CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 5 mai 1998 *

1. Un « bovin reproducteur de race pure » est défini à l'article 1er, sous a), de la directive 77/504/CEE [1], modifié par la directive 91/174/CEE [2], comme

« tout animal de l'espèce bovine, y compris les buffles, dont les parents et les grands-parents sont inscrits ou enregistrés dans un livre généalogique de la même race et qui y est lui-même soit inscrit, soit enregistré et susceptible d'y être inscrit ».

2. L'article 2, deuxième tiret, de la directive 77/504, tel que modifié par la directive 94/28/CE [3], oblige les États membres à veiller à ce que ne soient pas interdits, restreints ou entravés pour des raisons zootechniques les échanges intracommunautaires de sperme et d'ovules et embryons provenant de bovins reproducteurs de race pure.

3. La directive 87/328/CEE [4], prise en application de l'article 3 de la directive susmentionnée et dont l'interprétation, avec celle des articles 30 et 36 du traité, fait l'objet de la présente affaire, a en particulier pour objectif, selon ses considérants, d'éviter que:

« des dispositions nationales relatives à l'admission à la reproduction des bovins reproducteurs de race pure et de leur semence ne constituent une interdiction, une restriction ou une entrave aux échanges intracommunautaires, qu'il s'agisse de la monte naturelle ou de l'insémination artificielle ».

4. En conséquence, son article 2 dispose que:

« 1. Un État membre ne peut interdire, restreindre ou entraver:

...

* Langue originale: le français.

1 — Directive du Conseil, du 25 juillet 1977, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (JO L 206, p. 8).

2 — Directive 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 (JO L 85, p. 37).

3 — Directive du Conseil, du 23 juin 1994, fixant les principes relatifs aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'importation en provenance des pays tiers d'animaux, de spermes, d'ovules et d'embryons, et modifiant la directive 77/504 (JO L 178, p. 66).

4 — Directive du Conseil, du 18 juin 1987, relative à l'admission à la reproduction des bovins reproducteurs de race pure (JO L 167, p. 54).

— l'admission à l'insémination artificielle sur son territoire de taureaux de race pure ou l'utilisation de leur semence lorsque ces taureaux ont été admis à l'insémination artificielle dans un État membre sur la base de tests effectués conformément à la décision 86/130/CEE [5].

... »

5. Cette décision de la Commission, du 11 mars 1986, fixe les méthodes de contrôle des performances et d'appréciation de la valeur génétique des animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure. Elle a été modifiée par la décision 94/515/CE [6].

6. Il ressort de la demande de décision préjudicielle présentée par le Helsingborgs tingsrätt que le procureur général a engagé des poursuites contre M. Hagelgren, M. Nilsson et M^me^ Arrborn pour infraction à la loi suédoise sur le contrôle des animaux domestiques (loi n° 342 de 1985 et loi n° 1481 de 1993).

7. A ce titre, il est reproché à M. Hagelgren d'avoir, le 30 mars 1996, vendu sans autorisation de la semence de taureau à M. Nilsson. A ce dernier est reproché le fait d'avoir, le même jour, fait inséminer sans autorisation quatre vaches lui appartenant. M^me^ Arrborn, quant à elle, est poursuivie pour avoir, le même jour, procédé sans autorisation à l'insémination en cause.

8. Ces trois personnes sont simultanément poursuivies pour infraction à la loi sur la protection des animaux (loi n° 534 de 1988). Le ministère public leur reproche, en effet, d'avoir fait inséminer, de concert, le 30 mars 1996, quatre vaches appartenant à M. Nilsson avec de la semence de quatre taureaux « présentant la tare génétique de l'hypertrophie musculaire et de race Blanc-Bleu belge » et d'avoir enfreint de cette façon l'interdiction frappant « la reproduction de nature à entraîner des souffrances pour les animaux et à affecter le comportement naturel des animaux ».

9. Il ressort également du dossier que les défendeurs ont reconnu les faits, tout en contestant l'existence d'une infraction. Ils estiment, en effet, que la législation nationale appliquée est contraire au droit communautaire, en ce qui concerne tant l'exigence d'un agrément pour l'insémination que l'interdiction de pratiquer l'insémination avec de la semence provenant de taureaux de la race Blanc-Bleu belge.

5 — JO L 101, p. 37.

6 — Décision de la Commission du 27 juillet 1994 (JO L 207, p. 30).

10. L'exigence de l'agrément pour l'insémination résulte de l'article 2 du règlement n° 343 de 1985 sur le contrôle des animaux domestiques ainsi que de l'arrêté n° 98 de 1994, relatif à l'insémination artificielle des bovins, en vigueur à l'époque des faits. Cet agrément peut viser une ou plusieurs opérations intervenant dans l'insémination, telles que la collecte, la manutention et la distribution de la semence, ainsi que l'insémination elle-même.

11. La demande d'agrément doit comporter des renseignements concernant les espèces d'animaux concernées, la ou les opérations d'insémination visées, les personnes qui en seront chargées, le vétérinaire responsable, ainsi qu'un engagement écrit de ce dernier.

12. L'arrêté fixe également les exigences sanitaires et les tests à pratiquer sur les taureaux qui doivent être admis et gardés dans un centre d'insémination, mais ne prévoit aucune règle en matière de contrôle de l'importation de sperme animal. La distribution de celui-ci en Suède est subordonnée à l'autorisation de pratiquer l'insémination. La personne qui a reçu la semence est tenue de communiquer au distributeur des informations concernant notamment les résultats du vêlage, la fréquence des vêlages difficiles, la survenance de maladies héréditaires et de malformations. Le propriétaire des animaux peut inséminer son propre bétail, mais à condition de tenir un registre.

13. L'interdiction de la reproduction de nature à entraîner des souffrances pour les animaux est prévue à l'article 29 du règlement n° 539 de 1988 sur la protection des animaux. En exécution de ce règlement, l'administration nationale de l'agriculture a adopté l'arrêté n° 129 de 1993, relatif à l'élevage d'animaux à caractère agricole, qui interdit « l'insémination des génisses et des vaches, ou l'implantation d'embryons, lorsque des vêlages difficiles sont prévisibles ».

14. L'arrêté n° 113 de 1995 de l'administration nationale de l'agriculture, relatif aux exigences liées à la protection des animaux dans le cadre de la reproduction, interdit d'utiliser pour celle-ci des reproducteurs « qui présentent des gènes létaux, des tares ou autres caractéristiques héréditaires entraînant des souffrances pour les descendants ou affectant négativement le comportement naturel des descendants ».

15. Cette interdiction s'applique également à des caractéristiques autres que celles énumérées dans une annexe jointe à l'arrêté si elles entraînent des souffrances ou un comportement anormal chez les descendants.

16. L'article 3, paragraphe 2, de l'arrêté n° 181 de 1995 prévoit en outre que les vaches

« ne peuvent non plus être utilisées pour la reproduction s'il s'avère que l'animal présente, selon toute vraisemblance, une disposition héréditaire l'exposant à des maladies trop fréquentes, à des difficultés de vêlage ou à des risques de mortinatalité.

Un reproducteur qui, par son origine, est susceptible d'être porteur de gènes ou de tares héréditaires visées aux paragraphes 1 et 2 et dont l'absence peut être établie par des tests peut être utilisé à des fins de reproduction, à condition d'avoir subi avec succès les tests en question. »

17. Saisi des poursuites décrites ci-dessus, le Helsingborgs tingsrätt a, par ordonnance du 28 avril 1997, posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 30 du traité et la directive 87/328 autorisent-ils une autorité nationale à exiger un agrément pour des activités d'insémination portant sur la semence de bovins, c'est-à-dire la récolte de la semence, la gestion et la distribution de la semence ainsi que sa mise en place, de la manière décrite ci-dessus?

2) L'article 30 du traité et la directive 87/328 autorisent-ils un État membre à interdire ou à soumettre à des conditions l'insémination et la reproduction des bovins

a) de nature à entraîner, selon une autorité nationale, des souffrances pour les animaux ou à affecter le comportement naturel des animaux, ou

b) d'une certaine race qui est considérée par une autorité nationale comme porteuse de tares génétiques?

3) a) L'interprétation du préambule à la directive 87/328 permet-elle des exceptions nationales à l'admission à l'insémination artificielle sur le territoire national en ce qui concerne des animaux ayant un patrimoine génétique indésirable, même si ces exceptions impliquent une interdiction des taureaux qui satisfont aux critères de l'article 2 de la directive?

b) En cas de réponse affirmative à la question précédente: la définition de la 'détérioration du patrimoine génétique' et des 'tares héréditaires' peut-elle incomber à un seul État membre? »

Quant à la première question

18. Il est demandé à la Cour, en substance, si l'exigence d'agrément pour des activités d'insémination des bovins est conforme à l'article 30 du traité et à la directive 87/328.

19. Le gouvernement suédois précise que l'exigence d'agrément peut concerner une ou plusieurs phases du traitement de la semence. Ces phases sont, selon l'article 1er de l'arrêté n° 98 de 1994 relatif à l'insémination des bovins, la récolte, le traitement et la distribution, ainsi que l'insémination.

20. Dans la mesure où la distribution ainsi que l'insémination elle-même sont soumises à l'exigence d'agrément, il est clair que le commerce entre États membres est susceptible d'être affecté, comme l'exposent tant les gouvernements qui ont présenté des observations que la Commission. En effet, comme la Cour l'a jugé dans son arrêt Centre d'insémination de la Crespelle [7] et rappelé dans l'affaire Gervais e.a. [8], l'exigence de l'agrément peut entraîner en pratique une discrimination à l'égard de la semence importée, circonstance qui relèverait du champ d'application de l'article 30 et, le cas échéant, de l'article 36 du traité.

21. Il est cependant de jurisprudence constante [9] que, lorsque, par application de l'article 100 du traité CEE, des directives communautaires prévoient l'harmonisation de mesures nécessaires, entre autres, pour assurer la protection de la santé des personnes et des animaux et aménagent des procédures communautaires de contrôle de leur observation, le recours à l'article 36 cesse d'être justifié, les contrôles appropriés devant désormais être effectués et les mesures de protection prises dans le cadre tracé par la directive d'harmonisation.

22. Il y a donc lieu de déterminer de façon plus précise dans quelle mesure la directive 87/328, précitée, affecte la possibilité pour un État membre d'exiger un agrément pour les différentes phases de l'insémination décrites par le gouvernement suédois.

23. Le quatrième considérant de la directive rappelle la nécessité d'éviter toute détérioration du patrimoine génétique. A cette fin, le septième considérant énonce que:

« la prescription que les semences doivent provenir des centres chargés de l'insémination artificielle officiellement agréés est de nature à présenter les garanties nécessaires à la réalisation du but poursuivi ».

7 — Arrêt du 5 octobre 1994 (C-323/93, Rec. p. I-5077).

8 — Arrêt du 7 décembre 1995 (C-17/94, Rec. p. I-4353, point 38).

9 — Voir, par exemple, les deux arrêts précités.

24. Par voie de conséquence, l'article 4 de la directive 87/328 stipule que:

« Les États membres veillent à ce que, pour les échanges intracommunautaires, la semence visée à l'article 2 soit récoltée, traitée et stockée dans un centre d'insémination artificielle officiellement agréé. »

25. Il s'ensuit que l'exigence d'un agrément pour la récolte et le traitement de la semence dans le pays d'origine ne saurait être considérée comme contraire à la directive.

26. En revanche, le cadre tracé par la directive 87/328, ainsi que par la directive 88/407/CEE du Conseil, du 14 juin 1988, fixant les exigences de police sanitaire applicables aux échanges intracommunautaires et aux importations de sperme surgelé d'animaux de l'espèce bovine [10], n'inclut pas, selon l'arrêt de la Cour dans l'affaire Centre d'insémination de la Crespelle [11], précitée, le stockage ou l'utilisation de la semence dans l'État membre de destination.

10 — JO L 194, p. 10.
11 — Points 34 et 35.

27. Il s'ensuit, selon la Cour, que:

« les conditions sanitaires dans les échanges intracommunautaires de la semence bovine n'ont pas encore fait l'objet d'une harmonisation complète au niveau communautaire en ce qui concerne l'État de destination de la semence ».

28. La Cour a précisé au point 32 de l'arrêt Gervais e.a., précité, que:

« il résulte du contenu ainsi que de l'objectif des directives 77/504 et 87/328 qu'elles visent à l'harmonisation des conditions d'admission à la reproduction des bovins reproducteurs de race pure et de leur semence, en vue d'éliminer les entraves zootechniques à la libre circulation des semences bovines. Ces directives ne régissent cependant ni les conditions de mise en place de la semence ou la formation d'inséminateurs ni d'ailleurs la délivrance de certificats ou de licences permettant d'accéder aux fonctions réglementées d'inséminateurs ».

29. Force est donc de conclure que l'harmonisation réalisée en particulier par les directives 77/504, 87/328 et 88/407, précitées, n'a pas été menée au point où elle empêcherait l'État membre de destination d'exiger un

agrément pour la distribution ou la mise en place de la semence.

30. Il faut, dès lors, analyser cette condition imposée par la législation nationale à la lumière des articles 30 et 36 du traité.

31. Dans ce contexte, le gouvernement suédois expose que l'exigence d'agrément pour l'insémination ne relèverait pas de l'article 30, puisqu'elle n'aurait ni pour objet ni pour effet de réglementer le commerce du sperme entre États membres.

32. Comme nous l'avons rappelé ci-dessus, l'exigence d'agrément pour la distribution est, par sa nature même, susceptible d'affecter le commerce entre États membres dès lors qu'elle s'applique à la semence importée. Il en va de même pour l'agrément exigé pour l'insémination elle-même, dans la mesure où il ne serait guère utile pour un opérateur de pouvoir importer de la semence, si l'autorisation lui était refusée de procéder, ou de faire procéder, à l'insémination avec ladite semence.

33. En l'espèce, tel est d'autant plus le cas qu'il ressort du dossier que, en Suède, l'autorisation d'importer suppose que le demandeur ait obtenu l'autorisation relative à l'insémination.

34. La mesure en cause relève par conséquent de l'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives prévue à l'article 30 du traité. Dès lors se pose la question de l'applicabilité de l'article 36 du traité.

35. Le gouvernement finlandais expose dans ce contexte que « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux », énumérée dans cette disposition, justifie l'exigence d'un agrément pour la distribution et la mise en place de la semence de bovins reproducteurs de race pure.

36. Il invoque au soutien de cette thèse l'arrêt Centre d'insémination de la Crespelle, précité, où la Cour a jugé que:

« les États membres peuvent valablement invoquer des raisons sanitaires pour faire obstacle à la libre circulation du sperme bovin pour autant que les restrictions aux échanges intracommunautaires soient proportionnées à l'objectif visé ».

37. Il ressort du dossier que l'exigence d'agrément n'est pas spécifique aux produits importés et ne semble pas affecter ceux-ci plus que les produits nationaux.

38. En vertu du raisonnement suivi par la Cour dans l'affaire Centre d'insémination de la Crespelle, il appartient toutefois à la juridiction nationale de se prononcer sur la question de savoir si l'exigence d'un agrément pour la distribution et la mise en place de la semence bovine a un effet restrictif des échanges disproportionné par rapport à l'objectif de protection de la santé publique qu'il s'agit d'atteindre.

39. Une précision s'impose cependant. Il ressort, en effet, clairement de ce qui précède que, si les États membres ont la possibilité d'imposer l'agrément en question, c'est pour des raisons de santé publique, telles qu'elles sont prévues à l'article 36 du traité.

40. Je partage donc l'avis de la Commission, qui relève que les conditions de l'agrément doivent dès lors viser à garantir les aptitudes professionnelles de la personne appelée à procéder à l'insémination. Elles ne doivent pas constituer une façon détournée d'interdire certaines inséminations sous prétexte, par exemple, des caractéristiques jugées indésirables de la semence utilisée. En effet, comme nous allons le voir, nous ne serions plus alors dans le domaine de la santé publique au sens de l'article 36, mais bien dans le domaine relatif à la protection du patrimoine génétique, domaine où l'harmonisation communautaire est complète et les articles 30 et 36 ne sont donc pas applicables.

41. Le gouvernement finlandais ajoute encore, à juste titre, que la présente affaire concerne le droit d'offrir des services en matière d'insémination artificielle. Elle devrait, par conséquent, a priori, être examinée au regard des règles du traité concernant la libre prestation de services.

42. C'est cependant avec raison que le même gouvernement expose qu'en l'espèce est en cause un prestataire de service suédois désireux d'offrir un service dans ce même État membre. Il est donc clair que tous les aspects de la prestation de services sont localisés dans celui-ci. Les règles du traité relatives à la libre prestation de services ne sont donc pas applicables et c'est à bon droit que la juridiction de renvoi se réfère uniquement, pour ce qui est du traité, aux règles relatives à la libre circulation des marchandises.

43. Je vous propose donc de répondre de la façon suivante à la première question posée par le Helsingborgs tingsrätt:

L'article 30 du traité et la directive 87/328 ne s'opposent pas à la législation d'un État membre qui impose la délivrance d'un agrément pour gérer, distribuer et mettre en place de la semence bovine en provenance d'un autre État membre, dès lors que cet agrément a pour objectif de garantir que son bénéficiaire possède les qualifications nécessaires pour l'opération envisagée.

Quant à la deuxième question

44. Rappelons que cette question est libellée comme suit:

L'article 30 du traité et la directive 87/328 autorisent-ils un État membre à interdire ou à soumettre à des conditions l'insémination et la reproduction des bovins

a) de nature à entraîner, selon une autorité nationale, des souffrances pour les animaux ou à affecter le comportement naturel des animaux, ou

b) d'une certaine race qui est considérée par une autorité nationale comme porteuse de tares génétiques?

45. Les gouvernements suédois, finlandais et norvégien exposent que l'harmonisation réalisée par les directives serait incomplète. Ils estiment, en effet, que celles-ci règlent des matières telles que l'origine et la qualité de la semence des bovins reproducteurs de race pure, ou encore la prévention de la propagation des épizooties.

46. En revanche, l'harmonisation communautaire ne couvrirait pas l'ensemble des questions de protection de la vie et de la santé des animaux qui se posent. En particulier, les gouvernements cités ci-dessus estiment que la protection des animaux dans le cadre de la reproduction n'est pas assurée par les règles communautaires applicables, qui ne concerneraient pas cette préoccupation. En effet, les directives réglementeraient la reproduction en prenant en compte des considérations liées exclusivement à la production, et non à la santé, des animaux. Des bovins reproducteurs pourraient donc avoir subi avec succès les tests prévus par la réglementation communautaire, tout en présentant des particularités héréditaires indésirables pour des raisons de protection animale. Aucune règle communautaire spécifique fixant les conditions d'admission des bovins à la reproduction ne viserait à empêcher que se déclarent chez les bovins des troubles sanitaires de nature à les empêcher de naître, de grandir ou de vivre normalement sans une assistance importante de la part des vétérinaires.

47. Ces gouvernements en concluent que, puisque l'harmonisation communautaire n'inclut pas l'ensemble des considérations liées à la santé animale, il est toujours loisible aux autorités nationales de prendre les mesures qu'elles jugent nécessaires pour la protection de la vie et de la santé des animaux.

48. Si de telles mesures devaient être considérées comme tombant dans le champ d'application de l'article 30, elles seraient,

selon lesdits gouvernements, justifiées en vertu de l'article 36 du traité.

49. En effet, dans le cas présent, des mesures seraient nécessaires du fait des problèmes de santé animale posés par la race Blanc-Bleu belge, en cause dans l'affaire au principal. En effet, les animaux de cette race souffriraient de troubles structurels du mouvement et du comportement. Leurs organes internes, en particulier le coeur et les poumons, seraient trop petits par rapport à leur poids, ce qui serait source de stress et d'infections. De plus, leur reproduction serait difficile et donnerait fréquemment lieu à des césariennes nécessitant le recours massif à des antibiotiques.

50. Le gouvernement suédois précise, cependant, que les mesures nationales en cause visent à lutter contre le gène de l'hypertrophie musculaire, quel que soit l'animal qui présenterait cette tare. L'interdiction ne viserait donc en aucune manière, ni en droit ni en fait, la semence importée ou une race spécifique quelconque. Il ne s'agirait donc pas d'une discrimination au sens de l'article 36 du traité.

51. Le gouvernement norvégien ajoute que, même si l'on considérait que les règles nationales visant à protéger la santé animale relèvent du champ d'application de la directive 87/328, elles n'enfreindraient pas celle-ci. Il expose à cet égard que « des règles nationales interdisant ou soumettant à des conditions, sur la base de considérations liées au bien-être des animaux, la reproduction peuvent constituer un instrument important pour prévenir certaines évolutions malencontreuses dans l'activité de reproduction en Europe ». Il estime « qu'il serait regrettable que l'admission à la reproduction d'une race déterminée dans un État membre aurait pour conséquence que cette reproduction serait automatiquement autorisée dans tous les autres États membres pour des seuls motifs liés à la libre concurrence ».

52. En revanche, le gouvernement belge estime que les directives communautaires ont réalisé une harmonisation telle qu'il n'est plus possible pour les autorités d'un État membre de qualifier unilatéralement de tare héréditaire la caractéristique spécifique d'une race et d'en tirer prétexte pour interdire ou soumettre à des conditions l'insémination ou la reproduction de bovins de cette race.

53. De plus, l'expérience des élevages belges, où les bovins de race Blanc-Bleu belge sont nombreux, démontrerait que les problèmes de protection de la santé de ces animaux, décrits par les gouvernements cités ci-dessus, ne se poseraient pas en réalité.

54. Les défendeurs dans l'affaire au principal estiment également que, l'harmonisation communautaire étant complète, les directives citées ci-dessus excluent l'application des règles nationales en cause.

55. Le gouvernement français rappelle la jurisprudence de la Cour selon laquelle les conditions zootechniques et généalogiques applicables aux échanges de bovins de race pure ont fait l'objet d'une harmonisation complète. Il en résulte, selon le gouvernement français, que la présence d'un gène dans la semence d'un bovin, mise en circulation conformément aux normes communautaires, ne saurait justifier une interdiction d'importation de la semence dans un État membre. Celui-ci ne peut en effet qualifier un gène de tare génétique sur la base de sa seule appréciation, sans recourir à la procédure prévue à la décision 86/130.

56. Enfin, l'harmonisation communautaire étant complète, un État membre ne peut pas non plus se prévaloir des dispositions de l'article 36 du traité.

57. La Commission estime, quant à elle, que l'harmonisation communautaire empêche l'autorité nationale du pays d'importation de décider elle-même si un bovin de race pure présente une caractéristique ou une tare génétique. En effet, pour arriver à une telle décision, il y aurait lieu d'appliquer les procédures prévues par les directives et décisions pertinentes.

58. La Commission ajoute, cependant, que deux domaines échappent à l'harmonisation. En effet, il pourrait être nécessaire de prendre en compte la protection des animaux dès l'appréciation de la valeur génétique. En outre, la question de la protection des animaux se poserait également, dans certains cas exceptionnels, selon le résultat de l'insémination.

59. Le droit communautaire ne réglant pas, selon la Commission, ces situations, les États membres seraient donc en droit d'y appliquer des règles nationales. Les articles 30 et 36 seraient alors applicables. La Commission estime, enfin, qu'il appartiendrait au juge national de décider si les mesures nationales en cause remplissent les conditions d'application de l'article 36. En particulier, l'administration nationale devrait démontrer la nécessité de ces mesures et leur caractère proportionné par rapport à l'objectif qui leur est assigné.

Appréciation

60. La question posée par la juridiction de renvoi se réfère en premier lieu à la protection et à la santé des animaux et en second lieu aux tares génétiques. Je voudrais commencer par examiner ce second aspect. Il se situe clairement dans le domaine d'application de la directive 87/328, précitée.

61. En effet, la lutte contre les tares génétiques relève de l'amélioration génétique du cheptel bovin. Or, concernant ce domaine, la

Cour a jugé, dans sa jurisprudence précitée [12], qu'il résulte des dispositions de la directive 87/328, ainsi que de la directive 91/174, que les conditions zootechniques et généalogiques de la commercialisation des semences de bovins reproducteurs de race pure ont fait l'objet au niveau communautaire d'une harmonisation complète.

62. Comme le rappelle la Commission, les directives 87/328 et 77/504 ont pour but l'harmonisation de l'ensemble des échanges de bovins de race pure et de leur semence. Il résulte de leurs dispositions [13] que les États membres ne peuvent interdire, restreindre ou entraver ni les échanges intracommunautaires de sperme et d'embryons provenant de bovins reproducteurs de race pure ni l'admission à l'insémination artificielle de la semence de taureaux de race pure.

63. Cette prohibition de mesures restrictives nationales est applicable dès lors qu'un certain nombre de conditions sont réunies [14]. Celles-ci visent à garantir que ne bénéficient de la libéralisation intracommunautaire des échanges de bovins reproducteurs de race pure que des animaux d'une valeur génétique suffisante et ne présentant pas de tares génétiques.

64. Cette condition est supposée remplie lorsque les semences proviennent d'un centre chargé de l'insémination artificielle officiellement agréé dans un autre État membre, et lorsque les taureaux en question ont été admis à l'insémination artificielle sur la base de tests effectués conformément à la décision 86/130, précitée.

65. Par ailleurs, si un animal est enregistré dans un livre généalogique, un autre État membre ne peut empêcher que cette race soit inscrite dans les livres généalogiques des organisations ou associations d'éleveurs officiellement agréées sur son territoire (article 4 de la directive 77/504).

66. Toutefois, un régime particulier est prévu lorsqu'un animal individuel présente une tare génétique. On peut lire, en effet, à l'annexe de la décision 94/515, précitée, ce qui suit:

« Les particularités et tares génétiques d'un animal, définies par les organismes officiellement habilités à la détermination de ces caractères, en accord avec les organisations ou associations d'éleveurs reconnues officiellement conformément à la décision 84/247/CEE de la Commission, du 27 avril 1984, déterminant les critères de reconnaissance des organisations et associations d'éleveurs tenant ou créant des livres généalogiques pour les bovins reproducteurs de race pure, *doivent faire l'objet d'une publication* » (annexe de la décision, point III: Évaluation génétique, 1. Principes, in fine).

12 — Voir, par exemple, arrêt Centre d'insémination de la Crespelle, précité, au point 33.

13 — Article 2 de la directive 77/504 et article 2 de la directive 87/328.

14 — Voir les directives 77/504 et 87/328, précitées, ainsi que la décision 86/130, précitée, modifiée par la décision 94/515.

67. Ceci devrait normalement avoir pour effet qu'aucun éleveur de bovins, ni dans le pays d'origine du taureau ni dans un autre État membre, ne voudra utiliser le sperme de cet animal en vue d'une insémination artificielle.

68. Ce système, basé sur la publication des tares génétiques, implique nécessairement que l'autorité nationale du pays d'importation du taureau ou de son sperme ne saurait substituer son appréciation à celle des organismes officiellement désignés du pays d'exportation, en décidant elle-même qu'un bovin individuel, et encore moins une race entière, présente une tare génétique.

69. Il y a lieu, enfin, de souligner que, lorsqu'un État membre a des critiques à formuler en ce qui concerne l'inscription d'une certaine race dans les livres généalogiques d'un autre État membre, il peut s'adresser à la Commission en lui demandant de faire usage de l'article 6 de la directive 77/504, qui permet notamment d'arrêter, selon la procédure du comité zootechnique, auquel fait référence l'article 8 de la même directive:

— les méthodes de contrôle des performances et *d'appréciation de la valeur génétique* des animaux de l'espèce bovine;

— les critères d'inscription dans les livres généalogiques.

70. L'article 2, paragraphe 2, de la directive 87/328 prévoit, de son côté, que, lorsque l'admission de taureaux à l'insémination artificielle donne lieu à des conflits, les opérateurs ont le droit de solliciter l'avis d'un expert. Compte tenu de l'avis de l'expert, des mesures peuvent être prises *à la demande d'un État membre*, selon la procédure prévue à l'article 8 de la directive 77/504.

71. Il s'ensuit que, si une autorité nationale a des objections à l'égard du patrimoine génétique de certains animaux enregistrés conformément aux directives ci-dessus, il lui appartient de recourir aux procédures prévues à cet effet par les directives et décisions communautaires. Il ne lui est pas loisible de décider de sa propre autorité que les animaux en cause présentent des tares génétiques, alors que celles-ci n'ont pas été constatées et publiées selon les procédures prévues.

72. J'estime donc qu'il y a lieu de répondre à la question 2 b) que les directives ne permettent pas à un État membre d'interdire ou de soumettre à des conditions l'insémination et la reproduction des bovins d'une certaine race, qui est considérée par l'autorité nationale de cet État membre comme porteuse de tares génétiques, alors qu'une telle appréciation n'est pas portée par l'autorité nationale du pays d'origine.

73. *Par sa question 2 a)* la juridiction nationale demande si l'article 30 du traité et la directive 87/328 autorisent un État membre à interdire ou à soumettre à des conditions l'insémination et la reproduction des bovins de nature à entraîner, selon une autorité nationale, des souffrances pour les animaux ou à affecter leur comportement naturel.

74. Contrairement à la question 2 b), la question 2 a) ne vise pas « une certaine race » mais « les animaux ». Elle revient donc à demander si la reproduction d'animaux, quelle que soit la race à laquelle ils appartiennent, peut être interdite ou entravée dans un autre État membre parce que cette reproduction serait de nature à entraîner des souffrances pour les animaux ou à affecter leur comportement naturel.

75. Cette question s'explique sans doute par le fait, non contesté au cours de la procédure devant la Cour, qu'en Espagne, en France et en Italie existent également des « races pures » officiellement reconnues, autres que la race Bleu-Blanc belge, qui présentent le gène de l'hypertrophie musculaire.

76. En substance, la question 2 a) n'est donc pas différente de la question 2 b), car les souffrances des animaux et la modification de leur comportement naturel, auxquelles il est fait référence, sont également supposées résulter des caractéristiques génétiques des animaux en question.

77. Je vous propose, dès lors, de considérer que la question 2 a) n'appelle pas une réponse distincte de celle donnée à la question 2 b).

78. C'est à titre subsidiaire seulement que j'ajoute les observations suivantes:

79. Lorsque le Conseil a adopté les directives 77/504 et 87/328, il a implicitement considéré que la reproduction à partir de bovins de race pure tels qu'il les a définis ne posait pas de problèmes du point de vue de la santé et du bien-être des animaux résultant de leurs caractéristiques génétiques.

80. Depuis lors, le Conseil a pris la décision 92/583/CEE, du 14 décembre 1992, concernant la conclusion du protocole d'amendement à la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages [15].

81. Le considérant (unique) de ce protocole précise qu'il « est souhaitable d'élargir explicitement le champ d'application de la convention à certains aspects des développements dans les méthodes d'élevage des

15 — JO L 395, p. 21.

animaux, en particulier en matière de biotechnologie ».

82. L'article 1er du protocole prévoit d'inclure dans la notion d'animal au sens de la convention « les animaux résultant de modifications génétiques ou de nouvelles combinaisons génétiques ».

83. L'article 2 a pour objet d'insérer dans la convention un nouvel article 3 libellé comme suit:

« L'élevage naturel ou artificiel, ou les procédures d'élevage qui causent ou sont susceptibles de causer des souffrances ou des dommages à tout animal en cause ne doivent pas être pratiqués; aucun animal ne doit être gardé à des fins d'élevage à moins que l'on puisse raisonnablement s'attendre, sur la base de son phénotype ou de son génotype, à ce que cet animal puisse être gardé sans qu'il puisse y avoir d'effets néfastes sur sa santé ou son bien-être. »

84. Il est, toutefois, essentiel de souligner que ce protocole d'amendement n'est pas encore entré en vigueur. On ne saurait donc en déduire ni une obligation juridique pour la Communauté ni la possibilité pour un État membre d'invoquer ses dispositions pour se soustraire aux obligations découlant pour lui du droit communautaire. N'étant pas liée à ce jour, la Communauté n'a pas encore édicté de dispositions de mise en œuvre du protocole. Une proposition de directive concernant la protection des animaux dans les élevages [16] a, certes, été présentée par la Commission au Conseil le 18 mai 1992, mais n'a pas encore été adoptée.

85. Qui plus est, il est très difficile de déduire de ce protocole, ou de la proposition de directive de la Commission qui en reprend les termes, des implications précises en ce qui concerne la reproduction de bovins caractérisés par une hypertrophie musculaire.

86. Je n'en veux pour exemple que le problème des opérations de type césarienne, sur lequel le gouvernement suédois a mis l'accent. Un comité permanent composé de représentants des parties à la convention du Conseil de l'Europe est, en effet, convenu, dans un rapport explicatif, que la disposition précitée devait être interprétée comme « visant à concevoir les programmes d'élevage de manière à éviter aux animaux des souffrances ou des blessures prévisibles, telles que les vêlages difficiles et des déformations permanentes. Le comité a reconnu que cette disposition ne fait pas obstacle à l'élevage qui entraînerait des souffrances ou des blessures mineures ou passagères (à l'occasion, par exemple, d'un vêlage naturel, d'une transplantation d'embryons) ou nécessiterait une intervention du type césarienne, qui n'est pas susceptible de causer de préjudice durable ».

16 — JO C 156, p. 11.

87. Il est donc loin d'être établi que les règles existantes en matière d'échanges de reproducteurs de race pure comportent des lacunes tenant à l'absence de prise en considération de préoccupations légitimes relatives à la santé ou au bien-être animal, lesquelles permettraient de conclure au caractère incomplet de l'harmonisation réalisée.

88. Du caractère complet de l'harmonisation il résulte qu'il n'y a pas place pour des mesures nationales s'inscrivant dans le cadre des dérogations prévues à l'article 36 du traité.

89. Il va de soi, cependant, que le fait qu'une réglementation soit complète ne signifie pas qu'elle soit intangible. En effet, rien n'empêcherait un État membre, qui souhaiterait voir modifier l'état actuel du droit, de faire valoir ses arguments auprès des institutions compétentes.

90. Il y a donc lieu de répondre par la négative à la deuxième question.

Quant à la troisième question

91. Il est tout d'abord demandé à la Cour si une interprétation du préambule de la directive 87/328 permet des exceptions nationales à l'admission à l'insémination artificielle sur le territoire national en ce qui concerne des animaux ayant un patrimoine génétique indésirable, même si ces exceptions impliquent une interdiction des taureaux qui satisfont aux critères de l'article 2 de la directive.

92. Or, comme le souligne à juste titre la Commission, le préambule ne constitue pas une règle de droit. On ne saurait donc l'invoquer pour déroger aux règles énoncées par la directive. Les énonciations du préambule servent à motiver le contenu de la règle et sont parfois susceptibles de faciliter l'interprétation de celle-ci. En revanche, elles ne sauraient servir à fonder une dérogation à une disposition explicite de la directive.

93. J'ajouterai, à titre superfétatoire, que je ne vois guère où pourrait se situer la contradiction entre le préambule et l'article 2 de la directive.

94. Rappelons que le quatrième considérant de cette directive dispose « qu'il convient ... d'éviter toute détérioration du patrimoine

génétique, notamment en ce qui concerne les reproducteurs mâles qui doivent présenter toutes les garanties de leur valeur génétique et de leur absence de tares héréditaires ».

95. Le but poursuivi peut être atteint, comme l'énonce le septième considérant, par la prescription que les semences doivent provenir des centres chargés de l'insémination artificielle officiellement agréés.

96. C'est donc en toute logique que l'article 2 de la directive défend à tout État membre d'interdire, de restreindre ou d'entraver l'admission à l'insémination artificielle sur son territoire de taureaux de race pure ou l'utilisation de leur semence, lorsque ces taureaux ont été admis à l'insémination artificielle dans un (autre) État membre sur la base des tests effectués conformément à la décision 86/130.

97. Il y a donc lieu de répondre par la négative à la question posée.

98. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de répondre à la question 3 b), posée par la juridiction de renvoi en cas de réponse affirmative à la question 3 a).

99. A titre subsidiaire, j'ajouterai simplement que le système mis en place par les directives en cause dans la présente affaire repose manifestement sur le principe de la confiance mutuelle entre États membres. En vertu de ce principe, la sauvegarde de la valeur génétique des reproducteurs mâles et l'absence de tares héréditaires dans leur chef sont confiées aux seuls organismes compétents de l'État membre dans lequel ces reproducteurs sont élevés et où leur sperme est prélevé.

Conclusions

100. Il est proposé de donner les réponses suivantes aux questions posées par le Helsingborgs tingsrätt:

Quant à la première question

« L'article 30 du traité et la directive 87/328/CEE du Conseil, du 18 juin 1987, relative à l'admission à la reproduction des bovins reproducteurs de race pure, ne s'opposent pas à la législation d'un État membre qui impose la délivrance d'un agrément pour gérer, distribuer et mettre en place de la semence bovine en provenance

d'un autre État membre, dès lors que cet agrément a pour objectif de garantir que son bénéficiaire possède les qualifications nécessaires pour l'opération envisagée. »

Quant à la deuxième question

« Les directives 77/504/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure, et 87/328 ne laissent pas place à l'invocation par un État membre de considérations tirées de la protection de la vie et de la santé animale pour interdire ou soumettre à des conditions l'insémination et la reproduction des bovins

a) de nature à entraîner, selon une autorité nationale, des souffrances pour les animaux ou à affecter le comportement naturel des animaux, ou

b) d'une certaine race qui est considérée par une autorité nationale comme porteuse de tares génétiques. »

Quant à la troisième question

Question 3 a)

« Le préambule d'une directive ne posant pas une règle de droit, il ne saurait justifier une dérogation aux dispositions de celle-ci. »

Question 3 b)

« Compte tenu de la réponse à la question 3 a), il n'y a pas lieu de répondre à cette question. »