CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 27 janvier 2000 *

1. Par ordonnance du 17 juillet 1998, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Pays-Bas) a adressé à la Cour quatre questions préjudicielles concernant les directives du Conseil 88/407/CEE, 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 [1] et 93/60/CEE, du 30 juin 1993, modifiant la directive 88/407 et élargissant son champ d'application au sperme frais de bovins [2]. Ces questions ont été posées par une juridiction néerlandaise, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, dans le cadre d'un recours présenté par KVS International BV (ci-après «KVS») contre le refus du Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ci-après le «ministère de l'Agriculture néerlandais») de délivrer un certificat d'exportation vers d'autres États membres pour le sperme surgelé provenant du taureau If de Focant.

Les dispositions communautaires pertinentes

2. La directive 88/407 fixe les exigences de police sanitaire applicables aux échanges intracommunautaires et aux importations de sperme surgelé d'animaux d'espèce bovine.

3. Dans son quatrième considérant, on peut lire: «pour les échanges intracommunautaires de sperme, l'État membre dans lequel le sperme est recueilli doit être tenu de garantir que le sperme soit recueilli et traité dans des centres de collecte agréés et contrôlés, qu'il provienne d'animaux dont l'état sanitaire est de nature à écarter les risques de propagation des maladies des animaux, qu'il ait été recueilli, traité, stocké et transporté conformément à des normes qui permettent de préserver son état sanitaire et qu'il soit accompagné d'un certificat sanitaire pendant son acheminement vers le pays destinataire pour assurer le respect de ces garanties».

4. L'article 3 prévoit: «Chaque État membre veille à ce que soit seul expédié, à partir de son territoire vers celui d'un autre État membre, du sperme satisfaisant aux conditions générales ci-après:... b) avoir été prélevé sur des animaux de l'espèce bovine dont la situation sanitaire est conforme à l'annexe B...».

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 194, p. 10.

2 — JO L 186, p. 28.

5. L'annexe B à la directive en question établit les conditions auxquelles les bovins doivent répondre pour être admis dans les centres agréés de collecte de sperme ainsi que les examens et le traitement de routine à appliquer aux animaux séjournant dans ces centres. Selon le chapitre I, point 1, sous b), «Tous les animaux de l'espèce bovine admis dans un centre de collecte de sperme doivent:

...

b) avoir été choisis, avant d'entrer dans les installations d'isolement décrites sous a), dans des troupeaux:

i) officiellement indemnes de tuberculose;

ii) officiellement indemnes de brucellose ou indemnes de brucellose.

Les animaux ne peuvent avoir préalablement séjourné dans d'autres troupeaux de statut inférieur».

6. L'article 6, paragraphe 1, prévoit enfin que: «Les États membres subordonnent l'admission de sperme à la présentation d'un certificat sanitaire établi par un vétérinaire officiel de l'État membre de collecte conformément à l'annexe D».

7. Une période transitoire est prévue pour l'entrée en vigueur des dispositions précitées. Selon le treizième considérant, «la présente directive n'affecte pas les échanges de sperme produit avant la date à laquelle les États membres doivent s'y conformer». À cet égard, l'article 20 prévoit que «La... directive n'est pas applicable au sperme collecté et traité dans un État membre avant le 1er janvier 1990».

8. En 1993, la directive 88/407 a été modifiée par la directive 93/60 [3]. Cette dernière souligne dans son quatrième considérant qu'«... il est opportun d'apporter d'autres modifications à ladite directive afin d'éclaircir certains problèmes et de tenir compte des progrès techniques, notamment en ce qui concerne le traitement des taureaux contre la leptospirose, et d'aligner les règles applicables à la brucellose, à la tuberculose et à la leucose sur celles arrêtées par la directive 64/432/CEE» [4].

3 — Précitée.

4 — Directive du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine (JO 1964, 121, p. 1977), modifiée en dernier lieu par la directive 92/102/CEE, du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355, p. 32).

9. Les changements que la directive 93/60 a apportés aux dispositions concernant les conditions d'admission des animaux dans les centres agréés de collecte de sperme sont contenus dans l'article 1er, point 8, selon lequel: «À l'annexe B chapitre I paragraphe 1, le point b) est remplacé par le texte suivant: b) avoir appartenu, avant leur admission dans les installations d'isolement décrites au point a), à un troupeau officiellement indemne de tuberculose et officiellement indemne de brucellose, conformément à la directive 64/432/CEE» [5].

Le changement intervenu dans la dernière phrase sous b), qui, dans le nouveau texte, stipule: «Les animaux ne peuvent avoir préalablement séjourné dans un ou plusieurs troupeaux de statut inférieur», est particulièrement important pour l'affaire examinée aujourd'hui.

10. La directive 93/60 ne prévoit aucune période transitoire. Elle prévoit simplement, à l'article 3, que les États membres mettent en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive avant le 1er juillet 1994.

Les dispositions nationales pertinentes

11. Les dispositions nationales pertinentes pour le cas d'espèce sont contenues essentiellement dans trois textes: la Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (loi néerlandaise sur la santé et le bien-être des animaux), le Besluit uitvoer dieren en producten van dierlijke oorsprong (arrêté relatif à l'exportation des animaux et des produits d'origine animale) et enfin la Regeling handel levende dieren en levende producten (règlement relatif aux animaux vivants et aux produits vivants). Il ressort de ces dispositions que le sperme de bovins ne peut être exporté dans un autre État membre de la Communauté que s'il est accompagné d'un certificat, délivré à la suite d'un examen effectué à l'initiative de l'autorité nationale, établissant qu'il est satisfait aux conditions prévues par l'article 3, sous b et c), de la directive 88/407.

5 — Il nous paraît opportun de préciser que la directive 64/432 définit, entre autres choses, dans son annexe A ce qu'il faut entendre par cheptel bovin «officiellement indemne de brucellose» et «indemne de brucellose». Selon la partie II, A, paragraphe 2, de cette annexe, est considéré comme «officiellement indemne de brucellose» un cheptel bovin dans lequel: «a) Ne se trouvent pas d'animaux de l'espèce bovine ayant été vaccinés contre la brucellose à l'aide d'un vaccin vivant; b) Tous les bovins sont exempts de manifestations cliniques de brucellose depuis 6 mois au moins; c) Tous les bovins de plus de 12 mois aa) ont présenté, à l'occasion de deux séro-agglutinations pratiquées officiellement à 6 mois d'intervalle, et selon les dispositions de l'annexe C, un titre brucellique inférieur à 30 U.I. agglutinantes par millilitre; la première séro-agglutination peut être remplacée par trois épreuves de l'anneau (ring-test) effectuées à intervalle de 3 mois, à la condition toutefois que la seconde séro-agglutination soit effectuée 6 semaines au moins après la troisième épreuve de l'anneau; bb) sont contrôlés annuellement pour déterminer l'absence de brucellose par trois épreuves de l'anneau effectuées à intervalle d'au moins 3 mois ou deux épreuves de l'anneau et une séro-agglutination effectuées à intervalle d'au moins 3 mois; lorsque l'application de l'épreuve de l'anneau n'est pas possible, on procédera annuellement à deux séro-agglutinations à intervalle de 6 mois; dans les États membres où l'ensemble du cheptel bovin est sous contrôle vétérinaire officiel et ne présente pas un taux d'infection brucellique supérieur à 1 %, il suffira de procéder annuellement à deux épreuves de l'anneau qui doivent être remplacées (si elles ne sont pas réalisables) par une séro-agglutination; d) Aucun bovin n'a été introduit sans qu'une attestation d'un vétérinaire officiel certifie qu'il a présenté, lors d'une séro-agglutination au plus tôt 30 jours avant l'introduction dans le cheptel, un titre brucellique inférieur à 30 U.I. agglutinantes par millilitre et, en outre, qu'il provient d'un cheptel bovin officiellement indemne de brucellose». Aux termes du paragraphe 3 de cette annexe, est considéré comme «indemne de brucellose» un cheptel bovin dans lequel: «a) En dérogation du numéro 2 alinéa a), les bovins entre 5 et 8 mois sont vaccinés, toutefois, uniquement à l'aide du vaccin vivant Buck 19; b) Tous les bovins remplissent les conditions prévues au numéro 2 alinéas b), c) et d), les bovins âgés de moins de 30 mois pouvant toutefois présenter un titre brucellique égal ou supérieur à 30 U.I. agglutinantes par millilitre, mais inférieur à 80 U.I. agglutinantes par millilitre, la déviation du complément étant négative».

Les faits et les questions préjudicielles

12. KVS, demanderesse au principal, exploite aux Pays-Bas un centre d'insémination artificielle qui, à compter du 16 mai 1992, a été agréé officiellement par l'Union européenne comme centre de collecte de sperme. Auparavant, elle n'avait d'agrément qu'au niveau national.

13. En 1991, KVS a importé de Belgique le taureau de reproduction If de Focant pour le mettre dans son centre. Ce taureau provenait du troupeau de M. Eugène Detal, où il était né en 1988 et était toujours resté jusqu'à son transfert au centre de collecte.

À la naissance d'If de Focant, le troupeau de M. Detal était considéré par les autorités belges comme un «foyer de brucellose» dans la mesure où il était situé dans une zone dans laquelle sévissait la brucellose. Le 1er janvier 1990, toutefois, il a reçu le statut de troupeau «officiellement indemne de brucellose». Tel était aussi son statut quand If de Focant a été importé aux Pays-Bas.

14. L'admission du taureau belge dans le centre de collecte néerlandais a fait l'objet d'une controverse entre les autorités compétentes des deux pays. Le 16 décembre 1991, le service d'inspection vétérinaire belge a envoyé une lettre au Rijksdienst voor de Keuring van vee en Vlees (RVV) (service néerlandais d'inspection du bétail et de la viande) dans laquelle il contestait cette admission au motif que le troupeau dans lequel le taureau en question était né et avait séjourné avait été, pendant un certain temps, un foyer de brucellose. Selon le service d'inspection belge, en raison de cette circonstance, If de Focant ne remplissait pas les conditions prévues par la directive 88/407 pour l'admission dans un centre de collecte de sperme officiellement agréé par l'Union européenne; cela dans la mesure où, toujours selon ce service, les dispositions de l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), de cette directive devaient être interprétées de façon à exclure tout risque sanitaire, en particulier le risque potentiel résultant d'un taureau de reproduction qui, pendant une période de sa vie, avait fait partie de «bétail non qualifié», c'est-à-dire ne remplissant pas les conditions requises par la réglementation communautaire.

15. Cette interprétation n'était pas partagée par la direction des affaires juridiques et des organisations professionnelles du ministère de l'Agriculture néerlandais. Au mois de mars 1992, cette dernière a reconnu la légalité de l'admission d'If de Focant dans le centre de collecte, les conditions prévues par la réglementation communautaire, en particulier par l'annexe B à la directive 88/407, étant à son avis pleinement respectées. Selon la direction néerlandaise en question, il suffisait en effet que, lors de son admission dans le centre de collecte, le taureau provienne d'un troupeau auquel le statut de troupeau «officiellement indemne de brucellose» avait été reconnu. Tout autre statut que ce troupeau a pu avoir dans le passé n'avait en fait aucune importance.

16. Face à une telle prise de position, les autorités vétérinaires belges se sont adressées à la Commission. Cette dernière, toutefois, dans une lettre du 23 novembre 1992, a en réalité partagé l'interprétation de la réglementation communautaire proposée par l'administration néerlandaise en soutenant que, à son avis aussi, les conditions prévues par l'annexe B de la directive 88/407 avaient été respectées. La Commission a en outre ajouté qu'en 1992, durant les procédures d'agrément officiel du centre de collecte, If de Focant avait été soumis à divers contrôles pour la brucellose, lesquels s'étaient tous avérés négatifs. En conséquence, il y avait lieu de conclure que le taureau en question ne présentait aucun risque de transmission de cette maladie et que, partant, son admission dans le centre était tout à fait légitime.

Le 28 juin 1993, deux jours avant l'adoption de la directive 93/60, la Commission a changé d'avis. Dans une lettre adressée à la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, elle affirmait que le sperme d'un taureau né dans un foyer de brucellose ne pouvait pas faire l'objet d'échanges intracommunautaires.

17. Sur la base de cette lettre, le 2 août 1993, le service d'inspection vétérinaire du ministère de l'Agriculture belge s'est à nouveau adressé à son homologue néerlandais en lui demandant que le taureau en question quitte le centre de collecte et que les mesures nécessaires pour faire en sorte que son sperme ne soit plus mis sur le marché communautaire soient adoptées.

18. If de Focant a été abattu au mois de novembre 1993 à la suite d'une luxation de la hanche. Le 7 juin 1996, KVS a demandé au service national néerlandais d'inspection du bétail un certificat pour exporter en Belgique et en France du sperme surgelé dudit taureau, recueilli avant le 1er juillet 1994, date d'entrée en vigueur de la directive 93/60.

19. Par décision du 10 juin 1996, le service national précité a refusé à KVS le certificat demandé. Selon la motivation avancée, If de Focant ne remplissait pas les conditions imposées par la version en vigueur à l'époque de l'annexe B de la directive 88/407, dans la mesure où il était né et avait séjourné dans un troupeau ayant un statut inférieur à celui d'«officiellement indemne de brucellose».

20. Contre cette décision KVS a introduit une réclamation devant le ministère de l'Agriculture néerlandais, laquelle a toutefois été rejetée. KVS a attaqué cette mesure devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Au cours de la procédure, KVS a soutenu, entre autres, que le refus du ministère de l'Agriculture néerlandais de délivrer le certificat pour l'exportation du sperme dépendait entièrement du fait que, de façon erronée, ce ministère appliquait les dispositions alors en vigueur, et précisément les dispositions contenues dans l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), de la directive 88/407, telles que modifiées par la directive

93/60. Selon la demanderesse au principal, en revanche, le sperme d'If de Focant devait être exclusivement soumis au régime en vigueur lors de la production et donc aux conditions prévues par la disposition précitée de la directive 88/407 dans sa version originale: la raison en est que les modifications intervenues en 1993, introduisant des conditions plus restrictives pour l'admission de taureaux dans les centres de collecte, ne pouvaient pas être appliquées à du sperme recueilli avant leur entrée en vigueur.

21. Estimant que la solution du litige dépendait de l'interprétation et de la validité des directives précitées, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions suivantes:

« 1) Convient-il d'interpréter l'article 3, initio et sous b), de la directive 88/407/CEE en ce sens que le sperme d'un taureau admis dans un centre agréé de collecte de sperme avant l'adoption de la directive modificative 93/60/CEE, en conformité avec les conditions d'admission alors en vigueur, ne répond pas (ne répond plus) à la condition inscrite à l'article 3, sous b), de la directive lorsque, au moment de la demande de certification du sperme, il ne satisfait plus à la condition, modifiée, d'admission dans un centre de collecte de sperme, inscrite à l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), de la directive 88/407/CEE?

En cas de réponse affirmative à la première question:

2) Convient-il d'interpréter les dispositions transitoires de l'article 20 de la directive 88/407/CEE en ce sens qu'elles s'appliquent par analogie à du sperme qui a été obtenu et traité avant le 1er juillet 1994?

En cas de réponse affirmative à la première question et de réponse négative à la deuxième question:

3) La directive 93/60/CEE est-elle dépourvue de validité pour incompatibilité avec des principes généraux du droit, et notamment avec les principes de confiance légitime et de proportionnalité dès lors que ladite directive ne prévoit pas de mesures transitoires permettant de faire face aux entraves dans les échanges intracommunautaires de sperme de taureaux qui, avant l'adoption de ladite directive, avaient déjà été admis dans un centre agréé de collecte de sperme en conformité avec les prescriptions en vigueur?

En cas de réponse négative à la première question:

4) L'article 1er, point 8, de la directive 93/60/CEE remplace le texte de la deuxième phrase du chapitre I, point 1, sous b), de l'annexe B, qui disposait: 'Les animaux ne peuvent avoir préalablement séjourné dans d'autres troupeaux de statut inférieur' par le texte suivant: 'Les animaux ne peuvent avoir préalablement séjourné dans un ou plusieurs troupeaux de statut inférieur'. Convient-il d'interpréter cette modification en ce sens qu'elle constitue exclusivement une précision ou faut-il y voir une modification de fond des conditions applicables à l'admission de bovins dans un centre de collecte de sperme agréé?»

Sur la quatrième question préjudicielle

22. Disons d'abord que dans notre réponse aux questions posées par le juge national nous suivrons un ordre en partie différent de celui proposé dans l'ordonnance de renvoi.

23. En effet, par sa première question, le juge demande à la Cour si les dispositions applicables pour établir si le sperme d'If de Focant peut faire l'objet d'échanges intracommunautaires sont celles en vigueur lors de la collecte du sperme, et donc l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), de la directive 88/407 dans sa version originale, ou celle en vigueur à la date de commercialisation du produit en question, c'est-à-dire la même disposition mais dans la version modifiée de la directive 93/60. De la manière dont la question est formulée, cependant, on déduit facilement qu'elle est fondée sur l'hypothèse que cette dernière directive a modifié de façon substantielle la réglementation précédente.

La nature substantielle ou formelle de cette modification fait, par contre, spécifiquement l'objet de la quatrième question préjudicielle posée par le juge national. Il nous semble donc nécessaire de répondre d'abord à cette dernière. Nous voudrions ajouter que la réponse à cette question pourrait aussi s'avérer décisive pour l'affaire examinée. En effet, si l'on devait parvenir à la conclusion que la directive 93/60 n'a pas modifié de façon substantielle le texte précédemment en vigueur, mais n'a fait qu'en préciser le sens, les autres questions perdraient toute pertinence. Pour l'ensemble de ces raisons, donc, nous nous arrêterons d'abord sur la quatrième question.

24. Par celle-ci, le juge a quo demande à la Cour si la directive 93/60, en remplaçant la phrase «Les animaux ne peuvent avoir préalablement séjourné dans d'autres troupeaux de statut inférieur» contenue dans l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), de la directive 88/407, par celle-ci: «Les animaux ne peuvent avoir préalablement séjourné dans un ou plusieurs troupeaux de statut inférieur», a opéré une modification substantielle des critères prévus pour l'ad-

mission d'un taureau dans un centre de collecte du sperme ou a simplement clarifié et précisé le contenu de la disposition anciennement en vigueur.

25. Nous voudrions dire d'abord qu'il n'est pas contesté que la directive 93/60, lorsqu'elle parle d'« un ou plusieurs troupeaux », doit être interprétée en ce sens que, pour pouvoir être admis dans un centre de collecte de sperme, un taureau ne doit jamais avoir séjourné dans un troupeau de statut sanitaire inférieur à celui d'« officiellement indemne de brucellose ». Cette interdiction se réfère donc à la fois au troupeau dont le taureau provient lors de l'admission au centre de collecte et aux autres troupeaux éventuels dans lesquels il a séjourné. En ce qui concerne la première hypothèse, l'interdiction implique non seulement que ce troupeau doit avoir le statut sanitaire d'« officiellement indemne de brucellose » lors de son transfert au centre de collecte, mais aussi qu'il ne doit pas avoir eu auparavant un statut inférieur. Cela est vrai pour toute la période au cours de laquelle le taureau y a séjourné.

26. Cela étant, la réponse au problème posé par le juge national dépend de l'interprétation de la phrase contenue dans la version initiale de l'annexe B de la directive 88/407. Il faut en particulier établir ce qu'il y a lieu d'entendre par l'expression « autres troupeaux » et si cette dernière a la même portée que l'expression « un ou plusieurs troupeaux » qui figure dans la version modifiée.

27. KVS et le gouvernement néerlandais soutiennent qu'il n'y a pas d'équivalence. Plus précisément, selon le gouvernement néerlandais, l'expression « autres troupeaux » devrait être interprétée en ce sens qu'elle opère une distinction entre le troupeau dont provient le taureau avant son admission au centre de collecte et d'éventuels autres troupeaux dans lesquels l'animal a séjourné auparavant. Selon ce même gouvernement, cela impliquerait que l'interdiction d'admettre dans les centres de collecte les taureaux qui ont séjourné dans des troupeaux de statut inférieur ne se réfère qu'aux seconds et non au premier. Le dernier troupeau dont le taureau a fait partie devrait donc répondre exclusivement aux conditions prévues par l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), i) et ii). Autrement dit, il serait uniquement soumis à la condition d'avoir le statut d'« officiellement indemne de brucellose » lors de l'admission du taureau dans le centre de collecte, d'autres statuts sanitaires qu'il aurait éventuellement eus auparavant n'entrant pas en ligne de compte.

28. À l'inverse, le Conseil, la Commission et le gouvernement français estiment qu'il faudrait donner un sens plus large à l'expression « autres troupeaux », coïncidant précisément avec l'expression « un ou plusieurs troupeaux ». À leur avis, en effet, pour pouvoir atteindre l'objectif de protection de la santé publique, il est nécessaire que l'interdiction contenue dans la dernière phrase de la disposition en question s'étende indistinctement à tous les troupeaux dans lesquels le taureau a séjourné.

29. Nous estimons que cet avis est à partager. Il est établi que, lorsque la formulation littérale de la disposition se prête

à différentes interprétations, le choix entre celles-ci doit se faire compte tenu du contexte dans lequel la disposition est insérée et «des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie» [6]. La jurisprudence privilégie en effet l'interprétation la plus compatible avec les buts et finalités poursuivis par la disposition en question [7].

30. Tels sont les critères à suivre en l'espèce pour interpréter la disposition de l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), de la directive 88/407. L'interprétation qui, compte tenu de ces critères, doit être accueillie est celle plus large proposée par la Commission et le gouvernement français.

31. Il y a lieu de considérer à cet égard que, comme il résulte de son quatrième considérant, la directive 88/407 a entre autres finalités celle d'éviter que la collecte, le traitement et l'échange intracommunautaire de sperme de bovins puissent comporter des dangers en matière de propagation des maladies animales [8].

32. En ce qui concerne spécialement la brucellose, cet objectif revêt une importance particulière. Comme le relèvent le Conseil et la Commission dans leurs observations, cette maladie est particulièrement grave et contagieuse. Elle peut en outre comporter des risques graves pour la santé des personnes dans la mesure où elle est transmissible à l'homme, tant par contact direct que par la consommation de lait ou de produits dérivés.

33. Il convient d'ajouter à cela que, dans ce domaine, la protection de la santé publique s'avère particulièrement compliquée. Il ressort du témoignage d'un expert médical en la matière, rapporté dans l'ordonnance de renvoi, qu'il n'existe pas de méthodes sûres pour vaincre de façon définitive une infection de brucellose affectant un troupeau. Il y a eu des cas en Allemagne dans lesquels, malgré l'adoption de toutes les mesures possibles, comme l'évacuation de l'étable, la désinfection et la réintroduction de bétail sain, la maladie est réapparue après 16 mois. En outre, comme le souligne le Conseil dans ses observations, en l'état actuel des connaissances scientifiques, aucun examen bactériologique ne permet d'exclure avec certitude l'éventuelle présence de bactéries de brucellose dans le sperme des taureaux.

34. Étant donné les objectifs que la directive poursuit, l'interprétation de l'expression «autres troupeaux» ne peut manifestement pas se référer aux seuls troupeaux différents du troupeau d'appartenance, étant donné que le risque de propagation de la maladie pris en compte par la directive est celui découlant du fait qu'un

6 — Arrêt du 17 novembre 1983, Merck (292/82, Rec. p. 3781, point 12). Voir, en outre, arrêts du 22 septembre 1988, Land de Sarre e.a. (187/87, Rec. p. 5013, point 19), et du 15 mai 1997, TWD/Commission (C-355/95 P, Rec. p. I-2549, point 21).

7 — Voir, en particulier, arrêt Merck, précité, point 12. Voir, en outre, arrêts du 6 octobre 1970, Grad (9/70, Rec. p. 825, points 12 et 13); du 21 octobre 1970, Haselhorst (23/70, Rec. p. 881, points 13 et 14); Transports Lesage (20/70, Rec. p. 861, points 13 et 14), et du 28 février 1980, Fellinger (67/79, Rec. p. 535, points 6 et 7).

8 — Voir à cet égard le point 4 des présentes conclusions.

taureau a séjourné à un moment donné dans un troupeau de statut inférieur à celui d'« officiellement indemne de brucellose » et que ce risque est le même aussi bien quand on se réfère à la présence du taureau dans un troupeau différent de celui dont il provient que lorsqu'on fait référence à la présence du taureau dans son troupeau d'origine mais à une période antérieure. En définitive, donc, une interprétation qui tienne compte du premier type de danger de contagion et pas du second limiterait les effets de la directive en empêchant, ou pour le moins en rendant plus difficile, la réalisation de son objectif.

35. Nous estimons donc que l'expression « autres troupeaux » contenue dans l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), de la directive 88/407 doit être interprétée en ce sens qu'elle se réfère à tous les troupeaux dans lesquels le taureau a séjourné avant son admission dans le centre de collecte du sperme. En conséquence, en affirmant un concept déjà présent dans la disposition antérieure, l'article 1er, point 8, de la directive 93/60 n'a en réalité comporté aucun changement substantiel du régime concernant les critères d'admission des bovins dans les centres de collecte du sperme.

36. Il est utile d'ajouter qu'une autre confirmation des conclusions auxquelles nous venons de parvenir est fournie par le quatrième considérant de la directive 93/60. On peut y lire que, parmi les motifs qui ont rendu nécessaire la modification du texte initial de la directive, il y avait aussi celui d'éclaircir certains aspects de la réglementation. Le fait que ces précisions se réfèrent en particulier aux dispositions en matière de brucellose résulte de façon évidente des travaux préparatoires de la directive. De ces derniers, il ressort que l'un des motifs principaux pour lesquels la Commission jugeait opportun de modifier la directive 88/407 était justement de préciser la situation en ce qui concernait le statut du taureau à son entrée dans un centre de collecte en rapport avec la brucellose [9].

37. En définitive, donc, nous estimons qu'il y a lieu de répondre à la quatrième question posée par le juge national que la modification apportée en 1993 au texte de l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), de la directive 88/407 constitue une simple précision du texte initial de la directive.

38. Au cas où la Cour partagerait la solution que nous avons proposée, il deviendrait superflu de se prononcer sur les autres questions formulées par la juridiction de renvoi. Si, en effet, on estime que la version initiale de la directive 88/407 prévoyait qu'un bovin, pour être admis dans un centre de collecte de sperme, ne devait jamais avoir séjourné dans un troupeau de statut sanitaire inférieur à celui d'« officiellement indemne de brucellose », alors il faut conclure qu'If de Focant n'a pas été légalement admis dans le centre de collecte néerlandais et que, donc, son

9 — Voir le document de la Commission COM(92) 462 final du 12 novembre 1992.

sperme ne peut pas faire l'objet d'échanges intracommunautaires.

Sur la première question préjudicielle

39. Si, par contre, la Cour devait parvenir à la conclusion que la directive 93/60 a modifié le régime antérieurement en vigueur en introduisant des conditions d'admission plus restrictives, les autres questions préjudicielles acquerraient de l'importance pour la solution du litige au principal. Nous estimons donc opportun de répondre aussi aux autres questions posées par le juge de renvoi.

40. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire [10], par sa première question, le juge demande si le sperme d'un taureau admis légalement dans un centre de collecte — dans la mesure où il répondait aux conditions imposées par la réglementation communautaire en vigueur lors de son admission — peut être considéré comme non commercialisable dans la Communauté à cause du fait que, lors de la demande du certificat d'exportation, il ne remplissait plus lesdites conditions, celles-ci ayant été entre-temps modifiées. Autrement dit, il est demandé à la Cour si, au cas où dans l'intervalle entre la phase de production du sperme et celle de la commercialisation il y a eu une modification substantielle du régime d'admission des taureaux dans les centres de collecte, la délivrance du certificat d'exportation doit être considérée comme soumise aux conditions prévues par la réglementation en vigueur lors de l'admission ou par celle en vigueur au moment de la demande de certificat.

41. Selon le Conseil et la Commission, la question examinée devrait être résolue à la lumière du principe de non-rétroactivité des actes communautaires. À cet égard, les deux institutions renvoient à l'arrêt Salumi e.a. [11], selon lequel, «Si les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur, il n'en est pas de même des règles de fond». La raison en est que «ces dernières sont habituellement interprétées comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, finalités ou économie, qu'un tel effet doit leur être attribué» et que «le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication». Selon la Cour, «il ne peut en être autrement qu'à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée» [12]. Faisant référence à cette jurisprudence, les deux institutions soutiennent que l'on ne peut tirer ni du texte ni des objectifs de la directive 93/60 l'intention du législateur d'attribuer un effet rétroactif aux modifications apportées aux dispositions relatives aux conditions d'admission des taureaux dans les centres de collecte du sperme. En conséquence,

10 — Au point 23 des présentes conclusions.

11 — Arrêt du 12 novembre 1981 (212/80 à 217/80, Rec. p. 2735).

12 — Arrêt Salumi e.a., précité, points 9 et 10.

selon elles, cette directive n'est pas applicable au sperme recueilli avant son entrée en vigueur. Elles concluent donc que, en l'espèce, la réglementation applicable pour la délivrance du certificat est celle en vigueur au moment où If de Focant est entré au centre de collecte du sperme, donc la directive 88/407 dans sa version initiale.

42. Cette thèse ne saurait être partagée. La question soulevée par le juge national, tout en portant toujours sur le problème de la détermination du domaine d'application de la réglementation en question, ne doit en effet pas être résolue sur la base de la possibilité ou non de reconnaître des effets rétroactifs au nouveau régime, mais plutôt conformément au principe, établi par la Cour, selon lequel «les lois modificatives d'une disposition législative s'appliquent, sauf dérogation, aux effets futurs des situations nées sous l'empire de la loi ancienne» [13].

43. Ce principe doit être interprété par référence à la spécificité du cas examiné dans lequel l'application d'une disposition à une situation en cours entre en ligne de compte [14]. Dans les cas de ce type, il s'agit d'établir si et dans quelles limites la disposition précitée doit trouver application. Selon la jurisprudence précitée de la Cour, il convient de distinguer cette situation de la véritable rétroactivité. En effet, alors que cette dernière implique qu'une disposition peut avoir une incidence sur des situations déjà acquises avant sa naissance, l'application de la disposition à des situations en cours concerne une hypothèse différente, celle dans laquelle une situation, bien que déjà en cours lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, n'a cependant pas encore produit les effets que la disposition vise à régir et qui en rendent l'application nécessaire et utile.

44. La Cour est parvenue à ces conclusions dans l'arrêt Butterfly Music [15]. Dans cette affaire, le litige portait sur l'interprétation de la directive 93/98/CEE du Conseil, du 29 octobre 1993, relative à l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins [16]. En Italie, la transposition de cette directive avait eu pour effet de faire passer de 30 à 50 ans la période de protection des droits des artistes et des interprètes, en créant, dans certains cas, des situations dans lesquelles des enregistrements tombés dans le domaine public sous l'empire de la précédente législation s'étaient retrouvés protégés du fait de l'entrée en vigueur de la nouvelle. Interprétant cette directive, la Cour a déclaré que, «dès lors que la renaissance des droits d'auteur et des droits voisins n'a pas d'incidence sur les actes d'exploitation définitivement accomplis par un tiers avant la date à laquelle elle est intervenue, elle ne

13 — Arrêt du 14 avril 1970, Brock (68/69, Rec. p. 171, point 7). Voir, en outre, arrêts du 5 décembre 1973, Sopad (143/73, Rec. p. 1433, point 8); du 15 février 1978, Bauche et Delquignies (96/77, Rec. p. 383, point 48); du 25 octobre 1978, Koninklijke Scholten-Honig et de Verenigde Zetmeelbedrijven «De Bijenkorf» (125/77, Rec. p. 1991, point 37); du 5 février 1981, P./Commission (40/79, Rec. p. 361, point 12), et du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil (203/86, Rec. p. 4563, point 19).

14 — Voir, à cet égard, les conclusions de l'avocat général Cosmas, présentées le 19 janvier 1999 dans l'affaire Andersson (arrêt du 15 juin 1999, C-321/97, Rec. p. I-3551), ainsi que les conclusions de l'avocat général Roemer, lues le 6 juin 1973, dans l'affaire Westzucker (arrêt du 4 juillet 1973, 1/73, Rec. p. 723).

15 — Arrêt du 29 juin 1999 (C-60/98, Rec. p. I-3939).

16 — JO L 290, p. 9.

peut être regardée comme ayant une portée rétroactive. Son application aux effets futurs de situations non définitivement fixées signifie, en revanche, qu'elle a une incidence sur les droits d'un tiers à poursuivre l'exploitation d'un support de sons dont les exemplaires déjà fabriqués n'ont pas encore été commercialisés et écoulés sur le marché à ladite date » [17].

45. Il résulte donc de l'ensemble des considérations qui précèdent que, lorsqu'il existe une séparation dans le temps entre le moment où naît une situation juridiquement pertinente et celui où ses effets sont pris en compte, les modifications du régime pertinent intervenues après la naissance de la situation de qua, mais avant qu'elle ait produit tous ses effets, doivent être immédiatement appliquées.

46. L'affaire qui nous occupe aujourd'hui rentre dans cette hypothèse. En effet, il convient de rappeler que la directive 88/407 est spécifiquement destinée à régir les échanges intracommunautaires de sperme surgelé de bovins et se propose d'éviter que ces échanges ne puissent mettre en péril la santé publique en favorisant la propagation des maladies des animaux [18]. À cette fin, l'article 3 prévoit que l'expédition de sperme d'un État membre à un autre ne peut intervenir que si la situation sanitaire des bovins donateurs est conforme aux dispositions de l'annexe B.

17 — Arrêt Butterfly Music, précité, point 24.

18 — Voir quatrième considérant.

47. Cela étant, il ne nous semble donc pas qu'il puisse y avoir de doutes sur le fait que l'admission des animaux dans les centres de collecte et la commercialisation du sperme représentent deux moments d'une même situation, séparés par une période qui correspond à celle durant laquelle le sperme produit reste stocké dans le centre. En effet, de ces deux moments, le premier constitue exclusivement une condition pour l'application du second par lequel se réalisent les faits auxquels la directive s'applique.

48. Nous estimons donc que, sur la base des considérations développées plus haut, il convient de répondre à la première question préjudicielle que les dispositions pertinentes pour établir si le certificat nécessaire à l'admission du sperme d'If de Focant dans les échanges intracommunautaires peut être délivré sont celles de la directive 88/407, dans sa version modifiée par la directive 93/60.

Sur la deuxième question préjudicielle

49. Par sa deuxième question, le juge national demande à la Cour si le régime transitoire contenu dans la directive 88/407, qui exclut de son domaine d'application le sperme produit avant le 1er janvier 1990, peut être étendu par analogie à la directive 93/60, en excluant de l'application des modifications qu'elle a introduites le sperme collecté avant le 1er juillet 1994. Cette date, nous le rappelons, est celle à laquelle les États membres devaient se conformer à cette directive.

50. Il convient de répondre par la négative à cette question. Les conditions pour une application par analogie telle qu'envisagée par la juridiction de renvoi font en effet totalement défaut. Il y a en effet lieu de considérer que le recours à l'application par analogie suppose une lacune des dispositions législatives et a pour but d'y remédier par l'application de dispositions relatives à des cas similaires. La condition du recours à l'application par analogie est une lacune du système.

Or, en l'espèce, il n'y avait aucune lacune. L'absence dans la directive 93/60 de dispositions transitoires correspondant à celles contenues dans la directive 88/407 constitue en effet un choix du législateur destiné à permettre à la réglementation la plus récente de produire immédiatement ses effets et de garantir ainsi une protection plus efficace de la santé publique.

Sur la troisième question préjudicielle

51. Enfin, par sa troisième question, le juge a quo demande en substance si l'absence de dispositions transitoires rend invalide la directive 93/60 pour violation du principe de confiance légitime et du principe de proportionnalité.

52. En ce qui concerne la prétendue violation du principe de confiance légitime, compte tenu des observations faites plus haut sur la première question, il suffit de rappeler que la Cour a plusieurs fois affirmé que, «si le principe de confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, il est de jurisprudence constante que ce principe ne saurait être étendu au point d'empêcher, de façon générale, une réglementation nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure» [19].

53. Il y a lieu d'interpréter cela en ce sens que, dans ces circonstances, il n'existe aucune confiance légitime à protéger parce que la situation régie est encore en cours de formation et n'a pas encore engendré des situations subjectives dignes de protection [20].

54. Nous voudrions ajouter en outre que l'on ne saurait en tout cas invoquer l'existence d'espoirs légitimes de KVS concernant la commercialisation du sperme d'If de Focant. Comme nous l'avons dit plus haut [21], en effet, déjà à l'époque où le taureau a été admis au centre de collecte, la question avait été soulevée de savoir s'il possédait ou non toutes les conditions requises par la réglementation en vigueur. En important le taureau, donc, KVS aurait dû être au moins au courant du fait que l'animal était né dans un troupeau qui, du

19 — Arrêt Butterfly Music, précité, point 25. Voir, en outre, arrêts du 14 janvier 1987, Allemagne/Commission (278/84, Rec. p. 1, point 36); du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil (203/86, Rec. p. 4563, point 19), et du 22 février 1990, Busseni (C-221/88, Rec. p. I-495, point 35).

20 — Voir, en ce sens, les conclusions de l'avocat général Capotorti lues le 24 janvier 1978 dans l'affaire Bauche et Delquignies, précitée, point 8.

21 — Voir points 14 à 17 des présentes conclusions.

point de vue de son statut sanitaire, était à la limite de la légalité et que, donc, une modification même minime des dispositions dans un sens restrictif aurait certainement rendu son sperme non commercialisable.

55. En ce qui concerne, par ailleurs, la prétendue violation du principe de proportionnalité, dans l'affaire examinée aujourd'hui, l'arrêt Royaume-Uni/Commission [22] revêt une importance particulière. Dans cette affaire, le Royaume-Uni s'était adressé à la Cour pour demander l'annulation de la décision de la Commission par laquelle cette dernière interdisait, à titre transitoire, les exportations de viande bovine et ses produits dérivés en provenance de son territoire. L'objectif était de faire face à l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine (maladie dite «de la vache folle») découverte en Grande-Bretagne en 1996. Dans cet arrêt, la Cour a affirmé que «le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés.» Elle a aussi déclaré que, «En ce qui concerne le contrôle judiciaire des conditions précitées, le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune d'un pouvoir discrétionnaire qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 à 43 du traité lui attribuent. Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure». Elle a également ajouté que, «À l'époque de l'adoption de la décision attaquée, il existait une grande incertitude quant aux risques présentés par les animaux vivants, la viande bovine ou les produits dérivés» et qu'«il doit être admis que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées» [23].

56. À notre avis, l'arrêt Royaume-Uni/Commission, précité, fournit une réponse claire à la question que nous examinons. La donnée la plus intéressante qui ressort de cet arrêt consiste dans le fait que l'on reconnaît à l'incertitude scientifique, combinée avec l'existence d'un risque grave pour la santé des personnes, un poids déterminant comme justification pour des mesures particulièrement dures [24].

57. Une telle justification peut également être invoquée dans la présente espèce. Nous avons en effet déjà rappelé [25] qu'il existe

22 — Arrêt du 5 mai 1998 (C-180/96, Rec. p. I-2265). Voir aussi arrêt du même jour, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Rec. p. I-2211).

23 — Arrêt Royaume-Uni/Commission, précité, points 96 à 99.

24 — Voir aussi, en ce sens, ordonnance du Tribunal du 13 juillet 1996, The National Farmer's Union e.a. (T-76/96 R, Rec. p. II-815, point 88), et arrêt du Tribunal du 16 juillet 1998, Bergaderm et Goupil/Commission (T-199/96, Rec. p. II-2805, points 64 à 67).

25 — Voir point 33 des présentes conclusions.

une grande incertitude en matière de lutte contre la brucellose, en particulier en ce qui concerne les moyens par lesquels identifier les animaux infectés. Compte tenu donc des risques liés à la possible transmission à l'homme de la maladie, le choix du législateur de ne pas prévoir de régime transitoire dans la directive 93/60, en rendant ainsi immédiatement applicables les nouvelles conditions plus restrictives d'admission des taureaux dans les centres de collecte du sperme, ne peut pas être considéré comme étant disproportionné par rapport à l'objectif de protection de la santé publique de ces modifications.

58. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, nous estimons que l'absence de mesures transitoires dans la directive 93/60 ne rend pas cette directive invalide pour violation du principe de confiance légitime et du principe de proportionnalité.

Conclusion

59. À la lumière des considérations exposées, nous suggérons à la Cour de répondre comme suit à la quatrième question préjudicielle posée par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven:

« 1) L'article 1er, point 8, de la directive 93/60/CEE du Conseil, du 30 juin 1993, modifiant la directive 88/407/CEE fixant les exigences de police sanitaire applicables aux échanges intracommunautaires et aux importations de sperme surgelé d'animaux de l'espèce bovine et élargissant son champ d'application au sperme frais de bovins, qui remplace le texte de la deuxième phrase du chapitre I, point 1, sous b), de l'annexe B de la directive 88/407/CEE, du 14 juin 1988, qui disposait: 'Les animaux ne peuvent avoir préalablement séjourné dans d'autres troupeaux de statut inférieur' par le texte suivant: 'Les animaux ne peuvent avoir préalablement séjourné dans un

ou plusieurs troupeaux de statut inférieur', doit être interprété en ce sens qu'il concerne le précédent séjour des animaux dans tous les troupeaux, y compris le dernier troupeau dont ils proviennent.»

Pour le cas où la Cour adopterait une solution opposée à celle suggérée, nous proposons de répondre aux première, deuxième et troisième questions en ce sens:

«2) L'article 3, première phrase, sous b), de la directive 88/407 doit être interprété en ce sens que le sperme d'un taureau — qui avait été admis dans un centre agréé de collecte de sperme avant l'adoption de la directive modificative 93/60, en conformité avec les conditions d'admission alors en vigueur — ne répond plus à la condition inscrite à l'article 3, sous b), de la directive lorsque, au moment de la demande de certification du sperme, l'animal ne satisfait pas à la condition, modifiée, d'admission dans un centre de collecte de sperme, inscrite à l'annexe B, chapitre I, point 1, sous b), de la directive 88/407.

3) Les dispositions transitoires de l'article 20 de la directive 88/407 ne peuvent pas être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent par analogie à du sperme qui a été obtenu et conditionné avant le 1er juillet 1994.

4) La directive 93/60 est valide dans la mesure où elle n'est pas incompatible avec les principes généraux du droit, en particulier avec le principe de confiance légitime et le principe de proportionnalité.»