tation ou tout autre procédé similaire. Lorsque sont intervenues des dispositions communautaires aménageant des procédures de contrôle harmonisé, l'exception prévue à l'article 36 du traité pour des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ne peut être invoquée pour justifier, même provisoirement, le maintien d'une telle législation, et c'est uniquement dans le cadre tracé par les dispositions communautaires que les contrôles appropriés doivent être effectués.

2. L'incompatibilité d'une législation nationale avec des dispositions communautaires, même directement applicables, ne peut être définitivement éliminée qu'au moyen de dispositions internes à caractère contraignant ayant la même portée juridique que celles qui doivent être modifiées. De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité.

RAPPORT DU JUGE RAPPORTEUR
présenté dans l'affaire C-235/91 *

I — Cadre du litige et procédure précontentieuse

A — *La réglementation communautaire*

Conformément à l'article 30 du traité CEE, le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24), a prévu dans son article 22, paragraphe 1, l'interdiction dans le commerce intracommunautaire de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent. Cette interdiction a été reprise à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 827/68 du Conseil, du 28 juin 1968, portant organisation commune des marchés pour certains produits énumérés à l'annexe II du traité (JO L 151, p. 16). Le sperme animal, qui relève de la sous-position tarifaire 05.15 ex B, mentionnée à l'annexe de ce dernier règlement, telle que mise à jour par l'article 10 du règlement (CEE) n° 2560/77 du Conseil, du 7 novembre 1977, modifiant la nomenclature pour certains produits agricoles, différents règlements concernant ces produits et le tarif douanier commun (JO L 303, p. 1), est soumis à cette interdiction.

Les raisons zootechniques pouvant fonder des restrictions aux importations ont été progressivement réglementées à l'échelon communautaire, en premier lieu par la

* Langue de procédure: l'anglais.

directive 77/504/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (JO L 206, p. 8). L'article 2 de cette directive prescrit notamment aux États membres de veiller à ce que ne soient pas interdits, restreints ou entravés pour des raisons zootechniques les échanges intracommunautaires de sperme et d'ovules fécondés provenant de bovins reproducteurs de race pure. En outre, son article 3 prévoyait des dispositions à prendre par le Conseil pour l'admission des bovins reproducteurs de race pure à la production et son article 6 prévoyait l'adoption de mesures permettant l'appréciation de la valeur génétique des animaux de l'espèce bovine.

Ces dernières mesures ont fait l'objet de plusieurs décisions de la Commission:

— décision 86/130/CEE, du 11 mars 1986, fixant les méthodes de contrôle de performances et d'appréciation de la valeur génétique des animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure (JO L 101, p. 37);

— décision 86/404/CEE, du 29 juillet 1986, fixant la présentation type du certificat généalogique des animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure et les mentions à y faire figurer (JO L 233, p. 19);

— décision 88/124/CEE, du 21 janvier 1988, fixant la présentation type des certificats généalogiques relatifs au sperme et aux ovules fécondés d'animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure et les mentions à y faire figurer (JO L 62, p. 32).

Quant aux dispositions prévues à l'article 3 de la directive 77/504, elles ont été arrêtées par la directive 87/328/CEE du Conseil, du 18 juin 1987, relative à l'admission à la reproduction des bovins reproducteurs de race pure (JO L 167, p. 54). Cette directive prévoit notamment, dans son article 2, paragraphe 1, qu'un État membre ne peut interdire, restreindre ou entraver:

— l'admission aux fins de testage officiel de taureaux de race pure ou l'utilisation de leur semence dans les limites quantitatives nécessaires à l'exécution de ces tests officiels par des organismes ou associations agréés;

— 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.

Enfin, les restrictions aux importations liées à des raisons vétérinaires et de police sanitaire sont régies par l'article 15 de 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 (JO L 194, p. 10). Cet article prévoit notamment la possibilité pour un État membre, s'il y a danger de propagation d'une maladie des animaux par l'introduction sur son territoire de sperme en provenance d'un autre État membre, d'interdire temporairement ou de restreindre l'introduction de sperme en provenance des parties du territoire où la maladie épizootique est apparue et, dans le cas où la maladie prend un caractère

extensif, à partir de l'ensemble du territoire de l'autre État membre.

B — *La réglementation nationale*

En Irlande, le « Live Stock (Artificial Insemination) (n° 32) Act » de 1947, autorise, dans son article 3, paragraphe 1, le ministre de l'Agriculture à arrêter des règlements contrôlant la pratique de l'insémination artificielle d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine, porcine et équine. Cette loi précise, par ailleurs, dans ses articles 5 et 7, que toute importation de sperme animal est soumise à l'octroi d'une licence délivrée par le ministre, qui peut soumettre cet octroi aux conditions qui lui paraissent appropriées.

La loi de 1947 a été complétée par différents règlements, au nombre desquels figurent:

— pour les bovins, les « Live Stock (Artificial Insemination) (SI n° 55) Regulations » de 1948;

— pour les porcins, les « Live Stock (Artificial Insemination) (Pigs) (SI n° 255) Regulations » de 1965.

Ces règlements prévoient, notamment, dans leurs articles 4 et 7, que la distribution ou la vente de sperme de taureau et de verrat est soumise à l'octroi d'une licence et que, sauf autorisation ministérielle, l'insémination artificielle avec du sperme importé est interdite.

Enfin, il convient de préciser que, dans la pratique, sont observées des conditions restrictives pour l'octroi des licences d'importation, telles que le visa du certificat d'exportation accompagnant le sperme importé par un agent habilité à cette fin et l'obligation de mise en quarantaine pour un mois du sperme importé.

C — *Procédure précontentieuse*

Estimant que les restrictions imposées par la loi de 1947 et les règlements de 1948 et 1965 ainsi que par la pratique administrative étaient contraires aux dispositions communautaires pertinentes exposées ci-avant, la Commission a adressé au gouvernement irlandais, le 28 décembre 1988, une lettre de mise en demeure lui demandant de présenter ses observations à ce sujet dans les conditions prévues à l'article 169 du traité.

N'ayant pas reçu de réponse à cette lettre, la Commission a notifié à l'Irlande, le 12 octobre 1989, un avis motivé, rendu en application de l'article 169 du traité, concluant au manquement de cet État à ses obligations et l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer.

Les autorités irlandaises ont répondu, le 14 février 1990, qu'elles avaient l'intention de remplacer le régime de licences à l'importation par un nouveau système d'autorisations générales conforme aux directives 87/328 et 88/407 et que, en attendant l'adoption de la législation requise, toutes les demandes d'importation de sperme de bovins étaient examinées en se fondant sur le respect des dispositions communautaires.

Le 31 mai 1991, les mêmes autorités ont fait état de progrès accomplis dans le sens de l'adoption d'une législation adéquate et assuré à la Commission que, dans la pratique, ses préoccupations étaient déjà respectées.

Enfin, après une réunion organisée le 8 juillet 1991 entre fonctionnaires de la Commission et du gouvernement irlandais, celui-ci a précisé, par lettre du 24 juillet 1991, son intention de préparer la nouvelle législation appropriée avant la fin du mois d'octobre 1991.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 17 septembre 1991.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé, avec l'accord exprès des parties, en application de l'article 44 bis du règlement de procédure, que la procédure ne comporterait pas de phase orale.

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

— constater que, en soumettant toutes les importations de sperme à une licence, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE, du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, et du règlement (CEE) n° 827/68 du Conseil, du 28 juin 1968, portant organisation commune des marchés pour certains produits énumérés à l'annexe II du traité;

— constater que, en imposant des conditions restrictives à l'importation de sperme animal, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 77/504/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure, et de la décision 88/124/CEE de la Commission, du 21 janvier 1988, fixant la présentation type des certificats généalogiques relatifs au sperme et aux ovules fécondés d'animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure et les mentions à y faire figurer;

— condamner l'Irlande aux dépens.

L'*Irlande,* tout en demandant la suspension de la procédure dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle réglementation, conclut « au besoin et en tout état de cause » à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Les griefs de la Commission*

La *Commission* estime, tout d'abord, que l'exigence d'une licence d'importation est incompatible avec les articles 30 du traité, 22, paragraphe 1, du règlement n° 805/68 et 4, paragraphe 1, du règlement n° 827/68.

Ainsi que l'a jugé la Cour dans l'arrêt du 8 février 1983, Commission/Royaume-Uni (124/81, Rec. p. 203), une telle licence, qui constitue une entrave aux échanges intracommunautaires, ne pourrait être justifiée que dans les cas exceptionnels où il est impossible, en pratique, de la remplacer par une mesure moins restrictive.

En l'espèce, le régime litigieux est d'autant plus contraire aux dispositions communautaires qu'il comporte des conditions restrictives qui ne sont pas portées à la connaissance du public.

Par ailleurs, ces restrictions ne peuvent être justifiées par des motifs vétérinaires. Une règle générale imposant la mise en quarantaine de toutes les importations de sperme animal ne saurait correspondre aux mesures vétérinaires temporaires admises tant par la jurisprudence de la Cour que par la directive 88/407.

Enfin, il convient de rappeler que si, en vertu de la directive 77/504, l'utilisation de sperme restait soumise aux législations nationales jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions communautaires d'admission des bovins reproducteurs de race pure à la reproduction, les États membres ne pouvaient appliquer des normes zootechniques plus restrictives que celles applicables au sperme produit et utilisé sur leur propre territoire. Or, d'une part, la réglementation litigieuse ne respecte manifestement pas cette dernière exigence. D'autre part, les dispositions communautaires d'admission à la reproduction des bovins reproducteurs de race pure ont été arrêtées par la directive 87/328.

B — *Les arguments du gouvernement irlandais*

L'*Irlande* soutient, d'une manière générale, que dans l'attente de l'adoption des textes actuellement en préparation il a été satisfait dans la pratique, au moyen de mesures administratives, à toutes les préoccupations exprimées par la Commission dans son avis motivé. Elle précise notamment, à cet égard, que les demandes d'importation de sperme bovin et porcin sont traitées en quelques jours, les importations n'étant plus soumises à quarantaine ou à des normes zootechniques plus restrictives que celles prévues par les dispositions communautaires.

Les autorités irlandaises font remarquer que le régime de licence, qui doit être remplacé par une procédure d'homologation, fonctionne en fait conformément aux directives applicables en la matière, qui exigent nécessairement un certain degré de contrôle [voir, par exemple, l'article 5, paragraphe 2, de la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les

échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 224, p. 29)]. Les conditions auxquelles les importations sont autorisées sont communiquées à tout intéressé sur demande et donc, contrairement aux allégations de la Commission, portées à la connaissance du public. L'Irlande se réfère, pour justifier le maintien provisoire de ce système, à la jurisprudence de la Cour ayant admis que des mesures nationales visant la santé des animaux peuvent, dans certaines conditions, comporter un régime de licences d'importation (voir les arrêts du 31 janvier 1984, Commission/Royaume-Uni, 40/82, Rec. p. 283, et Commission/Irlande, 74/82, Rec. p. 317).

Si le gouvernement irlandais reconnaît que des mesures législatives doivent être adoptées pour donner effet aux dispositions administratives déjà prises, il tient à préciser que la Commission a toujours été pleinement informée des différentes étapes d'élaboration de ces textes et qu'il ne comprend pas l'introduction du présent recours en manquement.

C — *Les réponses de la Commission à ces arguments*

La *Commission* fait valoir, en premier lieu, que l'Irlande ne peut se référer utilement à la jurisprudence admettant la justification d'une licence sur le fondement de l'article 36 du traité dès lors qu'ont été adoptées les dispositions communautaires précitées en matière de contrôles phytosanitaires et zootechniques (voir, sur ce point, l'arrêt du 8 novembre 1979, Denkavit, 251/78, Rec. p. 3369).

Elle rappelle ensuite que, selon une jurisprudence constante, de simples pratiques administratives, par nature modifiables à volonté et dépourvues de publicité adéquate, ne sauraient être regardées comme constituant une exécution valable des obligations qui incombent à un État membre en vertu du droit communautaire. L'Irlande reconnaît d'ailleurs expressément que des mesures législatives doivent être prises afin de donner force de loi aux solutions pratiques évoquées.

Enfin, la Commission soutient que les autorités irlandaises, qui s'étaient engagées à préparer ces nouvelles mesures avant la fin du mois d'octobre 1991, n'ont toujours pas proposé de date précise pour l'adoption des textes nécessaires. C'est la raison pour laquelle a été introduit et maintenu le présent recours en manquement.

F. Grévisse
Juge rapporteur