Dans l'affaire 271/81,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Tribunal de grande instance de Pau et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'AMÉLIORATION DE L'ÉLEVAGE ET D'INSÉMINATION ARTIFICIELLE DU BÉARN, à Billère,

et

LUCIEN J. M. MIALOCQ,

HENRI SAPHORE

et

SOCIÉTÉ AGRI-SEM, à Idron,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 37 du traité,

LA COUR,

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

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

Le jugement de renvoi, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. Il ressort du jugement de renvoi qu'en vertu de la loi française n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage, la Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn (ci-après: coopérative du Béarn) a été autorisée, par arrêté du ministre de l'agriculture du 1er mars 1972, à pratiquer la mise en place des semences bovines à titre exclusif dans une zone territorialement délimitée et comprenant notamment une partie du département des Pyrénées Atlantiques. Selon la réglementation en vigueur, tout éleveur qui se propose de procéder à l'insémination artificielle de ses bovins, est tenu de s'adresser à la coopérative dont il dépend territorialement pour la mise en place de la semence.

MM. Mialocq et Saphore, inséminateurs, ont pratiqué pour le compte de la Société Agri-Sem des inséminations artificielles dans le ressort territorial de la coopérative du Béarn. Au titre du délit d'insémination artificielle sans zone d'attribution prévue, la coopérative du Béarn, requérante au principal, a cité les deux inséminateurs ainsi que la Société Agri-Sem devant le tribunal correctionnel en demandant qu'ils soient condamnés à lui payer solidairement la somme de 50 000 FF à titre de dommages-intérêts.

2. La législation française en la matière peut être résumée comme suit:

L'insémination artificielle des animaux est réglée par la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage (JORF du 29 12. 1966, p. 11 619), complétée par une série de mesures d'exécution.

La loi n° 66-1005 prévoit à son titre 1, Amélioration génétique du cheptel, article 4:

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

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

...»

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

L'article 5 dispose en outre:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces contrats doivent contenir l'engagement pris par le centre de mise en place

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

Aux termes de l'article 13,

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

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

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

...»

En vertu des articles 17 et 18 du même arrêté, copies des contrats d'approvisionnement et de mise à l'épreuve doivent être jointes tant à la demande d'autorisation présentée par un centre de production qu'à celle présentée par un centre de mise en place.

Pour ce qui est de *l'importation de la semence* en France, un arrêté du ministre de l'argriculture du 22 octobre 1949, relatif aux conditions d'importation en franchise des animaux reproducteurs de race pure des espèces chevaline, bovine, ovine et porcine (JORF du 29. 10. 1949, p. 10 600) dispose que «tout syndicat d'élevage ou organisme assimilé agréé par le ministère de l'agriculture désirant importer en franchise douanière des animaux reproducteurs de race pure devra établir, en quatre exemplaires, une demande d'autorisation . . .». Les conditions zootechniques auxquelles sera subordonnée la décision favorable du ministre de l'agriculture sont publiées par «avis aux importateurs».

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

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

3. Dans son jugement de renvoi, le Tribunal de grande instance de Pau considère tout d'abord que le régime actuel de l'insémination artificielle en France comporte un monopole territorial en faveur des centres de mise en place de la semence bovine. Il estime que ce régime constitue un monopole national du fait que, par le biais de la procédure d'agrément du ministre de l'agriculture, l'État contrôle directement, en ce qui concerne les centres de production de semence, et indirectement, en ce qui concerne les centres de mise en place, la qualité et la quantité des semences à importer et à exporter ainsi que les prix auxquels ces produits se vendront. En effet, les éleveurs auraient l'obligation de passer par le centre dont ils dépendent

pour obtenir la semence de leur choix mais provenant d'un centre agréé. Ces centres ne seraient pas exposés à la concurrence par le fait même que toute importation de semence étrangère serait subordonnée à l'obtention d'une licence délivrée par le ministre de l'agriculture et accordée exclusivement aux centres agréés bénéficiaires du monopole.

Le Tribunal de Pau signale toutefois que la jurisprudence française est divisée sur la question de savoir si le monopole national ainsi défini revêt un caractère commercial au sens de l'article 37 du traité CEE. En effet, certaines décisions judiciaires concernant des poursuites similaires auraient été basées sur le fait que la contrainte imposée aux éleveurs et l'exclusivité prévue par la loi ne concerneraient pas l'acquisition d'un produit (la semence), mais la prestation d'un service (la mise en place de semence), de façon à rendre inapplicable l'article 37. A cet égard, le tribunal constate que la loi vise en fait deux prestations de services différentes: la mise en place de la semence et la transaction faite à la demande de l'éleveur pour l'achat de la semence, éventuellement dans un autre centre. Aux termes d'une jurisprudence constante française, des entreprises de fourniture de prestations de service auraient effectivement un caractère commercial.

Constatant que le monopole national d'insémination artificielle peut influencer l'échange des semences entre les États membres, le tribunal a décidé de soumettre cette question à la Cour.

Dans l'hypothèse où les prestations de services ci-dessus déterminées auraient un caractère commercial, la question se poserait en outre de savoir si, en ce qui concerne l'accès des éleveurs étrangers à l'établissement de centres soit de mise en place soit de production de semences, un régime d'autorisations, dont l'octroi est laissé à la discrétion du monopole, comporte un caractère discriminatoire au sens de l'article 37.

Par son jugement du 22 avril 1981, le Tribunal de grande instance de Pau a sursis à statuer et a posé à la Cour, au titre de l'article 177 du traité, les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les prestations de services ont-elles, au sens de l'article 37 du traité de Rome, un caractère commercial dès lors que, érigées en monopole national, elles permettent à l'État d'assumer la direction d'une branche de l'économie nationale.

2) Dans l'affirmative, si un régime d'autorisation délivré par l'État pour ces prestations de services peut avoir un caractère discriminatoire au sens de ce même article.

3) Et d'une manière plus restreinte encore, si la discrimination visée peut s'appliquer exclusivement aux personnes et non aux produits.»

4. Le jugement de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 7 octobre 1981.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut CEE de la Cour, des observations écrites ont été présentées par la Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, requérante au principal, représentée par Me Claude Paulmier, avocat à la Cour d'appel de Paris, par MM. Mialocq et Saphore et la Société Agri-Sem, défendeurs au principal, représentés par Me François Cathala, avocat au barreau de Paris, par le gouvernement

français, représenté par M^me^ Maryse Aulagnon, conseiller juridique au Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, en qualité d'agent, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. René-Christian Béraud, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Toutefois, elle a invité la Commission à répondre à la question suivante:

«En ce qui concerne l'importation de semences bovines en France, le mémoire des parties défenderesses fait état de la circonstance que plusieurs pétitions auraient été déposées auprès de la Commission par des producteurs étrangers de semences bovines qui se seraient heurtés à ce que le mémoire appelle l'obstruction systématique des autorités françaises. La Commission peut-elle confirmer ce renseignement et, dans l'affirmative, expliquer quelle suite elle a donnée à ces pétitions?»

En outre, elle a invité les parties à présenter leur commentaire lors de la procédure orale sur les observations que la Commission a faites dans son mémoire en ce qui concerne l'application de l'article 59 du traité CEE.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

La *Société coopérative du Béarn, partie requérante au principal,* fait observer à titre préliminaire que les considérations qui ont amené le Tribunal de Pau à poser des questions préjudicielles à la Cour, n'ont pas fait l'objet d'un débat contradictoire devant le tribunal, les défendeurs n'ayant pas comparu. Compte tenu de certaines décisions des juridictions suprêmes françaises écartant, sur la base de la jurisprudence de la Cour, l'applicabilité de l'article 37 du traité au régime français de l'insémination artificielle, le tribunal n'aurait pas été conduit à s'adresser à la Cour, si un tel débat avait été engagé.

En ce qui concerne la première question posée par le tribunal, la requérante au principal fait d'abord valoir que l'article 37 du traité ne vise pas les prestations de services, même si celles-ci ont un caractère commercial.

Selon l'arrêt de la Cour du 30 avril 1974 (Sacchi, 155/73, Recueil p. 409), l'article 37 ne viserait que les transactions portant sur les échanges de produits ou de marchandises et ne pourrait concerner un monopole de prestations de services. La circonstance qu'une prestation de services aurait un caractère commercial ne lui ferait nullement perdre sa nature de prestation de services. En effet, aux termes de l'article 60 du traité, les prestations de services comprendraient notamment des activités de caractère commercial.

Tel ne serait cependant pas le cas de l'insémination artificielle, qui relèverait d'une activité de caractère agricole. A cet égard, la juridiction de renvoi aurait été victime d'une confusion regrettable entre la notion de «prestations de services à caractère commercial» et celle de «marchandises ou produits».

En effet, si l'opération de mise en place de la semence comporte nécessairement la cession d'une dose de semence, cette cession ne serait jamais dissociée financièrement, comptablement et matériellement de l'ensemble de l'opération, qui constitue indiscutablement une prestation de services. L'essentiel résiderait dans l'en-

semble du service rendu à l'éleveur. Par ailleurs, aucune cession directe de semence aux éleveurs n'aurait lieu indépendamment de la mise en place.

La requérante estime en plus que le caractère commercial d'une prestation de services ne peut résulter que de la nature même des opérations qui font l'objet de la prestation. Ce ne serait pas l'existence éventuelle d'un monopole qui peut avoir pour effet de conférer à ces prestations de services un caractère commercial.

La requérante au principal estime en deuxième lieu qu'il n'est pas question en l'occurrence d'un monopole «national» au sens de l'article 37, permettant à l'État d'assumer la direction d'une branche de l'économie nationale. Elle s'oppose aux considérations en ce sens du tribunal de Pau. En effet, après avoir délivré l'agrément, le ministère de l'agriculture n'interviendrait plus dans le fonctionnement des centres d'insémination artificielle. L'État ne leur imposerait aucune politique et ils seraient totalement maîtres de leur financement et de leur gestion, dans le seul respect de la législation régissant le type d'entreprise dont ils ont adopté la forme juridique, en l'occurrence celle de la coopérative agricole.

D'autre part, le régime des licences d'importation de semence, évoqué par la juridiction nationale, aurait pour seul objet de vérifier le respect de la réglementation française en matière de garanties zootechniques et sanitaires prévue par le décret n° 70-137 du 16 décembre 1970 relatif aux importations et exportations d'animaux vivants et de semences de reproducteurs. Les semences répondant aux conditions fixées par ce décret peuvent être importées, à la demande des éleveurs, par tout centre agréé.

Pour autant qu'il s'agirait d'un monopole, celui-ci ne serait pas réservé aux seuls ressortissants nationaux. Selon deux arrêtés du ministre de l'agriculture des 12 et 17 novembre 1969, l'autorisation d'ouvrir ou de faire fonctionner un centre d'insémination artificielle ainsi que les licences de chef de centre et d'inséminateur pourraient également être attribuées aux ressortissants d'autres États membres de la CEE.

Enfin, la requérante se réfère aux arrêts de la Cour du 15 juillet 1964 (Costa/ENEL, 6/64, Recueil p. 1143) et du 5 février 1976 (Manghera, 58/75, Recueil p. 91), pour affirmer que l'article 37 du traité ne prévoit pas une interdiction des monopoles nationaux à caractère commercial, tel que par exemple le monopole des tabacs et des allumettes (SEITA) en France, mais se borne à interdire les discriminations entre les ressortissants de l'État en question et les ressortissants des autres États membres.

En ce qui concerne les deuxième et troisième question, la requérante réitère qu'à son avis le régime français de l'insémination artificielle ne comporte aucune discrimination, ni quant à l'accès des ressortissants des autres États membres aux activités en question, ni quant à l'approvisionnement des produits en provenance d'autres États membres.

MM. Mialocq et *Saphore* ainsi que la *Société Agri-Sem, parties défenderesses au principal,* font exposer avant tout qu'à propos de l'insémination artificielle la loi française sur l'élevage du 28 décembre

1966 s'inspire de deux lignes directrices: d'une part, les centres régionaux de mise en place de la semence bovine détiennent le monopole territorial du service de la mise en place, d'autre part, ces centres disposent d'un privilège exclusif de distribution et de commercialisation du produit utilisé, qu'il soit de provenance française ou étrangère. A cet égard, ils précisent que les centres de mise en place se procurent la semence soit aux centres de production auxquels ils sont liés par contrat soit, sur demande de l'éleveur intéressé, à un autre centre de production agréé. Le produit utilisé serait facturé en même temps que le prix du service de mise en place.

Dans le cas où l'éleveur désire obtenir de la semence étrangère, les centres de mise en place serviraient d'intermédiaire obligatoire. En pratique, les demandes d'autorisation d'importer seraient centralisées au niveau de l'Union nationale des coopératives d'élevage et d'insémination artificielle (UNCEIA) à Paris, qui regrouperait les centres de mise en place et de production agréés. Elle se chargerait, aux frais de l'éleveur intéressé, de la procédure d'importation. Par ailleurs, les conditions zootechniques auxquelles le produit étranger devrait répondre pour bénéficier d'une autorisation d'importation, seraient fixées après avis de la Commission nationale d'amélioration génétique, qui serait composée de fonctionnaires du ministère de l'agriculture et des représentants de l'UNCEIA, c'est-à-dire des centres de production et de mise en place titulaires du monopole de mise en place et du privilège exclusif de commercialisation.

Dans ces conditions, l'importation des semences exigerait un temps de réalisation susceptible de dissuader l'éleveur.

En ce qui concerne la première question, les parties défenderesses estiment que l'intention indubitable du législateur français de 1966 a été, à propos de l'insémination artificielle des bovins, de s'assurer la direction de cette branche d'activité économique. A leur avis, l'ensemble des dispositions de la loi du 28 décembre 1966 constitue, avec les textes et pratiques d'application, un système par lequel l'État, à travers des centres qu'il autorise et par le relais de leur Union, contrôle et influence les importations de semence bovine.

Dès lors, l'ensemble des centres de mise en place rentrerait dans la catégorie des monopoles nationaux visés à l'article 37, paragraphe 1, du traité. Ces centres, comme d'ailleurs les centres de production, seraient autorisés et contrôlés par l'État. Or, l'article 37, paragraphe 1, s'appliquerait aussi bien au cas d'un monopole assuré par un organisme d'État qu'au cas d'une activité confiée par l'État à des organismes institués ou contrôlés par lui. En outre, cette disposition ne concernerait pas seulement les organismes étendant leur activité à tout le territoire national mais également les organismes multiples dont l'activité, identique pour chacun, est limitée à une partie du territoire national, lorsque l'ensemble de ces organismes constitue globalement le monopole (Conclusions de l'avocat général Roemer, dans l'affaire 82/71, SAIL, Recueil 1972, p. 145).

L'existence d'un monopole à caractère commercial résulterait non seulement de l'organisation des centres de mise en place, mais également de leurs activités. Celles-ci consistent en effet à acquérir la semence, en provenance des centres de production ou de l'étranger, pour la

revendre aux éleveurs intéressés. L'éleveur ne pouvant pas lui-même se procurer la semence qu'il désire faire mettre en place, les centres détiendraient ainsi un monopole de distribution et de commercialisation du produit. Compte tenu des techniques modernes de conservation et de transport, il s'agirait effectivement d'un produit commercial susceptible d'être l'objet de concurrence et d'échanges entre les États membres (voir l'arrêt du 15. 7. 1964, Costa/ENEL, 6/64, Recueil p. 1165).

On serait donc en présence d'un organisme au sens de l'article 37, paragraphe 1, deuxième alinéa, par lequel un État membre, de jure ou de facto, contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement, les importations ou les exportations entre les États membres.

En conclusion, les défenderesses au principal proposent de répondre à la première question que des prestations de service non dissociables de la fourniture d'un produit présentent un caractère commercial, au sens de l'article 37 du traité, dès lors que, érigées en monopole national couvrant la prestation et la distribution du produit, elles permettent à l'État d'assumer la direction d'une branche de l'économie nationale, tant au plan national qu'au plan des échanges intracommunautaires.

Quant à la deuxième question, les défenderesses font remarquer que, même si des ressortissants d'autres États membres de la Communauté peuvent, en droit, être autorisés à établir des centres de mise en place, l'accès à cette activité reste illusoire en pratique, puisque les centres existants quadrillent depuis longtemps l'ensemble du territoire français. Elles estiment cependant que l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres, telle que prévue à l'article 37, paragraphe 1, ne vise pas les ressortissants en tant qu'individus, mais les produits fabriqués ou commercialisés par eux.

En l'espèce, la discrimination résiderait dans le fait que l'obtention du produit importé serait rendue plus onéreuse par les frais élevés de dossier fixés par l'UNCEIA, par la taxe de contrôle sanitaire et par les longs délais de livraison, qui seraient sans rapport avec les exigences réelles de ce type de commerce. D'ailleurs, plusieurs plaintes à ce sujet auraient été déposées auprès de la Commission des Communautés européennes par des producteurs étrangers qui se seraient heurtés à une obstruction systématique de la part des services du ministère de l'agriculture et de l'UNCEIA.

Or, comme il ressortirait de l'arrêt du 3 février 1976 (Manghera, 59/75, Recueil p. 91), à l'expiration de la période de transition tout monopole national à caractère commercial devrait avoir été aménagé de façon à faire disparaître le droit d'importation exclusif à l'égard d'autres États membres.

Les parties défenderesses au principal proposent dès lors de répondre à la deuxième question qu'un régime d'autorisations délivrées par un État membre pour des prestations de services érigées en monopole national n'est pas compatible avec l'article 37 du traité, dans la mesure où les conditions d'exercice de cette activité ont des effets discriminatoires au sens du traité, notamment en ce qui concerne les importations.

Il s'ensuivrait, à l'égard de la troisième question posée, qu'une telle discrimina-

tion ne pourrait pas s'appliquer exclusivement aux personnes. En revanche, elle frapperait inévitablement les produits en cause, du seul fait que la prestation de service serait assortie d'une compétence exclusive de commercialisation et d'importation du produit faisant l'objet de la prestation.

Les défenderesses au principal affirment encore que, même dans le domaine des produits agricoles, les monopoles nationaux devaient être aménagés en vertu de l'article 37, soit dans le cadre d'une organisation commune du marché, soit dans le cadre d'un régime national respectant les dispositions du traité, et notamment celles relatives à la libre circulation des marchandises (cf. arrêt du 10. 12. 1974, Charmasson, 48/74, Recueil p. 1393). En outre, l'article 37, paragraphe 4, concernant certaines réglementations d'un monopole relatives aux produits agricoles ne dérogerait pas aux autres dispositions de cet article (cf. arrêt du 17. 2. 1976, Miritz, 91/74, Recueil p. 217).

Enfin, pour autant que l'article 36 du traité ferait obstacle à l'application de l'article 37, les restrictions à l'importation de semences communautaires ne seraient pas fondées sur le souci de protection de la santé ou de la vie des animaux, mais ne viseraient qu'à préserver une certaine qualité génétique du cheptel.

Le *gouvernement français* précise tout d'abord que le monopole des centres d'insémination artificielle ne concerne que la mise en place des semences. Il s'agirait d'une prestation de services au moyen de semences provenant soit de l'importation sous licence, soit de centres de production qui ne bénéficieraient à ce titre d'aucune sorte de monopole. Par leur qualification et leurs attributions, les centres d'insémination artificielle jouiraient donc d'un monopole de prestation de services, c'est-à-dire un monopole du type que la Cour aurait clairement exclu du champ d'application de l'article 37 du traité dans l'arrêt précité du 30 avril 1974 (155/73, Sacchi).

En ce qui concerne le fonctionnement des centres d'insémination artificielle, le gouvernement français signale que chaque éleveur est libre de se procurer la semence de la race de son choix, pourvu qu'elle corresponde aux normes fixées pour la race en question, qu'elle provienne d'un centre de production agréé ou qu'elle soit importée, en vue d'une mise en place par un centre agréé. Pour l'acquisition des semences produites en France, ce serait en fait le centre de mise en place qui se procure les semences pour le compte de l'éleveur. Les frais supplémentaires occasionnés par des spécifications particulières seraient à la charge des utilisateurs, ce qui montrerait bien que le centre n'interviendrait pas comme commerçant mais en tant que prestataire de services. Le fait, par ailleurs, qu'un éleveur adhérent à un centre coopératif autorisé à pratiquer la mise en place devrait obligatoirement recourir aux services de son centre, ne découlerait pas de la loi sur l'élevage, mais de l'engagement coopératif qu'il aurait volontairement souscrit.

Pour les semences importées, l'attribution des licences d'importation ne serait pas réservée aux centres de mise en place. En vue du respect des dispositions relatives à la mise en place, il incomberait seulement à l'administration de s'assurer que la semence importée est effectivement mise en place par ces centres autorisés.

Le rôle important joué par l'UNCEIA s'expliquerait par la structure pyramidale

résultant de l'organisation coopérative des centres de mise en place. L'obligation souscrite par ces centres de s'approvisionner en semence auprès de l'union de coopératives constituée entre eux ne serait que la contrepartie des avantages consentis par ailleurs aux coopératives agricoles. Toutefois, le rôle joué par le mouvement coopératif ne comporterait pas un monopole de fait, puisqu'il existe d'autres organismes agréés ayant une fonction d'insémination artificielle sans revêtir la structure d'une coopérative.

Les centres d'insémination artificielle ne revêtiraient donc ni dans les droits exclusifs conférés par le ministère de l'agriculture, ni dans leurs activités de prestation de services, ni dans leur structure, de caractère commercial tel que requis par l'article 37 CEE.

Le gouvernement français estime que le monopole délégué aux centres pour la mise en place en tant que corollaire du régime d'autorisation permet à l'État d'assumer une mission de service public visant à la sauvegarde et l'amélioration sanitaire du cheptel. Toutefois, le choix des races et des reproducteurs qualifiés, qui déterminerait effectivement l'orientation de la politique de l'élevage, appartiendrait en dernière analyse aux éleveurs. Si le monopole en cause rend possible une politique de sauvegarde sanitaire, il ne saurait permettre à l'État de diriger une branche de l'économie nationale.

En résumé, le gouvernement français considère qu'il doit être répondu à la première question en ce sens que le monopole des centres de mise en place est strictement limité par la loi à une prestation de services, l'insémination des femelles, à l'exclusion de tout caractère commercial au sens de l'article 37.

A titre subsidiaire, le gouvernement français soutient que le régime d'autorisation ne comporte aucune discrimination. Au niveau des inséminateurs, tout ressortissant communautaire pourrait être autorisé à pratiquer l'insémination artificielle. En plus, chaque coopérative d'insémination artificielle à laquelle une zone de mise en place a été attribuée, serait tenue d'accepter comme usagers les éleveurs, même non adhérents, sous peine de retrait d'autorisation en cas de refus de service.

Enfin, la délivrance des licences d'importation serait automatique et sans limite quantitative, dès lors que les normes zootechniques fixées pour les semences de la race considérée seraient respectées. Ces normes seraient indistinctement applicables aux semences provenant de reproducteurs entretenus dans les centres de production français et aux semences provenant de l'étranger. Par ailleurs, le gouvernement français fait remarquer que si, selon l'article 2 de la directive 77/504 du Conseil, du 25 juillet 1977, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (JO n° L 206, p. 8), les échanges intracommunautaires de sperme et d'ovules fécondés ne doivent pas être restreints pour des raisons zootechniques, l'article 3 de la même directive prévoit que les législations nationales en la matière restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions communautaires. Or, en l'absence de telles dispositions, on ne saurait faire grief à la France d'appliquer encore sa législation nationale.

La *Commission des Communautés européennes* observe qu'il y a lieu de distinguer nettement entre les activités des centres de mise en place portant sur la fourniture des marchandises et la mise en place de la semence en tant que telle. Elle estime que, conformément à l'arrêt précité du 30 avril 1974 (155/73,

Sacchi), le droit exclusif de mise en place de la semence constitue un monopole de prestation de services qui ne relève pas de l'article 37 du traité, mais plutôt des articles 59 et suivants.

Dans la perspective du même arrêt, elle considère que l'octroi, par les États membres, de droits spéciaux ou exclusifs à des entreprises publiques ou privées n'est pas, en soi, incompatible avec l'article 86 du traité. On serait cependant en présence d'un abus au sens de cet article si les entreprises titulaires du droit exclusif, en l'espèce les coopératives regroupées dans l'UNCEIA, imposaient aux utilisateurs de leurs services des conditions inéquitables ou discriminatoires. Une plainte contre l'UNCEIA, fondée sur les articles 85 et 86 du traité, aurait en effet été déposée auprès de la Commission. Les règles internes de cette union, liant tous ses membres, comporteraient notamment des restrictions à l'importation et au testage des semences d'origine étrangère et la fixation de prix dissuasifs pour le traitement de demandes d'importation.

La Commission estime en revanche que l'activité des centres de mise en place concernant la fourniture des semences relève des règles communautaires relatives à la libre circulation des marchandises. Dans la mesure où les liens obligatoires d'approvisionnement entre les centres de mise en place et les centres de production s'analyseraient en une préférence en faveur de la production nationale, le régime serait incompatible avec le droit communautaire.

En réponse à une question posée par la Cour, la Commission confirme qu'elle a été saisie de plusieurs plaintes au sujet des restrictions que les autorités françaises appliquent à l'importation des semences bovines. Après avoir examiné ces plaintes, la Commission est arrivée à la conclusion que la France a, en effet, manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 37 du traité et de la directive 77/504 précitée. Cette opinion serait fondée sur la considération qu'en pratique les licences d'importation seraient exclusivement octroyées aux opérateurs susceptibles d'utiliser les semences conformément à la réglementation française ou agissant pour le compte d'un organisme remplissant cette condition. En outre, le fait que l'importation et la commercialisation de la semence importée seraient en pratique réservées aux organismes produisant et commercialisant leur propre semence, constituerait a fortiori une discrimination au sens de l'article 37. Dans ces conditions, la Commission aurait introduit la procédure en manquement prévue à l'article 169 du traité.

La Commission estime cependant que ces considérations ne sont pas de nature à mettre en cause le monopole du service de mise en place en tant que tel. Elle propose, par conséquent, de répondre à la première question que le droit exclusif de pratiquer la mise en place des semences ne relève pas de l'article 37.

Selon la Commission, les deuxième et troisième questions doivent être examinées au regard tant des articles 52 et suivants relatifs au droit d'établissement que des articles 59 et suivants relatifs à la prestation des services.

En ce qui concerne le droit d'établissement, elle relève qu'en vertu de l'article 5 de la loi française du 28 décembre 1966, le ministre de l'agriculture doit notamment tenir compte, pour l'octroi de l'autorisation d'ouvrir un centre de mise en place, des équipements déjà existants.

Une telle condition serait de nature à discriminer les ressortissants des autres États membres qui souhaitent accéder au marché français, par rapport aux nationaux déjà établis sur le territoire.

Dans le domaine de la libre prestation de services, une pratique administrative excluant les prestations de service d'inséminateurs établis dans d'autres États membres, offrant les mêmes garanties professionnelles que celles exigées par la réglementation nationale, serait incompatible avec l'article 59. Toutefois, un régime d'autorisation exclusive, tel que le monopole du service de mise en place de semences bovines, serait compatible avec l'article 59, dans la mesure où il serait justifié par la poursuite d'un intérêt général digne de protection, comme en l'espèce l'amélioration de la qualité et des conditions d'exploitation du cheptel.

A l'égard de la troisième question, la Commission ajoute encore que des mesures incompatibles avec les dispositions du traité relatives au droit d'établissement et à la libre prestation de services concernent, par leur nature même, exclusivement des personnes.

III — Procédure orale

A l'audience du 26 avril 1983 la Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, requérante au principal, représentée par Me Claude Paulmier, avocat à la Cour d'appel de Paris, MM. Mialocq et Saphore et la Société Agri-Sem, défendeurs au principal, représentés par Me François Cathala, avocat au barreau de Paris, le gouvernement français, représenté par M. Gilbert Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des relations extérieures, assisté par M. Alexandre Carnelutti, secrétaire des affaires étrangères, en qualités d'agents, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. René-Christian Béraud, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

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

En droit

1 Par jugement du 22 avril 1981, parvenu à la Cour le 7 octobre suivant, le Tribunal de grande instance de Pau a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 37 du traité.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige né de l'infraction à la législation française relative à l'insémination artificielle des bovins commise par deux éleveurs ayant pratiqué des inséminations artificielles dans le ressort

territorial où la Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn était seule habilitée à procéder à de telles opérations.

3 Il ressort des renseignements fournis par le gouvernement français et par la Commission que la réglementation française applicable à l'insémination artificielle des bovins résulte notamment de la loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage (JORF 1966, p. 11619). En vertu de l'article 5, alinéa 1, de cette loi, l'exploitation de centres d'insémination est soumise à autorisation. La disposition en cause fait une distinction entre les centres chargés de la production de la semence et ceux qui assurent la mise en place de la semence, mais elle n'exclut pas qu'un seul centre s'occupe des deux types d'activités à la fois. Les activités de production consistent dans l'entretien d'un dépôt de reproducteurs mâles, la mise à l'épreuve des reproducteurs, ainsi que dans la récolte, le conditionnement, la conservation et la cession de la semence. Les activités de mise en place consistent à assurer l'insémination des femelles ou à contrôler celle-ci lorsqu'elle est effectuée par des éleveurs habilités à cet effet.

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

5 Le jugement de renvoi constate, sur la base de cette réglementation, qu'il existe actuellement en France un monopole territorial en faveur des centres de mise en place de la semence bovine. Il relève que l'attribution à une société coopérative d'une zone d'exclusivité pourrait être contraire aux dispositions de l'article 37 du traité CEE relatives aux monopoles nationaux présentant un caractère commercial.

6 A cet égard, la juridiction nationale considère que le caractère monopolistique des centres de mise en place n'est pas contestable et que le monopole en question revêt un caractère national du fait que l'ensemble des centres n'est pas exposé à la concurrence, les éleveurs ayant l'obligation de passer par le centre dont ils dépendent pour procéder à l'insémination artificielle des bovins et même pour obtenir la semence de leur choix. Elle s'interroge, toutefois, sur le point de savoir si ces centres présentent un caractère commercial.

7 C'est en vue d'être éclairée sur ce point que la juridiction nationale a posé une première question préjudicielle, ainsi libellée:

«Les prestations de service ont-elles, au sens de l'article 37 du traité CEE, un caractère commercial, dès lors que, érigées en monopole national, elles permettent à l'État d'assurer la direction d'une branche de l'économie nationale?»

8 Il y a lieu de rappeler d'abord que, comme la Cour l'a déjà dit dans son arrêt du 30 avril 1974 (Sacchi, 155/73, Recueil p. 409), il résulte tant de la place de l'article 37 dans le chapitre du traité sur l'élimination des restrictions quantitatives, que de la terminologie utilisée dans cette disposition, qu'elle vise les échanges de marchandises et ne concerne pas un monopole de prestations de services.

9 Par conséquent, le seul fait qu'un monopole national de prestations de services permet aux autorités de l'État membre concerné d'assumer, comme le formule la question préjudicielle, la direction d'une branche de l'économie nationale, ne suffit pas pour parvenir à la conclusion qu'un tel monopole relève des dispositions de l'article 37.

10 Toutefois, la possibilité ne peut être exclue qu'un monopole de prestations de services puisse avoir une influence indirecte sur les échanges de marchandises entre les États membres. C'est ainsi qu'une entreprise, ou un ensemble d'entreprises, monopolisant la prestation de certains services, pourrait contrevenir au principe de la libre circulation de marchandises dans la mesure, notamment, où ce monopole aboutirait à une discrimination de produits importés par rapport aux produits d'origine nationale.

11 Les circonstances relevées par le jugement de renvoi et celles apparues au cours de la procédure devant la Cour ne suffisent cependant pas pour considérer qu'une législation du type de celle régissant en France l'insémination artificielle des bovins institue de façon indirecte une monopolisation qui entrave la libre circulation des marchandises.

12 Ces circonstances font en effet apparaître que, d'après la législation applicable en France, tout éleveur individuel est libre de demander au centre de mise en place dont il dépend, de lui fournir de la semence provenant du centre de production de son choix, en France ou à l'étranger. Le gouvernement français a indiqué que rien, dans la législation française, n'empêcherait un centre de mise en place ou même un éleveur individuel de s'adresser directement à un centre étranger pour lui acheter de la semence, et d'obtenir la licence d'importation nécessaire à cet effet.

13 Il convient donc de répondre à la première question que l'article 37 doit être interprété en ce sens que cette disposition ne concerne pas un monopole de prestations de services, même si un tel monopole permet à l'État membre concerné d'assumer la direction d'une branche de l'économie nationale, à condition qu'il ne contrevienne pas au principe de la libre circulation de marchandises en discriminant les produits importés au profit de produits d'origine nationale.

14 Au vu de cette réponse, les deuxième et troisième questions, qui ne concernent que les activités d'un monopole dans le domaine de la prestation de services, sont devenues sans objet.

Sur les dépens

15 Les frais exposés par le gouvernement français et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunal de grande instance de Pau, par jugement du 22 avril 1981, dit pour droit:

L'article 37 du traité ne concerne pas un monopole de prestations de services, même si un tel monopole permet à l'État membre concerné d'assumer la direction d'une branche de l'économie nationale, à condition qu'il ne contrevienne pas au principe de la libre circulation de marchandises en discriminant les produits importés au profit de produits d'origine nationale.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Mackenzie Stuart

Bosco Koopmans Due Bahlmann Galmot

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

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 1ER JUIN 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn gère un centre d'insémination artificielle agréé par le ministre français de l'agriculture. A ce titre, elle dessert une zone à l'intérieur de laquelle elle est seule habilitée à intervenir. MM.

1 — Traduit de l'anglais.