovine.

A la lumière de ce qui précède, le gouvernement français reproche à la Commission de ne pas avoir examiné si le fait qu'en pratique les importations se limitent à certaines catégories d'opérateurs ne s'explique pas simplement par le libre choix de ces opérateurs.

Au surplus, la Commission n'aurait pas étayé de preuves ses allégations relatives aux pratiques prétendument discriminatoires des centres de mise en place.

A l'égard de la directive 77/504, le gouvernement français rappelle que la vérification de la conformité des produits importés aux normes zootechniques françaises constitue le pendant des contrôles de même nature exercés sur les produits français et un complément nécessaire pour atteindre le but d'amélioration de la qualité du cheptel. Le sens des articles 2 et 3 de la directive serait en effet qu'un État membre ne saurait appliquer des normes plus strictes aux semences importées. Or, l'interprétation défendue par la Commission reviendrait à empêcher un État membre d'appliquer sa législation zootechnique aux semences importées des autres États membres.

Dans sa *réplique*, la *Commission* maintient que la limitation des importations de semences découlant de la réglementation et de la pratique administrative en France relève d'un monopole de fait qui est du ressort de l'article 37 du traité.

Elle allègue que l'aménagement proposé par le gouvernement français, qui serait superflu s'il reflète la situation existante, ne fait que confirmer la nécessité de modifier la réglementation et la pratique existantes. L'élargissement proposé qui

ne vise que l'accès à l'importation ne suffirait d'ailleurs pas pour rendre la législation française conforme au droit communautaire.

Quant à la possibilité, pour les éleveurs, de faire mettre en place les semences de leur choix, la Commission affirme que l'approvisionnement est en général un circuit fermé entre les centres de mise en place et les centres de production, sur base de contrats imposés par le législateur à cet effet. Les centres de mise en place ne seraient pas libres de s'approvisionner de leur propre initiative auprès d'autres centres de production ou à l'étranger. Pris ensemble avec la pratique administrative relative aux licences d'importation, ce régime aurait pour effet d'exclure pratiquement la concurrence sur le marché français de semences et d'exclure l'égalité de chance de la semence importée d'autres États membres, sur le marché français, par rapport aux produits nationaux.

Enfin, dans l'hypothèse où la réserve, prévue à l'article 3 de la directive 77/504 en faveur des législations nationales, serait également applicable aux semences, celle-ci ne porterait que sur des mesures nationales, indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés, telles les mesures relatives aux conditions qualitatives de la semence. Des mesures discriminatoires concernant l'importation et la commercialisation de semences importées ne relèveraient que de l'article 2 de la directive.

Dans sa *duplique,* le *gouvernement français* rétorque qu'en qualifiant le régime français de monopole de fait, la Commission reconnaît que la France n'a pas créé un monopole légal dans ce domaine.

Par ailleurs, il affirme que la qualité des semences et leur fiabilité ne peuvent être assurées que dans le cadre d'une collaboration étroite entre les centres de production et ceux de mise en place. Or, un centre de mise en place disposant d'un stock provenant des centres de production, auxquels il serait lié, n'aurait pas d'intérêt à se procurer ailleurs, de sa propre initiative, des semences, sans demande spécifique de la part d'un éleveur intéressé. L'article 5 de la loi du 28 décembre 1966 et l'article 13 de l'arrêté ministériel du 17 avril 1969 ne feraient que refléter cette situation de fait, tout en laissant aux éleveurs le choix de demander éventuellement la mise en place de semences provenant de l'étranger.

En ce qui concerne les aménagements proposés, le gouvernement français reconnaît que la rédaction de sa note de réponse à la mise en demeure de la Commission peut apparaître inexacte sur ce point, dans la mesure où elle suggère que des amendements formels aux dispositions existantes sont nécessaires. En effet, il ne ressortirait pas de la réglementation existante que l'accès à l'importation est limitée à une catégorie déterminée d'opérateurs. L'examen de la pratique administrative effectué par la défenderesse n'aurait pas non plus établi de discrimination. Sous ce rapport, le gouvernement français fait remarquer que les plaintes reçues par la Commission, et dont il a été fait état dans le cadre de l'affaire 271/81, sont dirigées contre le monopole territorial de prestation de services détenu légalement par les centres de mise en place.

Au demeurant, les autorités françaises chargées de la délivrance des licences d'importation ne disposeraient d'aucun pouvoir discrétionnaire. La licence serait délivrée automatiquement dès lors que les conditions objectives en matière zootechnique et sanitaire seraient satis-

faites et que le centre ou la personne habilitée à effectuer l'insémination serait indiqué.

Pour ce qui est de l'interprétation des articles 2 et 3 de la directive 77/504, le gouvernement français répond enfin que la législation nationale, qui reste applicable aux termes de l'article 3, a effectivement pour objet de déterminer les conditions qualitatives en matière zootechnique et sanitaire applicables aux produits utilisés sur le territoire national.

IV — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 26 avril 1983.

Lors de l'audience, le gouvernement français a fait confirmer, à propos de la question posée par la Cour, que le gouvernement français estime que sa législation ne comporte aucune disposition donnant aux centres d'insémination artificielle un droit exclusif d'importer des semences destinées à l'insémination artificielle des bovins. Toutefois, le gouvernement serait prêt à modifier les textes applicables en vue de préciser explicitement que le droit d'importer n'appartient pas aux seuls centres.

En outre, le représentant du gouvernement français a précisé que la société BOVEC, qui importe notamment des semences bovines en provenance des États-Unis, est une filiale d'une société américaine.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 1er juin 1983.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 27 mai 1982, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître qu'en limitant l'importation de semence destinée à l'insémination artificielle des animaux à une catégorie déterminée d'opérateurs et en rendant possible pour les centres de mise en place la mise en œuvre de pratiques discriminatoires à l'égard de la semence importée, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

2 D'après la Commission, les dispositions législatives et réglementaires applicables en France en matière d'insémination artificielle des animaux, et la pratique suivie par les autorités françaises en ce qui concerne les conditions d'importation de semence, seraient contraires à l'article 37 du traité ainsi qu'à l'article 2 de la directive 77/504 du Conseil, du 25 juillet 1977, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (JO L 206, p. 8).

3 Le débat entre les parties, tant au cours de la procédure précontentieuse que devant la Cour, a exclusivement porté sur le régime français applicable en matière d'insémination artificielle des bovins. La directive invoquée par la Commission ne concerne que les animaux de l'espèce bovine de race pure et les faits sur lesquels la Commission appuie son recours sont survenus à l'occasion de l'importation de semence bovine. Dans ces conditions, la Cour considère que le recours vise des limitations à l'importation et des pratiques discriminatoires à l'égard de semence destinée à l'insémination artificielle des seuls animaux de l'espèce bovine.

4 La réglementation française applicable à l'insémination artificielle de ces animaux résulte notamment de la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage (JORF 1966, p. 11619). En vertu de l'article 5, premier alinéa, de cette loi, l'exploitation de centres d'insémination est soumise à autorisation. La disposition en cause fait une distinction entre les centres chargés de la production de la semence et ceux qui assurent la mise en place de la semence, mais elle n'exclut pas qu'un seul centre s'occupe des deux types d'activités à la fois. Les activités de production consistent dans l'entretien d'un dépôt de reproducteurs mâles, la mise à l'épreuve des reproducteurs, ainsi que dans la récolte, le conditionnement, la conservation et la cession de la semence. Les activités de mise en place consistent à assurer l'insémination des femelles ou à contrôler celle-ci lorsqu'elle est effectuée par des éleveurs habilités à cet effet.

5 La loi précitée de 1966 prévoit en outre que chaque centre de mise en place dessert une zone à l'intérieur de laquelle il est seul habilité à intervenir (article 5, alinéa 4); si une telle zone est attribuée à une coopérative agricole, celle-ci est tenue d'accepter, comme usagers, les éleveurs non adhérents. Les éleveurs établis dans la zone d'action d'un centre de mise en place peuvent demander à celui-ci de leur fournir de la semence provenant de centres de production de leur choix (article 5, alinéa 5); les frais supplémentaires résultant d'un tel choix sont à la charge de l'utilisateur. Les centres de mise en place qui ne sont pas en même temps des centres de production sont normalement approvisionnés en reproducteurs ou en semence par le ou les centres de production avec lesquels ils ont souscrit un contrat d'approvisionnement.

6 Quant à l'importation de la semence, elle est subordonnée à l'obtention pour chaque cas d'une licence octroyée par le ministre de l'agriculture. La demande de licence doit être accompagnée d'une facture «pro forma» mentionnant les quantités de doses par reproducteur, du certificat de formule sanguine des animaux ayant produit la semence établi par un laboratoire agréé dans le pays d'origine, ainsi que les résultats officiels des contrôles de performances de ces animaux.

7 La Commission ne conteste, dans le présent recours, ni la compétence des autorités françaises de soumettre les importations de semence destinée à l'insémination artificielle des bovins à des licences d'importation, ni le droit de ces autorités d'exiger que la semence importée respecte les normes zootechniques applicables en France. Son recours vise exclusivement le fait que la réglementation française et la pratique administrative suivie par les autorités françaises dans le domaine de l'octroi des licences d'importation aboutirait à une limitation de l'accès à l'importation de semence à une catégorie déterminée d'opérateurs et à la possibilité, pour les centres de mise en place, de mettre en œuvre des pratiques discriminatoires.

8 A cet effet, la Commission allègue que les licences d'importation sont exclusivement octroyées aux opérateurs économiques qui, selon les autorités françaises, seraient susceptibles d'utiliser les semences conformément à la réglementation nationale applicable ou agissant pour le compte d'un organisme remplissant cette condition. Il en résulterait que, d'une façon générale, les licences d'importation ne seraient délivrées qu'aux centres de production ou de mise en place et à l'union nationale de ces centres, l'Union nationale des coopératives d'élevage et d'insémination artificielle (ci-après UNCEIA), ainsi qu'à une seule société commerciale, la BOVEC.

9 Selon la Commission, une telle pratique serait contraire à l'article 37 du traité en ce qu'elle réserverait l'importation et la commercialisation de la semence importée aux organismes produisant et commercialisant la semence produite sur le territoire national, ce qui aboutirait à une garantie d'écoulement de la production nationale. Cette pratique violerait également l'article 2 de la directive 77/504, d'après lequel ne peuvent pas être restreints ou entravés pour des raisons zootechniques les échanges intracommunautaires de sperme provenant de bovins reproducteurs de race pure.

10 Le gouvernement français précise d'abord que le monopole régional des centres de mise en place concerne la prestation de services et ne touche pas à l'importation et à la commercialisation de semence. A supposer même que l'ensemble de ces monopoles régionaux constitue un monopole national, un tel monopole ne présenterait en aucun cas un caractère commercial au sens de l'article 37 du traité.

11 Quant au régime applicable aux importations de semence, le gouvernement français reconnaît qu'une licence n'est octroyée qu'à la condition que l'importateur puisse utiliser les semences conformément à la loi ou agir pour le compte d'un organisme remplissant cette condition. Il serait suffisant, à cet égard, que l'importateur puisse indiquer le centre de mise en place ou l'inséminateur agréé qu'il a chargé de la mise en place de la semence.

12 Selon le gouvernement français, il serait erroné de croire que seuls les centres de mise en place peuvent importer de la semence et que, pour obtenir de la semence importée, un éleveur est tenu de s'adresser au centre de mise en place de sa région. Rien, dans la législation française, n'empêcherait un éleveur individuel, ou un centre de production ou de mise en place, de s'adresser directement à un centre étranger pour lui acheter de la semence. Néanmoins, cette possibilité serait peu utilisée en raison du coût prohibitif de l'importation de la semence en petites quantités.

13 Le gouvernement français souligne que la loi de 1966 sur l'élevage, ainsi que les textes pris pour son application, a pour objet d'améliorer la qualité et les conditions d'exploitation du cheptel. Cet objectif comporterait un contrôle rigoureux des activités d'insémination artificielle, contrôle qui aurait, à son tour, une certaine répercussion sur les conditions d'octroi de licences pour l'importation de semence destinée à l'insémination artificielle.

14 Il y a lieu d'observer d'abord qu'il ne résulte ni des pièces du dossier ni des débats menés devant la Cour que des textes législatifs ou réglementaires français instituent un monopole national sur la commercialisation ou l'importation de semence destinée à l'insémination artificielle des bovins. Pour que la Commission puisse invoquer l'article 37 du traité, il faudrait donc, conformément au paragraphe 1, alinéa 2, de cette disposition, qu'elle établisse l'existence d'un organisme par lequel l'État français, en droit ou en fait, contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement, les importations de semence en provenance d'autres États membres.

15 La Commission admet que le seul fait, pour la République française, de subordonner l'importation de semence à un système de licences n'est pas de nature à établir l'existence d'une situation de fait ou de droit telle que décrite par cette disposition. Elle a cependant soutenu que la pratique suivie par les autorités françaises aboutirait à ce résultat.

16 Il résulte des statistiques présentées par le gouvernement français et non contestées par la Commission qu'en 1980 et 1981, plus de la moitié de la semence bovine étrangère achetée en France a été importée par l'UNCEIA, et le reste par des centres d'insémination, par une filiale de l'UNCEIA et par la firme BOVEC. En 1981, plus de 75 % de la semence importée provenaient de pays tiers, en particulier des États-Unis. Dans la même année, à peu près 20 % des doses de semence importée étaient couverts par des licences d'importation accordées à la firme BOVEC; en 1980, ce chiffre s'élevait à 20 %.

17 Pour la Commission, ces chiffres confirment que les autorités françaises auraient, par le biais d'une pratique administrative constante en matière d'octroi de licences d'importation, conféré «de facto» l'exclusivité de l'importation aux centres de production ou de mise en place ou à des organismes agissant pour le compte de ou en relation avec des centres. Ces organismes seraient, en particulier, l'UNCEIA et la firme BOVEC.

18 Le gouvernement français a cependant soutenu que la firme BOVEC est une firme privée, filiale d'une société américaine, et cette information n'a pas été contredite par la Commission. Il en résulte que le nombre d'importateurs exerçant leurs activités sur le marché de la commercialisation de la semence destinée à l'insémination artificielle des bovins n'est pas limité aux centres d'insémination et à l'UNCEIA, une firme commerciale privée, et qui ne dépend pas d'eux, se trouvant également parmi ces importateurs. Dans ces conditions, la situation de fait ne permet pas de conclure que l'ensemble des centres d'insémination et l'UNCEIA constitue un «organisme» par lequel la République française contrôle, dirige et influence sensiblement les importations entre États membres.

19 La Commission s'étant exclusivement fondée sur la pratique suivie par le ministre de l'agriculture en matière d'octroi de licences d'importation pour

soutenir la violation de l'article 37 du traité, il résulte des considérations précédentes que cette violation n'a pas été établie.

20 Le deuxième chef du recours s'appuie sur l'article 2 de la directive 77/504, d'après lequel les États membres veillent à ce que ne soient pas interdits, restreints ou entravés pour des raisons zootechniques les échanges intracommunautaires, entre autres, de sperme et d'ovules fécondés provenant de bovins reproducteurs de race pure.

21 Pour réfuter ce moyen, le gouvernement français a invoqué l'article 3 de la directive. Cette disposition prévoit que, jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions communautaires d'admission des bovins reproducteurs de race pure à la production, l'admission de ces bovins à la reproduction, l'admission de taureaux destinés à l'insémination artificielle et l'utilisation de sperme ainsi que d'ovules fécondés restent soumises aux législations nationales, étant entendu que celles-ci ne peuvent pas être plus restrictives que celles qui sont applicables aux bovins reproducteurs de race pure, au sperme et aux ovules fécondés dans l'État membre destinataire.

22 Il convient d'observer que le moyen de la Commission, placé dans le contexte des dispositions précitées des articles 2 et 3 de la directive, revient à la thèse selon laquelle les restrictions ou entraves des échanges intracommunautaires de sperme pour des raisons zootechniques, telles qu'interdites par l'article 2, impliquent l'application, par un État membre, au sperme importé, des normes zootechniques prévues par sa législation nationale pour l'utilisation du sperme sur son territoire.

23 Cette conception n'est pas compatible avec le maintien, en vertu de l'article 3, de la subordination de l'utilisation de sperme aux conditions posées par les législations nationales, et elle se heurte notamment à l'idée exprimée à la fin de cette disposition et selon laquelle un État membre ne peut pas appliquer au sperme importé d'un autre État membre un régime plus stricte que celui applicable au sperme produit et utilisé sur son propre territoire. Il en résulte en effet que la directive admet la disparité des normes existantes et qu'elle laisse prévaloir, en cas d'échanges intracommunautaires, les normes applicables à l'utilisation du sperme dans l'État où ce sperme sera utilisé.

24 Par conséquent, la République française n'a pas violé la directive 77/504 par le fait de subordonner l'octroi de licences d'importation de semence destinée à l'insémination artificielle des bovins aux exigences zootechniques prévues par la législation française et applicables indistinctement à la semence importée et celle produite sur le territoire national.

25 Il en résulte que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

26 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La partie requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La partie requérante supportera les dépens.**

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Mackenzie Stuart

Bosco Koopmans Due Bahlmann Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 28 juin 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars