# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 16 juin 1998 *

1. La présente affaire a trait à des restrictions à l'élevage d'abeilles autres que les abeilles brunes sur la petite et lointaine île danoise de Læsø, située à 22 km de la terre ferme. Elle soulève, notamment, des questions concernant le point de savoir si de telles restrictions relèvent du champ d'application de l'article 30 du traité CE relatif aux mesures équivalant à une restriction quantitative à l'importation et, en cas de réponse positive, si elles sont justifiées.

2. En vertu du pouvoir que lui a conféré la législation [1] danoise en matière d'adoption de mesures destinées à assurer l'élevage adéquat d'abeilles, le ministre danois de l'Agriculture et de la Pêche a, le 24 juin 1993, pris l'arrêté n° 528 relatif à l'élevage d'abeilles sur l'île de Læsø (Bekendtgørelse om biavl på Læsø, ci-après l'« arrêté »). Cet arrêté interdit de détenir sur l'île des abeilles butineuses autres que celles de « la sous-espèce Apis mellifera mellifera (abeille brune de Læsø) » [2]. Les essaims existants devaient être détruits ou éloignés de l'île avant le 15 août 1993, à moins que la reine ne soit remplacée par une reine déjà inséminée de la sous-espèce d'abeilles brunes en question [3]. Toutes les pertes résultant de la destruction d'un essaim conformément à l'arrêté bénéficient d'une indemnisation intégrale de la part de l'État danois [4]. Il est également interdit d'introduire sur l'île des abeilles domestiques vivantes, des substances sexuelles d'abeilles domestiques et du matériel d'apiculture usagé et non nettoyé [5]. Toute infraction à l'arrêté est passible d'une amende [6].

3. M. Ditlev Bluhme (ci-après le « défendeur ») a été poursuivi devant le Kriminalretten i Frederikshavn (ci-après la « juridiction nationale ») pour avoir persisté à détenir sur l'île un essaim d'abeilles d'une sous-espèce autre que la sous-espèce Apis mellifera mellifera (abeille brune de Læsø) après l'entrée en vigueur de l'arrêté, sans avoir remplacé la reine par une reine déjà inséminée de cette sous-espèce. Le défendeur a fait valoir que l'arrêté constituait une mesure ayant un effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, contraire à l'article 30 du traité instituant la Communauté européenne (ci-après le « traité »). Il a affirmé, par ailleurs, que l'abeille brune en question n'était pas une sous-espèce de race pure qui serait particulière à l'île et dont les membres seraient menacés d'extinction, mais que, en réalité, on pouvait la retrouver dans le monde entier, de sorte que l'article 36 du traité ne saurait être invoqué pour justifier la restriction. Le ministère public a soutenu que l'article 30

* Langue originale: l'anglais.

1 — Loi n° 267, du 6 mai 1993, relative à l'élevage des abeilles (Lov om biavl), actuellement loi codifiée n° 585, du 6 juillet 1985.

2 — Article 1er de l'arrêté.

3 — Article 2 de l'arrêté.

4 — Article 7 de l'arrêté.

5 — Article 6 de l'arrêté.

6 — Article 9 de l'arrêté.

n'était pas applicable étant donné que les effets de l'arrêté étaient purement internes au Danemark et qu'ils ne restreignaient en rien les importations.

4. La juridiction nationale a également examiné l'éventuelle incidence de la directive 91/174/CEE du Conseil, du 25 mars 1991, relative aux conditions zootechniques et généalogiques régissant la commercialisation d'animaux de race et modifiant les directives 77/504/CEE et 90/425/CEE [7]. Aux termes de l'article 1er de la directive 91/174, on entend par « animal de race » « tout animal d'élevage couvert par l'annexe II du traité dont les échanges n'ont pas encore fait l'objet d'une réglementation communautaire zootechnique plus spécifique et qui est soit inscrit, soit enregistré dans un registre ou dans un livre généalogique tenu par une organisation ou une association d'éleveurs reconnue ». Selon l'article 2 de la directive, les États membres sont tenus de veiller à ce que « la commercialisation d'animaux de race et de leurs spermes, ovules ou embryons ne soit pas interdite, restreinte ou entravée pour des raisons zootechniques ou généalogiques » et que les critères régissant des domaines tels que l'agrément des organisations d'éleveurs, l'enregistrement dans les livres généalogiques ainsi que l'admission à la reproduction d'animaux de race et à l'utilisation de leurs spermes, ovules ou embryons soient établis de manière non discriminatoire. Cependant, « [d]ans l'attente de la mise en œuvre des éventuelles modalités d'application prévues à l'article 6 [de la directive], les législations nationales restent applicables dans le respect des dispositions générales du traité ».

7 — JO L 85, p. 37.

5. La juridiction nationale a décidé de saisir la Cour conformément à l'article 177 du traité afin qu'elle statue à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« I — En ce qui concerne l'interprétation de l'article 30 du traité CE:

1) L'article 30 peut-il être interprété en ce sens qu'un État membre est en droit, sous certaines conditions, d'instaurer des règles interdisant de détenir, et donc d'importer, une quelconque espèce d'abeilles autre que des abeilles de l'espèce Apis mellifera mellifera (abeille brune de Læsø) dans une certaine île du pays en question, en l'occurrence et à titre d'exemple, une île de 114 km$^2$, dont une moitié se compose de villages, petits ports de mer, et est exploitée à des fins touristiques ou agricoles, alors que l'autre moitié se compose d'étendues non cultivées, à savoir de plantations, landes de bruyères, prairies, prés salés, de grèves et dunes proprement dites, et qui comptait au 1er janvier 1997 une population de 2 365 personnes, étant entendu que les possibilités d'exercer une activité professionnelle y sont généralement limitées et que l'apiculture constitue l'une des rares possibilités d'exercice d'une activité professionnelle en raison de la flore particulière de l'île et de la forte proportion d'étendues non cultivées et exploitées de manière extensive?

2) Si un État membre peut instaurer de telles règles, la Cour est invitée à décrire de façon générale les conditions à cet égard. Concrètement:

a) Un État membre peut-il instaurer des règles telles que celles décrites dans le cas de figure sous 1), en tant que ces règles s'appliquent uniquement à une île du genre de celle décrite, et donc sont assorties d'un effet limité du point de vue géographique?

b) Un État membre peut-il instaurer des règles telles que celles décrites dans le cas de figure sous 1) si les règles sont justifiées par le souhait de protéger la race d'abeilles Apis mellifera mellifera, ce qui, de l'avis de l'État membre, peut se faire en excluant toutes les autres races d'abeilles du territoire de l'île?

Dans l'instance qui sous-tend la demande de décision à titre préjudiciel, le défendeur au principal a contesté:

i) l'existence, en tout état de cause, de la race d'abeilles Apis mellifera mellifera, les abeilles que l'on trouve actuellement à Læsø étant un croisement de plusieurs races d'abeilles,

ii) le fait que les abeilles brunes que l'on trouve à Læsø soient uniques en leur genre, alors qu'on en trouve en de nombreux endroits au monde,

iii) la prétendue menace de disparition qui pèserait sur les abeilles dont s'agit.

Dans le cadre de la réponse à la présente question, il est donc demandé à la Cour de dire s'il suffit que l'État membre estime opportun ou nécessaire d'instaurer les règles dont s'agit en tant que mesures de préservation de la population d'abeilles considérée *ou* faut-il en outre considérer comme autres conditions *l'existence même* de la race d'abeilles et/ou *le caractère unique* de celle-ci et/ou *l'existence d'une menace de disparition* si l'interdiction d'importation n'est pas valide ou ne peut pas être appliquée.

c) Si les motifs décrits sous a) ou b) ne peuvent, chacun séparément, légitimer l'instauration de telles règles, une combinaison des motifs sus-indiqués, sous a) ou b), pourrait-elle avoir un tel effet?

II — En ce qui concerne la directive 91/174/CEE du Conseil, du 25 mars 1991, relative aux conditions zootechniques et généalogiques régissant la commercialisation d'animaux de race et modifiant les directives 77/504/CEE et 90/425/CEE:

1) Dans quels cas une abeille est-elle considérée comme un animal de race au sens de l'article 2 de la directive? Une abeille jaune est-elle, par exemple, un animal de race?

2) Qu'est-ce qu'une raison zootechnique (article 2)?

3) Qu'est-ce qu'une raison généalogique (article 2)?

4) La directive doit-elle être entendue en ce sens que, nonobstant la directive, un État membre peut interdire l'importation et l'existence de toutes les races autres que la race Apis mellifera mellifera dans une île telle que celle décrite sous I, question 1)?

Au cas où un État membre est en droit de le faire sous certaines conditions, il est demandé à la Cour de décrire ces conditions. »

## Observations des parties

6. Des observations écrites et orales ont été soumises par le défendeur, le royaume de Danemark, la République italienne et par la Commission des Communautés européennes. Le royaume de Norvège a soumis des observations écrites.

7. Le défendeur affirme qu'il convient de présumer que le commerce intracommunautaire d'abeilles existe, étant donné qu'il est expressément réglementé à l'article 8 de la directive 92/65/CEE du Conseil, du 13 juillet 1992 [8]. De plus, l'article 3 de cette directive prévoit que les échanges ne doivent pas être restreints pour des raisons de police sanitaire autres que celles figurant dans ladite directive ou dans un autre texte communautaire. Le défendeur soutient également que même les restrictions à la commercialisation de marchandises, qui ne sont applicables qu'au niveau interne, voire sur une partie seulement du territoire d'un État membre, sont

8 — Directive définissant les conditions de police sanitaire régissant les échanges et les importations dans la Communauté d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A section I de la directive 90/425/CEE (JO L 268, p. 54).

soumises à l'interdiction, prévue à l'article 30 du traité, des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, que ce soit actuellement ou potentiellement, directement ou indirectement [9]. La présente affaire n'a pas un caractère purement interne étant donné que le défendeur dispose lui-même d'une autorisation d'importer et d'exporter des abeilles et que, compte tenu de la plus grande productivité et de la meilleure résistance des abeilles jaunes aux maladies, la conversion à l'élevage des abeilles brunes affecterait sérieusement ses moyens de subsistance. La restriction n'est pas requise par la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages [10], même si Læsø est un habitat désigné, étant donné que l'abeille brune ne figure pas sur les listes en annexe et que, en tout état de cause, elle est un animal domestique.

8. Le défendeur estime que la Cour ne saurait envisager une éventuelle justification de la restriction au titre de l'article 36 du traité, au motif que cette disposition n'a pas été invoquée par la juridiction nationale. Si elle devait être appliquée, la charge de la preuve incomberait au royaume de Danemark. Il n'est aucunement question d'une menace de la santé des abeilles sur l'île du fait d'une maladie. Le défendeur produit des preuves montrant que l'abeille brune n'est pas une sous-espèce menacée: loin d'être limitée à des petites parties du Royaume-Uni, de la Suède, de la Norvège et de Læsø, elle peut être trouvée en grand nombre en Afrique du Sud, en Tasmanie et en Amérique du Sud. De plus, des études portant sur la population des abeilles brunes de Læsø ont montré qu'il s'agit d'un exemple plutôt hybride que pur de l'Apis mellifera mellifera. Même si le droit communautaire pouvait cautionner des mesures adoptées par le royaume de Danemark afin de préserver l'abeille brune de Læsø, il conviendrait de considérer que la restriction imposée par l'arrêté est disproportionnée, et cela tant en raison de son caractère contraignant plutôt que volontaire (comme c'est le cas en Norvège) qu'en raison du fait qu'elle exclut même l'introduction d'abeilles brunes identiques sur le plan génétique en provenance d'endroits autres que Læsø, donnant ainsi lieu à des discriminations.

9. Le défendeur affirme que la directive 91/174 n'est pas applicable aux abeilles et que le choix, par les agriculteurs, des animaux qu'ils souhaitent élever ne doit faire l'objet d'aucune restriction, qu'il s'agisse de bétail ou d'abeilles.

10. Le royaume de Danemark soutient que la directive 91/174 ne s'applique pas à la présente espèce, étant donné que les dispositions nationales en cause ne constituent pas des restrictions à la commercialisation ou à la reproduction d'animaux de race. De plus, compte tenu de l'absence d'adoption de règles détaillées concernant les abeilles, le litige doit être tranché conformément aux dispositions générales du traité. Le royaume de Danemark soutient que les effets de l'arrêté, en vertu duquel une personne peut être sanctionnée pour avoir détenu une cer-

9 — Arrêts de la Cour du 5 avril 1984, Van de Haar et Kaveka de Meern (177/82 et 178/82, Rec. p. 1797, ci-après l'« arrêt Van de Haar »); du 15 décembre 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (286/81, Rec. p. 4575, ci-après l'« arrêt Oosthoek's »), et du 20 mars 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, Rec. p. I-889).

10 — JO L 206, p. 7.

taine sous-espèce d'abeilles sur une île déterminée qui ne correspond qu'à 0,3 % du territoire national, sont purement internes [11]. Le royaume de Danemark demande à la Cour de ne pas trancher comme dans son arrêt Pistre e.a. [12], dans la mesure où celui-ci autorise l'application de l'article 30 à de telles situations purement internes. La restriction n'est pas discriminatoire. Étant donné qu'elle affecte seulement l'élevage d'abeilles et non pas leur importation et qu'elle peut, dès lors, être assimilée à une règle régissant la commercialisation, l'article 30 du traité n'est pas applicable, conformément à l'arrêt Keck et Mithouard de la Cour [13]. A titre subsidiaire, le royaume de Danemark fait valoir que les effets de l'arrêté sur le commerce intracommunautaire sont trop indirects et aléatoires [14], étant donné que rien ne prouve que l'importation d'autres sous-espèces augmenterait si les restrictions concernant l'élevage d'abeilles à Læsø étaient levées, et que seul un nombre très réduit d'apiculteurs professionnels est touché. En tout état de cause, toute restriction non discriminatoire du commerce intracommunautaire du fait de l'application de l'arrêté serait justifiée par l'intérêt général en matière de diversité biologique, tel que le montrent l'adoption de la directive 92/43 et la décision du Conseil de conclure la convention de Rio sur la diversité biologique, datée du 5 juin 1992 [15]. Les restrictions imposées par l'arrêté sont conformes au principe de la conservation in situ, consacré par la convention de Rio. Selon une série d'études effectuées entre 1986 et 1996, l'abeille brune de Læsø constitue un exemple très pur de la sous-espèce Apis mellifera mellifera, avec une séquence d'ADN distincte. Elle devient cependant de plus en plus rare sur l'île et la pureté de son patrimoine génétique est menacée en raison du caractère récessif de ses gènes par rapport à ceux de l'abeille jaune, plus commune. L'arrêté est proportionné, étant donné que l'option du remplacement des reines par des reines brunes déjà inséminées est moins restrictive que l'exigence du remplacement de tous les essaims autres que ceux de l'abeille brune de Læsø.

11. La République italienne et le royaume de Norvège soutiennent, de manière générale, les arguments du royaume de Danemark. Le royaume de Norvège fait valoir que l'établissement de zones de race pure au sein d'un État membre afin d'éviter tout croisement n'est pas discriminatoire et n'affecte pas la liberté générale en matière d'échanges [16], si ce n'est de manière indirecte et aléatoire [17]. Dans l'hypothèse où l'article 30 serait applicable, l'arrêté est justifié tant au regard de l'article 36 qu'au regard de l'exigence impérative de protéger l'environnement. L'abeille butineuse brune originaire d'Europe Apis mellifera mellifera est menacée d'extinction; ainsi, en Norvège, sa population a diminué de deux tiers entre 1980 et 1997. Les mesures adoptées ne sont pas plus restrictives que nécessaire et elles sont analogues à celles adoptées en Norvège, où une zone de race pure de 35 000 km$^2$ a été établie pour l'abeille brune sur la base du volontariat.

11 — Arrêts Oosthoek's, précité; du 30 novembre 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), et du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921).

12 — Arrêt du 7 mai 1997 (C-321/94, C-322/94, C-323/94 et C-324/94, Rec. p. I-2343, ci-après l'« arrêt Pistre »).

13 — Arrêt du 24 novembre 1993 (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097).

14 — Arrêts de la Cour du 14 juillet 1994, Peralta (C-379/92, Rec. p. I-3453), et du 17 octobre 1995, DIP e.a. (C-140/94, C-141/94 et C-142/94, Rec. p. I-3257, ci-après l'« arrêt DIP »).

15 — Décision du Conseil, du 25 octobre 1993, concernant la conclusion de la convention sur la diversité biologique (JO L 309, p. 1). Cette convention est dénommée ci-après la « convention de Rio ».

16 — Arrêt de la Cour du 31 mars 1982, Blesgen (75/81, Rec. p. 1211).

17 — Arrêts Peralta et DIP, précités.

Cette manière de procéder est en accord avec l'article 8 de la convention de Rio.

12. La Commission affirme que des restrictions limitées à une partie seulement du territoire d'un État membre peuvent être contraires à l'article 30 du traité [18]. La restriction en cause est, si l'on utilise les termes de l'arrêt Keck et Mithouard, une règle régissant la production plutôt que la commercialisation et elle affecte la concurrence entre les éleveurs d'abeilles brunes et les éleveurs d'abeilles jaunes sur l'île. Les effets de l'arrêté sur les échanges intracommunautaires ne sont donc pas de nature purement hypothétique [19]. De plus, l'application de l'article 30 n'est pas fonction de l'ampleur de l'entrave aux échanges [20]. La référence, à l'article 36 du traité, à la santé et à la vie des animaux devrait être interprétée en ce sens qu'elle vise la protection d'espèces ou de sous-espèces entières, voire de sous-groupes d'une espèce ou sous-espèce, afin d'éviter leur extinction ou pour des besoins scientifiques ou liés à l'élevage. Même si la Commission ne pense pas que l'abeille brune de Læsø soit une sous-espèce distincte sur le plan génétique, il appartient aux États membres de déterminer le degré de protection des espèces, sous-espèces ou sous-groupes [21]. En vue de bénéficier de l'application de l'article 36 du traité, c'est à l'État membre concerné qu'il appartient de prouver [22] qu'une mesure nationale est effectivement de nature à permettre la réalisation de la protection recherchée et qu'il n'existe pas de moyens moins restrictifs en vue de réaliser l'un des objectifs spécifiés dans ladite mesure. Cependant, la mesure nationale en cause est discriminatoire et injustifiable dans la mesure où elle exclut l'importation à Læsø d'abeilles brunes similaires sur le plan génétique.

13. La Commission fait valoir que, bien que les abeilles relèvent du champ d'application de la directive 91/174, qui s'applique à « tout animal d'élevage couvert par l'annexe II du traité » [23], l'absence de mesures adoptées, concernant les abeilles, en vertu de l'article 6 de la directive a pour conséquence que l'affaire doit être jugée en référence aux règles générales déjà évoquées, figurant aux articles 30 et 36 du traité.

## Analyse

*Partie II des questions de la juridiction nationale*

14. Dans la réponse à la partie II des questions déférées, il n'est pas nécessaire de déter-

18 — Arrêts Du Pont de Nemours Italiana, précité; du 25 juillet 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía (C-1/90 et C-176/90, Rec. p. I-4151, ci-après l'« arrêt Aragonesa »), et du 15 décembre 1993, Ligur Carni e.a. (C-277/91, C-318/91 et C-319/91, Rec. p. I-6621, ci-après l'« arrêt Ligur Carni »).

19 — Arrêts Peralta, précité; DIP, précité; du 7 mars 1990, Krantz (C-69/88, Rec. p. I-583), et du 13 octobre 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, Rec. p. I-5009).

20 — Arrêts Van de Haar, précité, et du 9 février 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179).

21 — Arrêt de la Cour du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (178/84, Rec. p. 1227).

22 — Arrêt de la Cour du 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Rec. p. 3369, point 24).

23 — Article 1er de la directive 91/174.

miner si les abeilles sont considérées comme des animaux de race au sens de la directive 91/174. Étant donné que, comme le fait valoir la Commission, il n'y a pas eu, concernant les abeilles, de dispositions d'application adoptées conformément à l'article 6 de la directive, c'est la dernière phrase de l'article 2 qui s'applique et les « législations nationales restent applicables dans le respect des dispositions générales du traité ». En conséquence, même si les abeilles relèvent du champ d'application de la directive 91/174, les questions déférées par la juridiction nationale concernant cette directive devraient être interprétées comme soulevant les mêmes problèmes que ceux soulevés par les questions dans la partie I: en premier lieu, la question de savoir si les règles danoises relèvent du champ d'application de l'article 30 du traité et, en second lieu, celle de savoir si lesdites règles peuvent être justifiées soit en référence à l'article 36 soit en tant qu'exigences impératives de la législation nationale conformément à un but d'intérêt général.

*Partie I des questions de la juridiction nationale*

i) Article 30 du traité

15. Depuis son arrêt Dassonville [24], la Cour a confirmé de manière constante que « toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives ». La Cour a décrit les interdictions d'importation comme étant « la forme de restriction la plus extrême » [25]. Conformément à la jurisprudence Cassis de Dijon [26], il est également établi que « constituent des mesures d'effet équivalent, interdites par l'article 30, les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises (telles que celles qui concernent leur dénomination, leur forme, leurs dimensions, leur poids, leur composition, leur présentation, leur étiquetage, leur conditionnement), même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits, dès lors que cette application ne peut être justifiée par un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises » [27].

16. Avant d'examiner la question de savoir si l'arrêté constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation et, notamment, s'il constitue une restriction discriminatoire ou indistinc-

24 — Arrêt du 11 juillet 1974 (8/74, Rec. p. 837, point 5).

25 — Arrêt du 14 décembre 1979, Henn et Darby (34/79, Rec. p. 3795, point 12).

26 — Arrêt de la Cour du 20 février 1979, Rewe-Zentral, dit « Cassis de Dijon » (120/78, Rec. p. 649).

27 — Voir, par exemple, l'arrêt Keck et Mithouard (précité, point 15).

tement applicable, il nous semble nécessaire de nous pencher sur un certain nombre d'objections préliminaires à l'application de l'article 30 du traité à la présente affaire. Ces objections ont trait au champ d'application territorial limité de l'arrêté, à son effet réduit, en termes de volumes, sur les échanges, au caractère prétendument aléatoire et indirect d'un éventuel impact sur les échanges, à l'application de la jurisprudence Keck et Mithouard et au caractère prétendument interne du présent litige.

17. La Cour a indiqué qu'une règle étatique qui a un champ d'application territorial limité parce qu'elle ne s'applique qu'à une commune ou une partie du territoire national « ne saurait échapper à la qualification de mesure discriminatoire ou protectrice au sens des règles relatives à la libre circulation des marchandises, au prétexte qu'elle affecte aussi bien l'écoulement des produits provenant des autres parties du territoire national que celui des produits importés des autres États membres » [28]. Ainsi, le fait que l'arrêté restreint l'importation et l'élevage d'abeilles uniquement pour ce qui concerne l'île de Læsø ne s'oppose, en principe, pas à l'examen dudit arrêté à la lumière des exigences de l'article 30 du traité. Nous sommes d'accord avec la déclaration faite lors de la procédure orale par l'agent de la Commission, selon laquelle l'approche correcte d'une restriction imposée par un État membre consiste à se demander quelle serait la situation si la restriction était appliquée à l'intégralité du territoire national.

18. Il est également clair que l'effet réduit de l'arrêté, en termes de volumes, sur les échanges ne saurait, en soi-même, empêcher l'application de l'article 30 du traité. Comme la Cour l'a déclaré dans l'arrêt Van de Haar, « l'article 30 du traité ne distingue pas entre mesures qui peuvent être qualifiées de mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative selon *le degré* d'affectation du commerce entre États membres » [29]. L'article 30 interdit les mesures nationales susceptibles d'entraver les importations « même si l'entrave est faible et s'il existe d'autres possibilités d'écoulement des produits importés » [30]. Une mesure législative d'application générale qui affecte l'exercice d'une activité économique par toutes les personnes et entreprises sur une partie déterminée du territoire national est, à notre avis, toujours susceptible d'entraver les échanges.

19. A la lumière des arrêts rendus dans l'affaire Peralta ainsi que dans d'autres

28 — Arrêt Aragonesa (précité, point 24); voir également l'arrêt Ligur Carni (précité, point 37). Cela apparaît également de manière implicite dans l'arrêt de la Cour du 9 juillet 1992, Commission/Belgique (C-2/90, Rec. p. I-4431, ci-après l'« arrêt Déchets wallons »).

29 — Arrêt précité, point 13, c'est nous qui soulignons.

30 — Précité, voir note 29.

affaires, il a été soutenu que « les effets restrictifs qu[e l'arrêté] pourrait produire sur la libre circulation des marchandises sont trop aléatoires et trop indirects pour que l'obligation qu'[il] édicte puisse être regardée comme étant de nature à entraver le commerce entre les États membres » [31]. Cet argument ne saurait être accepté, dans la mesure où il confond le degré de l'effet de la restriction et l'intensité du lien de causalité. Dans l'affaire Peralta, il avait été affirmé que les règles en cause affectaient l'intégralité du transport maritime italien de marchandises; dans l'affaire DIP, qu'elles entravaient, de manière générale, la vente au détail dans toute l'Italie; dans l'affaire Krantz, qu'elles affectaient la vente de biens à tempérament aux Pays-Bas et, dans l'affaire CMC Motorradcenter, qu'elles empêchaient le commerce parallèle de marchandises faisant l'objet de garanties qui n'étaient pas honorées par les concessionnaires du pays de destination. Cependant, le lien de causalité entre ces mesures et un éventuel effet sur les échanges intracommunautaires n'était qu'une question de pur hasard, c'est-à-dire que, en d'autres termes, il était trop ténu. La Cour n'était tout simplement pas prête à admettre que des règles nationales relatives aux déversements en mer effectués par des navires, à la planification et à l'octroi d'autorisations de commerces, à la saisie de biens en possession de débiteurs d'impôts récalcitrants et à la fourniture d'informations de bonne foi lors de la conclusion de contrats puissent être susceptibles d'avoir un effet perceptible sur les échanges. En revanche, l'impact de l'arrêté, en cause dans la présente espèce, sur les échanges est direct et immédiat. L'importation d'abeilles en provenance d'un autre État membre sur une partie du territoire danois est directement interdite. Dans un tel cas, le degré de l'effet sur les échanges intracommunautaires n'a, comme il a déjà été signalé, pas d'importance [32].

20. Il a également été affirmé que l'arrêté est simplement apparenté à une disposition nationale relative à des modalités de vente et que, de ce fait, il est exclu du champ d'application de l'article 30 du traité, conformément à l'arrêt Keck et Mithouard. Cette affirmation semble être fondée sur la circonstance que l'arrêté ne restreint pas l'importation d'abeilles sur le territoire danois de manière générale, mais qu'il limite simplement leur distribution sur une partie de ce territoire. A cet égard, la République italienne a suggéré un raisonnement par analogie en invoquant l'arrêt Blesgen, dans lequel la Cour a jugé que des restrictions en matière de commercialisation de certaines boissons alcoolisées dans des lieux ouverts au public, qui n'affectaient pas les autres formes de commercialisation des mêmes boissons [33], n'étaient pas contraires à l'article 30. A notre avis, il convient de rejeter cet argument. Bien que la restriction concerne uniquement une petite partie du territoire danois, elle a, dans son champ d'application territorial, l'effet d'une interdiction totale de commercialiser des abeilles autres que l'abeille brune originaire de l'île en question. Bien qu'une interdiction en matière de commercialisation puisse, au sens propre du terme, être décrite comme une règle « qui limite ou interdit certaines modalités de vente », elle peut, dans la présente espèce, tout aussi bien être décrite

31 — Arrêts Peralta (précité, point 24); DIP (précité, point 29); Krantz (précité, point 11), et CMC Motorradcenter (précité, point 12).

32 — De plus, les règles nationales qui sont considérées comme ayant un effet trop indirect et aléatoire sur les échanges sont invariablement applicables de manière indistincte; voir arrêts Peralta (précité, point 24); DIP (précité, point 29); Krantz (précité, point 10), et CMC Motorradcenter (précité, point 10). Ainsi qu'il apparaîtra ci-après, il peut être soutenu que l'arrêté est du moins partiellement discriminatoire.

33 — Arrêt précité, point 9.

comme une disposition applicable aux produits. Seuls des produits, à savoir des abeilles, d'une certaine couleur, envergure et origine peuvent être commercialisés ou détenus à Læsø. Pour écarter tout doute en la matière, il suffit de se reporter au critère déterminant de l'arrêt de principe rendu par la Cour dans l'affaire Keck et Mithouard, à savoir le critère de l'accès au marché [34]. Cet accès est manifestement bloqué s'agissant du marché de Læsø; aucun autre moyen de commercialisation d'abeilles non originaires de Læsø n'est autorisé sur l'île [35].

21. Enfin, il a été soutenu que la Cour ne devrait pas répondre aux questions déférées par la juridiction nationale, au motif que le litige concerne une situation purement interne. Nous ne sommes pas d'accord. Il est vrai que l'article 30 du traité ne saurait influer sur l'application de l'arrêté à la commercialisation ou l'élevage à Læsø d'abeilles en provenance d'autres parties du Danemark [36]. Cependant, lors des plaidoiries, il est apparu que le défendeur est en possession d'une licence accordée par les autorités danoises pour l'importation et l'exportation d'abeilles. Ainsi, on ne saurait exclure que l'arrêté l'empêche d'importer, en provenance de pays autres que le Danemark, des abeilles pour son entreprise d'apiculture à Læsø ou que les reines ou essaims existants, qu'il doit remplacer, étaient eux-mêmes importés. En tout état de cause, il nous semble qu'il est clair que l'arrêté est susceptible d'affecter la commercialisation au Danemark de produits en provenance d'autres États membres. Dans ces circonstances, il est de jurisprudence constante qu'il appartient à la juridiction nationale, dans le système de l'article 177 du traité, d'apprécier la pertinence des questions préjudicielles qu'elle pose à la Cour au regard des faits de l'affaire dont elle est saisie [37]. Cette manière d'appréhender les rapports entre la Cour et la juridiction nationale est toujours valable, comme le montre l'arrêt Giloy, dans lequel la Cour a confirmé qu'elle était prête à examiner les renvois préjudiciels où des dispositions du droit communautaire sont utilisées dans le droit national « pour déterminer les règles applicables à une situation purement interne à cet État » [38].

22. Il est possible de prétendre que l'arrêté impose une restriction discriminatoire aux échanges si on l'analyse au regard de la commercialisation des abeilles de l'espèce Apis mellifera prise dans son ensemble. L'arrêté favorise l'élevage à Læsø d'abeilles issues de la population danoise — c'est-à-dire de Læsø — d'une sous-espèce particulière d'abeilles, l'abeille brune Apis mellifera mellifera, en excluant toutes les abeilles, qu'elles soient brunes ou jaunes, importées sur l'île

34 — Précité, point 17.

35 — On peut également faire valoir que l'arrêté n'« affect[e pas] de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres », contrairement à ce qui est exigé pour que des restrictions en matière de modalités de vente échappent à l'application de l'article 30 du traité (précité, point 16). Voir la discussion ci-après concernant la question de savoir si l'arrêté est de nature discriminatoire.

36 — Arrêts Oosthoek's (précité, point 9); du 14 décembre 1982, Waterkeyn e.a. (314/81, 315/81, 316/81 et 83/82, Rec. p. 4337, points 11 et 12), et du 18 février 1987, Mathot (98/86, Rec. p. 809, point 9).

37 — Arrêt de la Cour du 14 juillet 1988, Smanor (298/87, Rec. p. 4489, points 8 et 9).

38 — Arrêt de la Cour du 17 juillet 1997 (C-130/95, Rec. p. I-4291). Au point 40 de ses conclusions présentées sous l'arrêt Pistre, précité, l'avocat général M. Jacobs a recommandé à la Cour de refuser d'examiner des questions concernant l'application de l'article 30 dans le cadre d'une situation purement interne, et cela, pour partie, parce que, dans ses conclusions présentées sous l'arrêt Giloy, il avait préconisé une manière de procéder différente de celle qui a finalement été adoptée par la Cour dans cette affaire, qui, à ce moment, n'avait pas encore été jugée. L'interprétation de l'article 30 peut avoir de la pertinence dans une affaire interne à un seul État membre si, par exemple, des règles nationales interdisent la discrimination à rebours: voir les conclusions présentées par l'avocat général M. Jacobs sous l'arrêt Pistre, précité, point 35.

en provenance d'autres parties du Danemark, d'autres États membres ou d'autres parties contractantes à l'accord EEE. Peu importe, selon cet argument, que l'arrêté exclue l'introduction à Læsø d'abeilles jaunes danoises, même celles qui, à l'origine, ont été élevées à Læsø, tout comme les abeilles brunes danoises, quelles qu'elles soient, provenant d'un endroit autre que Læsø. Cette analyse est amplement corroborée par la jurisprudence de la Cour. La constatation de l'existence d'une discrimination « n'est pas infirmée par la circonstance qu'un tel régime préférentiel déploie ses effets limitatifs dans une proportion identique tant à l'égard des produits fabriqués par des entreprises de l'État membre en question, qui ne sont pas situées dans la région visée par le régime préférentiel, qu'à l'égard des produits fabriqués par des entreprises établies dans les autres États membres » [39]. « [I]l n'en reste pas moins que tous les produits bénéficiant du régime préférentiel sont des produits nationaux... » [40]. « Pour qu'elle puisse être qualifiée de discriminatoire ou protectrice, il n'est donc pas nécessaire que cette mesure ait pour effet de favoriser l'ensemble des produits nationaux ou de ne défavoriser que les seuls produits importés à l'exclusion des produits nationaux » [41].

23. A titre subsidiaire, on peut, sur le fondement d'au moins deux éléments, soutenir que l'arrêté n'est pas discriminatoire, du moins dans la mesure où il affecte le défendeur, mais qu'il constitue, en revanche, une restriction indistinctement applicable aux importations. Cette circonstance est essentielle, étant donné que seules les restrictions indistinctement applicables peuvent être justifiées au titre d'exigences impératives relevant de l'intérêt général, comme celles découlant de la protection de l'environnement [42]. Les mesures discriminatoires, au contraire, ne bénéficient que des dérogations prévues à l'article 36 du traité. Tout d'abord, lorsqu'on analyse de manière séparée l'effet de l'arrêté sur le commerce de chacune des différentes sous-espèces d'abeilles, il apparaît qu'il exerce une discrimination en faveur de la production danoise — et notamment celle de Læsø — de l'abeille brune Apis mellifera mellifera par rapport à la production non danoise d'abeilles brunes, mais qu'il est indistinctement applicable pour ce qui concerne l'abeille jaune (principalement l'Apis mellifera ligustica). Les abeilles jaunes sont interdites sur Læsø, quelle que soit leur origine, celles originaires de Læsø incluses. Il est vrai que l'arrêté ne fait pas de distinction expresse entre les différentes sous-espèces en interdisant l'introduction de toute abeille sur Læsø à partir d'endroits situés à l'extérieur de l'île, il n'en demeure pas moins que les facteurs qui affectent l'applicabilité de l'arrêté à la lumière de l'article 30 du traité diffèrent selon qu'il s'agit d'abeilles brunes ou d'abeilles jaunes. Pour ce qui concerne les premières, l'exclusion d'abeilles appartenant à la même sous-espèce que l'abeille brune de Læsø doit être justifiée par l'existence de caractéristiques particulières à l'abeille brune de Læsø, caractéristiques qui n'ont cependant pas encore abouti à une classification taxinomique distincte. Pour ce qui concerne les abeilles jaunes, en revanche, le fait qu'elles appartiennent à une sous-espèce différente permet de reconnaître plus faci-

39 — Arrêt Du Pont de Nemours Italiana (précité, point 12).

40 — Précité, point 13.

41 — Arrêt Aragonesa (précité, point 24). Voir également les arrêts de la Cour du 5 décembre 1989, Commission/Italie (C-3/88, Rec. p. 4035, point 9); du 25 juillet 1991, Commission/Pays-Bas (C-353/89, Rec. p. I-4069, point 25), et du 3 juin 1992, Commission/Italie (C-360/89, Rec. p. I-3401, points 8 et 9).

42 — Voir arrêts de la Cour du 17 juin 1981, Commission/Irlande (113/80, Rec. p. 1625); Du Pont de Nemours Italiana (précité, point 14); Pistre (précité, point 52); Aragonesa (précité, point 13), et Déchets wallons (précité, point 9).

lement leur caractère objectivement différent, de sorte que des règles favorisant une sous-espèce par rapport à une autre ne doivent pas nécessairement, si elles visent un but d'intérêt général légitime, pour lequel cette distinction est essentielle, être considérées comme discriminatoires.

24. Un argument supplémentaire est fourni par l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire des déchets wallons [43]. Cette affaire concernait des règles régionales belges interdisant l'importation de déchets provenant d'autres régions de Belgique ou de l'étranger. Les règles en question auraient, à notre avis, normalement dû être considérées comme directement discriminatoires. Cependant, dans son arrêt, la Cour a attiré l'attention sur des facteurs particuliers susceptibles d'intervenir lorsqu'il s'agit de règles nationales en matière d'environnement:

« [P]our apprécier le caractère discriminatoire ou non de l'entrave en cause, il faut tenir compte de la particularité des déchets. En effet, le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, principe établi pour l'action de la Communauté en matière d'environnement à l'article 130 R, paragraphe 2, du traité, implique qu'il appartient à chaque région, commune ou autre entité locale de prendre les mesures appropriées afin d'assurer la réception, le traitement et l'élimination de ses propres déchets; ceux-ci doivent donc être éliminés aussi près que possible du lieu de leur production, en vue de limiter leur transport autant que faire se peut ... Il en ressort que, compte tenu des différences entre les déchets produits d'un lieu à un autre et de leur lien avec le lieu de leur production, les mesures contestées ne sauraient être considérées comme discriminatoires » [44].

25. Dans la présente affaire, l'arrêté vise à protéger une population particulière de la sous-espèce Apis mellifera mellifera dans le secteur géographique dont elle est originaire et où elle aurait développé un certain nombre de caractéristiques morphologiques distinctes. En vue d'atteindre cet objectif, l'arrêté en question met en place des mesures préventives destinées à empêcher des croisements avec l'abeille jaune et même avec des abeilles brunes autres que celles originaires de l'île. Cette mesure peut être considérée comme une tentative d'éliminer à la source le dommage que de tels croisements causent à l'environnement et de préserver la diversité biologique locale. Au vu de ces objectifs, il peut être soutenu qu'il existe des différences essentielles entre l'abeille brune de Læsø et les autres abeilles, qu'elles soient brunes ou jaunes. Si l'on admet qu'il existe de telles différences objectives entre l'abeille brune de Læsø et les autres abeilles exclues de l'île en vertu de l'arrêté, cela implique que l'exclusion de ces dernières n'avait pas de caractère discriminatoire. Comme nous l'avons indiqué, de telles différences objectives sont plus faciles à établir s'agissant de l'abeille jaune qui est exclue de Læsø quelle que soit son origine. Même vue sous cet angle, cette exclusion reste, bien entendu, une restriction indistinctement applicable au commerce d'abeilles non originaires de Læsø.

43 — Précité.

44 — Précité, points 34 et 36.

Même s'il n'y a pas de certitude quant au point de savoir si la population des abeilles brunes de Læsø a des particularités telles qu'elle mérite d'être protégée contre des croisements avec *toute* autre population d'abeilles, qu'elles soient brunes ou jaunes, nous pensons que, pour les besoins de l'analyse de ses effets sur le commerce d'abeilles jaunes, l'arrêté peut être considéré comme une mesure indistinctement applicable.

26. Par conséquent, nous aboutissons à la conclusion que l'arrêté constitue une mesure équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité, qui, dans la mesure où il affecte le commerce d'abeilles jaunes, est indistinctement applicable.

ii) Justification

27. Indépendamment de la question de savoir si l'arrêté est indistinctement applicable ou discriminatoire, il convient de considérer la possibilité d'une dérogation en vertu de l'article 36 du traité avant celle d'une justification par une exigence impérative relevant de l'intérêt général [45]. La question centrale au regard de la compatibilité de l'arrêté avec le traité est par conséquent celle de savoir s'il peut bénéficier de la dérogation de l'article 36 du traité portant sur les « interdictions ou restrictions d'importation ... justifiées par des raisons ... de protection de la santé et de la vie ... des animaux ». A notre avis, cette dérogation s'étend à la protection, dans le sens d'une conservation, d'une population d'animaux particulière, qu'il s'agisse d'une espèce, d'une sous-espèce ou d'un autre sous-groupe. Ainsi, des mesures nationales destinées à empêcher l'extinction d'une telle population par la maladie ou la chasse pourraient bénéficier, si cela devait s'avérer nécessaire, de la dérogation autorisée par l'article 36. La menace de la disparition d'une population particulière à cause de croisements et la perte, y consécutive, de la particularité qui la caractérise soulèvent des considérations quelque peu différentes. Il s'agit là d'un processus plus lent, probablement indolore. Il ne mettra pas nécessairement en péril la vie d'un quelconque individu qui fait partie de la population en question, bien que cela dépende de l'efficacité avec laquelle les membres survivants du groupe d'origine et les membres du groupe issu du croisement se disputent le territoire et le peu de ressources. Nous sommes néanmoins d'avis que les mesures nationales destinées à sauvegarder le caractère particulier de certaines populations d'animaux devraient elles aussi tomber sous le coup de l'article 36 du traité, si les autres conditions normalement exigées pour faire valoir une dérogation sont remplies. L'intérêt général en matière de protection de la santé et de la vie des animaux et de préservation des végétaux est aussi desservi lorsque des espèces ou autres sous-groupes d'une population animale disparaissent progressivement ou subissent des modifications irrévocables du fait d'une reproduction incontrôlée, que lorsque les membres actuellement vivants de cette espèce ou d'un autre sous-groupe meurent ou subissent des maladies ou des dommages de manière plus immédiate. L'existence d'un tel intérêt général au sens de l'article 36 en matière de protection de l'existence, à l'avenir, de différentes populations animales en tant que telles est renforcée par l'objectif communautaire prévu à l'article

45 — Arrêt Aragonesa (précité, point 13).

130 R du traité, à savoir « l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ».

28. Dans l'hypothèse où la Cour n'accepterait pas une telle interprétation de l'article 36, il est, à notre avis, possible de justifier une mesure restrictive indistinctement applicable, imposée en vue de protéger une population animale particulière, par la référence à l'exigence impérative de la protection de l'environnement [46]. Cette justification est corroborée par la convention de Rio. Les parties contractantes affirment « que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité ». L'article 2 de la convention de Rio confirme que celle-ci s'applique également à toute « espèce domestiquée ou cultivée », à savoir « toute espèce dont le processus d'évolution a été influencé par l'homme pour répondre à ses besoins ».

29. Le fait que la Communauté a conclu la convention de Rio pour les domaines, visés par la convention, qui relèvent de sa compétence, ne signifie pas que toute mesure restrictive adoptée par un État membre en conformité avec la convention est justifiée, que ce soit au regard de l'article 36 ou de l'intérêt général en matière de protection de l'environnement. Concernant le problème de la justification dans le présent cas, la juridiction nationale attire notamment l'attention sur le champ d'application géographique limité de l'arrêté ainsi que sur les affirmations du défendeur concernant l'importance des croisements déjà intervenus à Læsø et la prétendue absence de particularité de l'abeille brune de Læsø et de tout danger d'extinction de l'abeille brune dans le monde.

30. La Cour a jugé que, en l'absence de normes communes, il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé humaine au titre de l'article 36 ainsi que de la manière dont ce niveau doit être atteint, sous réserve des limites imposées par le traité, dont fait partie le principe de proportionnalité [47]. Cela signifie que les restrictions doivent répondre à « un objectif légitime de politique sanitaire » et qu'elles « doivent être limitées à ce qui est effectivement nécessaire pour assurer la sauvegarde de la santé publique », tout en tenant compte des conclusions scientifiques disponibles [48].

31. Nous pensons que les États membres devraient également bénéficier d'une certaine marge de manœuvre concernant la protection de la vie des animaux et que la protection d'une population particulière d'animaux, même en dessous du niveau de la sous-espèce, est un but légitime au sens de l'article 36 du traité ou, le cas échéant, de l'exigence impérative de la protection de l'environnement. L'article 2 de la convention de Rio définit la « diversité biologique »

46 — Concernant l'existence de cette exigence impérative, voir, par exemple, arrêts de la Cour du 20 septembre 1988, Commission/Danemark (302/86, Rec. p. 4607), et Déchets wallons (précité).

47 — Arrêts Aragonesa (précité, point 16); Commission/Allemagne (précité, point 41), et du 14 juillet 1983, Sandoz (174/82, Rec. p. 2445, point 16).

48 — Arrêt Commission/Allemagne (précité, points 42 et 44).

comme la « variabilité des organismes vivants de toute origine » y compris la « diversité au sein des espèces ». La convention évite de limiter sa protection aux espèces ou sous-espèces, optant plutôt pour des descriptions plus générales des divers types d'organismes visés. Ainsi, selon sa définition, les « ressources génétiques » correspondent simplement au « matériel génétique ayant une valeur effective ou potentielle » [49], sans référence à des distinctions taxinomiques établies entre espèces et sous-espèces, renvoyant uniquement aux « caractères distinctifs » développés par les espèces domestiquées et cultivées [50]. Cela est conforme à l'approche adoptée par un certain nombre d'autres instruments internationaux portant sur la protection des espèces sauvages. L'article I, sous a), de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973, définit le terme « espèce », pour les besoins de ladite convention, comme « toute espèce, sous-espèce, ou une de leurs populations géographiquement isolée ». L'article 1er de la convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage définit l'« espèce migratrice » comme « l'ensemble de la population ou toute partie séparée géographiquement de la population de toute espèce ou de tout taxon inférieur d'animaux sauvages ».

32. En conséquence, il est permis aux autorités danoises de chercher à conserver l'abeille brune de Læsø, même s'il ne s'agit pas d'une sous-espèce distincte, mais simplement d'une population, distincte sur le plan géographique et morphologique, de la sous-espèce Apis mellifera mellifera, sous-espèce qui, comme il a été indiqué, peut être retrouvée dans un certain nombre de pays. Pour ce qui concerne la présente affaire, il apparaît clairement que l'abeille brune de Læsø, Apis mellifera mellifera, est distincte de l'abeille jaune, qui a la préférence du défendeur, à condition qu'il soit établi que la population d'abeilles brunes a été maintenue dans un état de relative pureté. Le degré de distinction *au sein* de la sous-espèce serait déterminant pour l'issue du litige uniquement si le défendeur cherchait à importer ou à élever des abeilles brunes originaires d'un endroit autre que Læsø. De plus, le cadre pertinent d'une éventuelle analyse doit, à notre avis, être la population danoise d'abeilles brunes, de sorte que les autorités danoises sont autorisées à réagir face à des menaces pesant sur l'existence, à l'avenir, de cette population, même si les abeilles brunes survivent et se développent dans un état de relative pureté ailleurs dans la Communauté ou dans le monde. Il n'est pas nécessaire que la population en question soit menacée d'un danger immédiat d'extinction, bien que le royaume de Danemark semble considérer qu'un tel danger existe dans le présent cas. La politique de la Communauté elle-même dans le domaine de l'environnement souligne, à l'article 130 R du traité, les principes de précaution et d'action préventive. En outre, les parties contractantes à la convention de Rio notent « qu'il importe au plus haut point *d'anticiper et de prévenir* les causes de la réduction ou de la perte sensible de la diversité biologique à la source *et de s'y attaquer* » [51], indiquant que, si cela s'avère nécessaire, des mesures de prévention doivent être prises. C'est à la juridiction nationale qu'il appartient de trancher à la lumière de la preuve de la prédominance générale de l'abeille jaune et des preuves

49 — Article 2 de la convention de Rio.

50 — Voir la définition des « conditions in situ » à l'article 2 de la convention de Rio.

51 — Préambule de la convention de Rio, c'est nous qui soulignons.

scientifiques pertinentes concernant les caractéristiques génétiques de l'abeille brune, notamment ses gènes récessifs, et au vu de la question de savoir si l'existence, à l'avenir, d'une population d'abeilles brunes distinctes à Læsø est suffisamment menacée pour justifier l'arrêté.

33. L'article 8 de la convention de Rio propose également différents types de mesures appropriées, destinées à atteindre l'objectif de la conservation de la diversité biologique à travers la conservation in situ. Cet article stipule que « [c]haque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra: a) établit un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique » et « h) empêche d'introduire, contrôle ou éradique les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces ». Il apparaît donc que les mesures visant à exclure d'un territoire certains types d'animaux qui menacent l'existence d'un autre type d'animaux relèvent, en principe, du champ d'application de la convention et reflètent donc une pratique recommandée, sur le plan international, dans ce domaine.

34. Dans le cadre de la présente affaire, il reste à déterminer l'*efficacité* et le *caractère approprié* des mesures adoptées par le royaume de Danemark dans l'arrêté. Ainsi, c'est à la juridiction nationale qu'il appartient d'établir si l'abeille brune de Læsø continue à subsister dans un état de relative pureté. S'il s'avère que la population des abeilles brunes de Læsø a déjà subi des modifications substantielles du fait de croisements avec des abeilles jaunes, la juridiction nationale peut considérer que l'arrêté n'est pas de nature à produire des effets permettant d'atteindre l'objectif visé, étant donné que la situation s'est déjà dégradée de manière irrémédiable. Dans ce cas, le maintien de la restriction relative à l'élevage d'abeilles jaunes sur l'île pourrait être considéré comme disproportionné. D'un autre côté, si la population de Læsø est relativement pure, mais qu'elle ne peut pas être distinguée, du point de vue morphologique, des autres populations de l'Apis mellifera mellifera, la restriction à l'introduction d'autres abeilles brunes sur l'île n'est pas justifiable. En outre, si, comme le royaume de Danemark l'a indiqué, l'abeille brune de Læsø se distingue du point de vue morphologique des autres populations de l'Apis mellifera mellifera, tout en partageant ces éléments distinctifs avec d'autres abeilles brunes scandinaves, l'exclusion de ces abeilles doit être considérée comme excessivement restrictive. Cependant, ces deux derniers points concernent uniquement le commerce d'abeilles brunes et n'affectent, en eux-mêmes, pas nécessairement le maintien de la restriction à l'importation ou à l'élevage d'abeilles jaunes, problème qui est directement visé dans la présente affaire.

35. Dans son appréciation du caractère proportionné de l'arrêté, la juridiction nationale devrait également garder à l'esprit le champ d'application géographique limité de celui-ci. La restriction à l'exercice de droits communautaires au Danemark est réduite de manière correspondante. La circonstance que l'arrêté impose des obligations au lieu de procéder sur la base du volontariat ne constitue pas une preuve du caractère disproportionné de celui-ci. Il est évident que, pour atteindre le but de la prévention de tout croisement, il est nécessaire que les apiculteurs agissent pleinement en accord avec les efforts

visant à exclure les abeilles étrangères de l'île. Dans l'appréciation de la question de savoir si l'arrêté n'impose pas plus de restrictions aux droits communautaires que nécessaire, il convient également de tenir compte du fait qu'une indemnité est prévue pour les éventuelles pertes résultant de l'application de l'arrêté.

## Conclusion

36. Pour les motifs que nous avons développés ci-dessus, nous recommandons à la Cour de répondre comme suit aux questions déférées par la juridiction nationale:

« 1) Les règles nationales interdisant de détenir et d'importer des abeilles autres que les abeilles appartenant à une population, d'une sous-espèce particulière, qui se trouve sur une partie déterminée du territoire national soumis à ces règles constituent une mesure ayant un effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 30 du traité.

2) Dans la mesure où les abeilles d'autres sous-espèces sont exclues d'une partie déterminée du territoire national par de telles règles nationales, ces règles peuvent être justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des animaux, conformément à l'article 36 du traité, si elles visent à protéger une population distincte et relativement pure de la sous-espèce concernée qui se trouve sur cette partie du territoire national, même s'il existe également des abeilles de cette sous-espèce ailleurs dans la Communauté ou dans le monde. De telles règles peuvent être justifiées en tant que mesures préventives, même en l'absence d'une menace immédiate d'extinction de la population protégée. »