CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. L. A. GEELHOED

présentées le 7 février 2002 [1]

I — Introduction

1. Dans la présente procédure de manquement, la Commission demande à la Cour de constater que la République française n'a pas complètement et correctement transposé la directive 86/609/CEE du Conseil, du 24 novembre 1986, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques [2] (ci-après la «directive»).

2. Selon l'article 1er, l'objectif de cette directive est d'assurer l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, de manière à éviter qu'il soit porté atteinte à l'établissement et au fonctionnement du marché commun. Selon son considérant, la directive vise à réduire au minimum le nombre d'animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, à assurer à ces animaux des soins adéquats et à empêcher qu'aucune douleur, souffrance, angoisse ou dommage durable inutiles ne leur soient infligés. Elle cherche surtout à éviter tout double emploi inutile des expériences.

3. Conformément à l'article 25 de la directive, les États membres devaient prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 24 novembre 1989.

II — Procédure

4. Le 8 décembre 1989, les autorités françaises ont communiqué à la Commission un certain nombre de mesures de transposition de la directive. Il s'agissait en particulier du décret n° 87-848 du 19 octobre 1987 [3] et de trois arrêtés interministériels du 19 avril 1988, également pris pour l'application du décret n° 87-848. Le 24 avril 1998, la Commission a adressé une mise en demeure

1 — Langue originale: le néerlandais.

2 — JO L 358, p. 1.

3 — Décret n° 87-848, du 19 octobre 1987, pris pour l'application de l'article 454 du code pénal et du troisième alinéa de l'article 276 du code rural et relatif aux expériences pratiquées sur les animaux (JORF du 20 octobre 1987).

au gouvernement français et n'a reçu aucune réponse. Elle a ensuite, le 18 décembre 1998, émis un avis motivé dans lequel elle invitait le gouvernement français à lui communiquer, dans un délai de deux mois, les mesures à prendre. Le recours a été enregistré au greffe de la Cour le 19 avril 1999.

5. La Commission invoque six griefs relatifs à la non-transposition ou à la transposition incomplète d'un certain nombre de dispositions de la directive. Ces dispositions concernent le choix des espèces d'animaux et des expériences, la mise en liberté des animaux utilisés à des fins expérimentales, la procédure de notification des expériences, le marquage des animaux ainsi que la reconnaissance mutuelle des résultats des expériences effectuées sur le territoire des États membres.

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

— constater que, en ne transposant pas complètement et correctement la directive 86/609/CEE du Conseil, du 24 novembre 1986, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, et notamment ses articles 4, 7, 11, 12, 18 et 22, la République française n'a pas respecté les obligations résultant de cette directive et a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la Communauté européenne;

— condamner la République française aux dépens.

7. La République française demande à la Cour de tenir compte de la législation nationale rigoureuse, relative aux expériences sur les animaux.

8. En août et en septembre 2001, le gouvernement français a informé la Commission et la Cour de la publication d'un décret [4] et d'un arrêté [5] qui, à son avis, mettaient la législation française en conformité avec la directive.

9. L'audience, à laquelle le gouvernement français et la Commission étaient représentés, a eu lieu le 25 octobre 2001. Au cours de cette audience, la Commission a fait savoir qu'elle ne se désistait pas de l'instance.

4 — Décret n° 2001-464, du 29 mai 2001, modifiant le décret n° 87-848 (JORF du 31 mai 2001).

5 — Arrêté du 20 juin 2001 concernant les bonnes pratiques de laboratoire pour les médicaments vétérinaires (JORF du 4 juillet 2001).

10. Selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour, même au cas où le manquement serait éliminé postérieurement au délai imparti dans l'avis motivé [6]. L'avis motivé a été notifié en l'espèce le 18 décembre 1998. C'est donc sur la base de la situation existant le 18 février 1999 qu'il faut déterminer si le manquement allégué existe. Le décret du 29 mai 2001 et l'arrêté du 20 juin 2001, notifiés par le gouvernement français, ne peuvent pas être intégrés dans cette appréciation.

III — Les griefs de la Commission et leur appréciation

A — Le premier grief: non-transposition de l'article 4

11. L'article 4 de la directive se lit comme suit:

«Chaque État membre veille à interdire les expériences utilisant des animaux considérés, en vertu de l'appendice I de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et de l'annexe C partie 1 du règlement (CEE) n° 3626/82, comme appartenant à des espèces menacées, sauf si de telles expériences sont en conformité avec le règlement précité et qu'elles ont pour objet:

— la recherche en vue de la conservation des espèces visées

ou

— un objectif biomédical essentiel, lorsque l'espèce visée se révèle exceptionnellement être la seule pouvant convenir à cet objectif.»

12. La Commission soutient que la République française n'a pas interdit les expériences qui utilisent des animaux appartenant à des espèces menacées au sens de cette disposition.

6 — Voir, à titre d'exemple, arrêt du 14 juin 2001, Commission/Italie (C-207/00, Rec. p. I-4571, points 27 et 28).

13. Le gouvernement français invoque en particulier l'article 7 du décret n° 87-848, qui dispose que des animaux de toutes espèces peuvent être utilisés à des expériences, sous réserve des restrictions édictées au titre de la législation et de la réglementation applicables aux espèces protégées. Selon le gouvernement français, en vertu du décret n° 87-848, toute expérience sur des animaux doit être autorisée d'une manière générale ou spécifique et les autorités nationales compétentes tiennent compte, pour chaque demande d'autorisation, de l'interdiction visée à l'article 4 de la directive. Les espèces concernées ne seraient que rarement élevées en captivité en France, tandis que, en ce qui concerne les espèces provenant de pays tiers, les autorités compétentes pour autoriser leur importation se plieraient aux exigences des articles 4 et 8 du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil, du 9 décembre 1996, relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce [7].

14. Comme on le sait, l'article 249 CE n'exige pas qu'il y ait obligatoirement transposition littérale et formelle d'une directive; un contexte juridique général peut être suffisant pour transposer effectivement et complètement une directive dans l'ordre juridique national. Toutefois, chaque État membre est tenu de donner aux directives une exécution qui répond pleinement aux exigences de clarté et de certitude des situations juridiques imposées par le législateur communautaire. À cette fin, les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, ainsi qu'avec la spécificité, la précision et la clarté requises. Dès lors, une simple pratique administrative, que les autorités peuvent modifier à leur gré et qui n'est pas suffisamment connue, ne peut pas être considérée comme constituant une exécution valable de l'obligation de transposition qui incombe aux États membres destinataires des directives en vertu de l'article 249 CE [8].

15. À la lumière de cette jurisprudence constante, nous partageons le point de vue de la Commission, selon lequel les dispositions et procédures invoquées par le gouvernement français n'assurent pas l'application intégrale de l'article 4 de la directive dans le droit interne. L'article 7 du décret n° 87-848 contient un renvoi général aux restrictions législatives et réglementaires concernant les espèces d'animaux protégées. Pareil renvoi général ne suffit pas pour transposer la directive. Ni cette disposition ni une quelconque autre disposition de droit national ne prévoient une interdiction spécifique et incontestable d'utiliser des espèces protégées à des fins expérimentales à moins que les conditions énoncées à l'article 4 de la directive ne soient remplies. À côté de cela, l'argument selon lequel les autorités compétentes tiennent compte des exigences de la directive pour chaque demande d'autorisation est inopérant. Il s'agit en l'occurrence d'une

7 — JO 1997, L 61, p. 1.

8 — Voir, à titre d'exemple, arrêt du 18 octobre 2001, Commission/Irlande (C-354/99, Rec. p. I-7657, points 27 et 28).

pratique purement administrative, qui n'est pas suffisante pour mettre dûment en œuvre l'interdiction visée à l'article 4.

17. Le gouvernement français a fait valoir que la législation nationale prévoit l'obligation d'introduire une demande administrative d'autorisation de l'expérience. Les autorités nationales compétentes examineraient ensuite cette demande et l'instruiraient à la lumière de l'article 7, paragraphe 3, de la directive.

B — Le deuxième grief: transposition incomplète de l'article 7, paragraphe 3

18. Ici aussi, nous estimons, avec la Commission, qu'une telle procédure n'est pas suffisante pour assurer une transposition incontestable et contraignante. La législation nationale ne contient pas de règle reprenant de manière spécifique, précise et claire les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 3, en ce qui concerne le choix des espèces et des expériences et devant guider les autorités compétentes lors de l'autorisation des expériences nécessaires. Le gouvernement français invoque essentiellement une pratique administrative. Nous avons déjà dit dans le cadre de l'appréciation du premier grief que de telles pratiques ne sont pas suffisantes.

16. L'article 7, paragraphe 3, de la directive concerne le choix des animaux et des expériences et il dispose ce qui suit:

«Lorsqu'une expérience s'impose, le choix des espèces doit faire l'objet d'un examen attentif et, le cas échéant, être expliqué à l'autorité. Le choix des expériences sera guidé par le souci de sélectionner celles qui utilisent le nombre minimal d'animaux et les animaux les moins sensibles du point de vue neurophysiologique, qui causent le moins de douleur, de souffrance, d'angoisse et de dommages durables et pour lesquelles il y a le plus de chances d'obtenir des résultats satisfaisants. Les expériences sur des animaux qui ont été capturés dans la nature ne peuvent être effectuées que si des expériences sur d'autres animaux ne suffisent pas aux fins de l'expérience.»

C — Le troisième grief: non-transposition de l'article 11

19. L'article 11 de la directive prévoit ce qui suit:

«Nonobstant les autres dispositions de la présente directive, lorsque les buts légitimes

de l'expérience le requièrent, l'autorité peut autoriser la mise en liberté de l'animal concerné à condition qu'elle soit sûre que le maximum aura été fait pour sauvegarder le bien-être de celui-ci, pour autant que son état de santé le permette et qu'il n'existe aucun danger pour la santé publique et l'environnement.»

20. En ce qui concerne la transposition de l'article 11 de la directive, le gouvernement français a invoqué l'article 2, sous b), du décret n° 87-848. Selon cette disposition, ne sont pas considérées comme des expériences au sens du décret celles qui consistent en l'observation d'animaux placés dans des conditions n'entraînant aucune souffrance.

21. Il a fait valoir ensuite que la mise en liberté d'animaux ne se conçoit que lorsque les animaux ont été précédemment prélevés dans la nature. De tels prélèvements sont exceptionnels. Les animaux qui sont utilisés en France à des fins d'expériences proviennent d'élevages et d'échanges intracommunautaires ou d'importations, tandis que le recours à des animaux prélevés dans la faune sauvage à des fins scientifiques est strictement contrôlé par les autorités françaises. Pour les animaux qui ont été précédemment prélevés dans la nature, l'article 13-II de la loi n° 76-629, du 10 juillet 1976, réprime pénalement l'abandon volontaire d'animaux domestiques ou d'animaux (sauvages) apprivoisés tenus en captivité, à l'exception des animaux destinés au repeuplement. Le gouvernement français a encore fait valoir qu'en vertu du code rural la capture et le transport d'animaux sauvages et d'espèces protégées sont en tout cas soumis à autorisation administrative.

22. Selon la Commission, l'article 2, sous b), du décret n° 87-848 ne peut pas être considéré comme une mise en œuvre correcte de l'article 11 de la directive. En effet, la mise en liberté d'animaux soumis à des expériences au sens de la directive n'est pas encadrée par des dispositions contraignantes. La Commission considère comme non satisfaisante la réponse du gouvernement français, selon laquelle la mise en liberté d'animaux soumis à des expériences ne se produit pas, ou guère, en France. L'article 11 oblige les États membres à édicter des mesures législatives, réglementaires ou administratives en vertu desquelles l'autorité responsable peut autoriser la mise en liberté d'un animal soumis à des expériences si les conditions qu'il énonce sont remplies. La législation française concernée ne prévoit pas les conditions visées à l'article 11.

23. Enfin, la Commission a fait valoir que le concept de mise en liberté au sens de

l'article 11 n'est pas limité au seul relâchement d'animaux dans leur milieu naturel. À la lumière de la définition large du concept d'«expérience», la mise en liberté peut être entendue dans le sens d'un arrêt de l'utilisation de l'animal à des fins expérimentales, ce qui peut inclure aussi, par exemple, la restitution d'un tel animal à son propriétaire initial.

24. L'article 11 de la directive vise à protéger également l'animal après son utilisation à des fins expérimentales, en soumettant sa mise en liberté à un certain nombre de conditions. L'autorité responsable doit autoriser la mise en liberté et doit donc examiner dans chaque cas concret si les conditions de mise en liberté, énoncées dans cette disposition, sont remplies. Il est donc évident que les conditions de l'article 11 doivent pouvoir être identifiées dans la législation nationale. Comme elles ne pouvaient pas être identifiées dans l'ordre juridique français à l'expiration du délai indiqué dans l'avis motivé, le grief de la Commission est déjà fondé pour cette raison. L'allégation du gouvernement français, selon laquelle il ne peut y avoir mise en liberté que pour des animaux qui ont été prélevés dans la nature, ne nous semble pas convaincante. Cette distinction n'existe nulle part dans la directive et, ainsi que la Commission l'a soutenu, il est possible que des animaux retournent, au terme de l'expérience, dans un milieu autre que le milieu naturel.

D — Le quatrième grief: non-transposition de l'article 12, paragraphe 2

25. L'article 12, paragraphe 2, dispose ce qui suit:

«Lorsqu'il est prévu de soumettre un animal à une expérience dans laquelle il subira ou risque de subir des douleurs intenses susceptibles de se prolonger, cette expérience doit être expressément déclarée à l'autorité et justifiée ou être expressément autorisée par elle. L'autorité prend les mesures judiciaires ou administratives appropriées si elle n'est pas convaincue que l'expérience revêt une importance suffisante pour les besoins essentiels de l'homme ou de l'animal.»

26. La Commission constate que la République française n'a édicté aucune règle soumettant les expériences visées dans cette disposition au contrôle obligatoire par l'autorité responsable. Le gouvernement français ne l'a pas nié. Le grief de la Commission doit dès lors être déclaré fondé.

E — Le cinquième grief: transposition incomplète de l'article 18, paragraphes 1 et 3

27. L'article 18 se lit comme suit:

«1. Dans tout établissement d'élevage, établissement fournisseur ou établissement utilisateur, chaque chien, chat ou primate non humain doit, avant son sevrage, être pourvu d'une marque d'identification individuelle de la manière la moins douloureuse possible, sauf dans les cas visés au paragraphe 3.

[...]

3. Lorsqu'un chien, chat ou primate non humain non sevré est transféré d'un établissement du type visé au paragraphe 1 à un autre et qu'il n'est pas possible, pour des raisons pratiques, de le marquer au préalable, un document contenant des informations complètes et spécifiant notamment l'identité de la mère doit être conservé jusqu'au marquage de l'animal par l'établissement receveur.

[...]»

28. Au cours de la procédure précontentieuse, le gouvernement français a signalé différentes dispositions obligeant les établissements qui effectuent des expériences à tenir un registre indiquant l'origine et l'identité des animaux détenus sur place et à marquer ces animaux. Il s'agit des articles 9, 25 et 26 du décret n° 87-848, d'un arrêté de 1988 fixant les conditions d'agrément, d'aménagement et de fonctionnement des établissements d'expérimentation animale, du code rural, et d'un arrêté du 25 octobre 1995, modifié le 26 octobre 1996.

29. La Commission ne conteste pas que ces dispositions mettent en œuvre des obligations découlant de l'article 18 de la directive. Toutefois, selon elle, ces dispositions ne sont pas suffisantes pour assurer une transposition complète de l'article 18, paragraphes 1 et 3. Plus particulièrement, elles ne prévoient pas le marquage des animaux non sevrés, comme l'exige l'article 18, paragraphe 1. Le marquage des chiens et des chats est réglé par une législation générale, qui ne concerne pas exclusivement des animaux d'expérimentation et qui ne rend pas le marquage obligatoire avant le sevrage. Ces dispositions ne concernent

pas non plus les primates non humains. En outre, selon la Commission, il n'a pas été suffisamment tenu compte de la disposition dérogatoire de l'article 18, paragraphe 3, en vertu de laquelle un animal non sevré peut être marqué à une date ultérieure. Aucune disposition ne prévoit l'enregistrement provisoire dans l'attente du marquage.

30. Dans son mémoire en défense, le gouvernement français s'est borné à renvoyer à une adaptation projetée de la législation nationale destinée à la mise en œuvre intégrale de l'article 18 de la directive. Par conséquent, ce grief doit également être accepté.

F — Le sixième grief: non-transposition de l'article 22, paragraphe 1

31. L'article 22, paragraphe 1, de la directive dispose ce qui suit:

«Afin d'éviter tout risque de double emploi dans les expériences destinées à satisfaire aux dispositions des législations nationales ou communautaires en matière de santé et de sécurité, les États membres reconnaissent, dans la mesure du possible, la validité des données résultant d'expériences réalisées sur le territoire d'un autre État membre, sauf s'il est nécessaire de procéder à des essais supplémentaires afin de protéger la santé publique et la sécurité.»

32. Au cours de la procédure précontentieuse, le gouvernement français a renvoyé à l'article R. 5118 du code de la santé publique, selon lequel le ministre fixe les protocoles déterminant les normes et méthodes applicables à l'expérimentation des médicaments et en vertu duquel les expertises doivent être exécutées en conformité avec les bonnes pratiques de laboratoire.

33. À notre avis, la Commission a fait valoir à juste titre qu'une telle disposition générale ne peut pas assurer la transposition de l'article 22, paragraphe 1, de la directive. En effet, cette dernière disposition vise à empêcher, par la reconnaissance de la validité d'expériences réalisées ailleurs, tout risque de double emploi dans les expériences destinées à satisfaire aux dispositions des législations nationales ou communautaires. Le grief est dès lors fondé sans plus. Le gouvernement français a invoqué dans son mémoire en défense et à l'audience des arrêtés pris après le 18 février 1999 et destinés à transposer l'article 22, paragraphe 1, mais, ainsi qu'il a déjà été dit, la Cour ne peut pas tenir compte de modifications intervenues après cette date.

IV — Conclusion

34. Eu égard à ce qui précède, nous proposons à la Cour:

— de constater que, en ne transposant pas complètement et correctement la directive 86/609/CEE du Conseil, du 24 novembre 1986, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, et notamment ses articles 4, 7, 11, 12, 18 et 22, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive précitée et du traité CE;

— de condamner la République française aux dépens.