CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL L. A. GEELHOED

apresentadas em 7 de Fevereiro de 2002 [1]

I — Introdução

1. No presente processo por incumprimento, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Francesa não transpôs completa e correctamente a Directiva 86/609/CEE do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos animais utilizados para fins experimentais e outros fins científicos [2] (a seguir «directiva»).

2. Segundo o seu artigo 1.°, a directiva tem por objectivo garantir que, quando forem utilizados animais para fins experimentais ou outros fins científicos, as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor nos Estados-Membros destinadas à sua protecção sejam aproximadas, de modo a não prejudicar o estabelecimento ou o funcionamento do mercado comum. Segundo os seus considerandos, a directiva visa reduzir ao mínimo o número de animais utilizados para fins experimentais ou outros fins científicos, que tais animais sejam adequadamente tratados, que não lhes sejam infligidos desnecessariamente dor, sofrimento, aflição ou dano duradouro. Procura sobretudo evitar quaisquer duplicações de experiências.

3. Conforme o disposto no artigo 25.° da directiva, os Estados-Membros deviam tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento o mais tardar em 24 de Novembro de 1989.

II — Tramitação

4. Em 8 de Dezembro de 1989, as autoridades francesas comunicaram à Comissão um certo número de medidas de transposição da directiva. Tratava-se, em especial, do Decreto n.° 87-848 de 19 de Outubro de 1987 [3] e três despachos interministeriais de 19 de Abril de 1988, igualmente adoptados para execução do Decreto n.° 87-848. Em 24 de Abril de 1998, a Comissão dirigiu uma carta de notificação

1 — Língua original: neerlandês.

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 de 20 de Outubro de 1987.

de incumprimento ao Governo francês, não tendo recebido qualquer resposta à mesma. Posteriormente, em 18 de Dezembro de 1998, formulou um parecer fundamentado convidando o Governo francês a tomar as medidas necessárias no prazo de dois meses a contar da sua notificação. A petição foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de Abril de 1999.

5. A Comissão deduz seis acusações relativas à não transposição ou à transposição incompleta de um certo número de disposições da directiva. Dizem respeito à escolha das espécies de animais e das experiências, à libertação dos animais utilizados em experiências, ao processo de notificação das experiências, à marcação dos animais, bem como ao reconhecimento mútuo dos resultados das experiências efectuadas no território dos Estados-Membros.

6. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, ao não transpor completa e correctamente a Directiva 86/609/CEE do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos animais utilizados para fins experimentais e outros fins científicos, e nomeadamente os seus artigos 4.°, 7.°, 11.°, 12.°, 18.° e 22.°, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força daquela directiva e do Tratado que institui a Comunidade Europeia;

— condenar a República Francesa nas despesas.

7. A República Francesa pede ao Tribunal de Justiça que tenha em conta a legislação nacional rigorosa relativa às experiências com animais.

8. Em Agosto e em Setembro de 2001, o Governo francês informou a Comissão e o Tribunal de Justiça da publicação de um decreto [4] e de um despacho [5] que, em sua opinião, teriam tornado a legislação francesa conforme à directiva.

9. Em 25 de Outubro de 2001 realizou-se uma audiência, na qual se fizeram representar o Governo francês e a Comissão. No decurso da mesma, a Comissão comunicou que não desistia da instância.

4 — Decreto n.° 2001-464 de 29 de Maio de 2001, que altera o Decreto n.° 87-848 de 19 de Outubro de 1987, JORF de 31 de Maio de 2001.

5 — Arrêté du 20 juin 2001 relatif aux bonnes pratiques de laboratoire pour les médicaments vétérinaires, JORF de 4 de Julho de 2001.

10. Segundo jurisprudência assente, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal, mesmo na hipótese de o incumprimento ter sido suprimido posteriormente ao prazo fixado no parecer fundamentado [6]. No caso vertente, o parecer fundamentado foi notificado em 18 de Dezembro de 1998. É portanto com base na situação existente em 18 de Fevereiro de 1999 que se deve apreciar se existe o alegado incumprimento. O decreto de 29 de Maio de 2001 e o despacho de 20 de Junho de 2001, notificados pelo Governo francês, não podem ser aqui tidos em conta.

III — Acusações da Comissão e sua apreciação

A — *A primeira acusação: não transposição do artigo 4.º*

11. O artigo 4.º da directiva tem a seguinte redacção:

«Cada Estado-Membro deve garantir a proibição de experiências em que sejam utilizados animais pertencentes a espécies consideradas ameaçadas de extinção ao abrigo do Apêndice 1 da Convenção Internacional sobre o Comércio de Espécies da Fauna e da Flora Ameaçadas de Extinção e do Anexo C I do Regulamento (CEE) n.º 3626/82, excepto se tais experiências forem conformes a esse regulamento e os seus objectivos forem:

— a investigação orientada para a preservação das espécies em questão, ou

— fins essencialmente biomédicos, quando se provar que a espécie em questão é excepcionalmente a única indicada para tais fins.»

12. A Comissão sustenta que a República Francesa não proibiu as experiências com animais pertencentes à espécies ameaçadas na acepção desta disposição.

6 — V., a título de exemplo, acórdão de 14 de Junho de 2001, Comissão/Itália (C-207/00, Colect., p. I-4571, n.ºs 27 e 28).

13. O Governo francês refere, em especial, o artigo 7.° do Decreto n.° 87-848, que dispõe que os animais de todas as espécies podem ser utilizados para fins experimentais, sob reserva das restrições estabelecidas ao abrigo da legislação e da regulamentação aplicável às espécies protegidas. Segundo o Governo francês, por força do Decreto n.° 87-848, toda e qualquer experiência com animais deve ser autorizada de um modo geral ou específico e as autoridades nacionais competentes, a quem tenha sido apresentado um pedido de autorização, têm sempre em conta a proibição prevista no artigo 4.° da directiva. As espécies em causa só raramente são criadas e capturadas em França, ao passo que, quanto às espécies provenientes de países terceiros, as autoridades competentes para autorizarem a sua importação baseiam-se nas exigências dos artigos 4.° e 8.° do Regulamento (CE) n.° 338/97 do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996, relativo à protecção de espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio [7].

14. Como se sabe, o artigo 249.° CE não exige necessariamente uma transposição literal e formal de uma directiva e um contexto jurídico geral pode ser suficiente para transpor uma directiva para a ordem jurídica nacional de modo efectivo e completo. Todavia, cada Estado-Membro deve executar as directivas de maneira a responder plenamente às exigências de clareza e de segurança jurídica impostas pelo legislador comunitário. Com este fim, as disposições de uma directiva devem ser aplicadas com uma obrigatoriedade incontestável e com a especificidade, a precisão e a clareza necessárias. Práticas puramente administrativas, por natureza livremente modificáveis pela Administração e desprovidas de publicidade adequada, não podem assim ser consideradas uma transposição correcta das obrigações que por força do artigo 249.° CE incumbem aos Estados-Membros destinatários das directivas [8].

15. À luz desta jurisprudência assente, subscrevo a opinião da Comissão de que as disposições e processos referidos pelo Governo francês não garantem a transposição completa do artigo 4.° da directiva para direito interno. O artigo 7.° do Decreto n.° 87-848 contém uma remissão geral para as restrições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes às espécies protegidas. Tal remissão genérica não basta para transpor a directiva. Nem esta disposição nem qualquer outra disposição de direito nacional prevê a proibição específica e inequívoca de utilizar espécies protegidas para fins experimentais, a não ser que estejam satisfeitas as condições enunciadas no artigo 4.° da directiva. Por isso, o argumento segundo o qual as autoridades competentes, a quem tenha sido submetido um pedido de autorização, têm em conta as exigências da directiva é inoperante. Trata-se, na ocorrência, de uma

7 — JO 1997, L 61, p. 1.

8 — V., a título de exemplo, acórdão de 18 de Outubro de 2001, Comissão/Irlanda (C-354/99, ainda não publicado na Colectânea, n.os 27 e 28).

prática puramente administrativa, que não é suficiente para dar devida execução à proibição prevista no artigo 4.°

17. O Governo francês alegou que a legislação nacional prevê a obrigação de introduzir um pedido administrativo de autorização da experiência. As autoridades nacionais competentes examinam este pedido e tratam-no à luz do artigo 7.°, n.° 3, da directiva.

B — *A segunda acusação: transposição incompleta do artigo 7.°, n.° 3*

18. Também aqui, considero, como a Comissão, que tal método não é suficiente para garantir uma transposição inequívoca e obrigatória. A legislação nacional não contém normas indicando de modo específico, preciso e claro, as condições enunciadas no artigo 7.°, n.° 3, no que respeita à escolha das espécies e às experiências e que devem servir de fio condutor para as autoridades competentes quando da autorização das experiências com animais necessárias. O Governo francês invoca essencialmente uma prática administrativa. Já foi dito no âmbito da apreciação da primeira acusação que tais práticas não eram suficientes.

16. O artigo 7.°, n.° 3, da directiva diz respeito à escolha dos animais para experiências e aos métodos e dispõe o seguinte:

«Quando a experiência for indispensável, a escolha das espécies deve ser cuidadosamente realizada e, se necessário, justificada junto da autoridade. Caso sejam possíveis várias experiências, devem ser seleccionadas as que exigirem menor número de animais, envolverem animais com o menor grau de sensibilidade neurofisiológica, causarem menor dor, sofrimento, angústia ou danos permanentes e que oferecerem maiores probabilidades de resultados satisfatórios. Só devem ser realizadas experiências com animais bravios quando as experiências com outros animais não satisfizerem os objectivos da experiência.»

C — *A terceira acusação: não transposição do artigo 11.°*

19. O artigo 11.° da directiva tem a seguinte redacção:

«Sem prejuízo das outras disposições da presente directiva, quando tal for necessá-

rio para os objectivos legítimos de uma experiência, a autoridade pode permitir que o animal em questão seja posto em liberdade, desde que esteja certa de que serão tomadas todas as medidas necessárias para salvaguardar o seu bem-estar e desde que o seu estado de saúde o permita e não constitua perigo para a saúde pública e para o ambiente.»

20. Quanto à transposição do artigo 11.° da directiva, o Governo francês invocou o artigo 2.°, alínea b), do Decreto n.° 87-848. Segundo esta disposição, não são consideradas experiências na acepção do decreto as que consistem na observação de animais colocados em condições que não provocam qualquer sofrimento.

21. Alegou em seguida que a colocação em liberdade de animais só é concebível para animais que tenham sido anteriormente subtraídos ao seu ambiente natural. Tal só raramente acontece. Os animais que são utilizados em França para fins experimentais provêm de criações e de trocas comerciais intracomunitárias ou de importações, ao passo que o recurso a animais da fauna selvagem para fins científicos é estritamente controlado pelas autoridades francesas. Para os animais anteriormente subtraídos ao ambiente natural, o artigo 13.°-II da Lei n.° 76/629, de 10 de Julho de 1976, reprime penalmente o abandono voluntário de animais domésticos ou (selvagens) mantidos em cativeiro, com excepção dos animais destinados ao repovoamento. O Governo francês alegou ainda que por força do code rural, a captura e o transporte de animais selvagens e de espécies protegidas estão, de qualquer forma, sujeitos a autorização administrativa.

22. Segundo a Comissão, o artigo 2.°, alínea b), do Decreto n.° 87-848 não pode ser considerado uma execução correcta do artigo 11.° da directiva. Com efeito, a colocação em liberdade de animais submetidos a experiências na acepção da directiva não é objecto de disposições obrigatórias. A Comissão considera insatisfatória a resposta do Governo francês segundo a qual a restituição ao seu meio de animais utilizados em experiências em França não existe, ou é rara. O artigo 11.° obriga os Estados-Membros a adoptar medidas legislativas, regulamentares ou administrativas por força das quais a autoridade responsável pode autorizar a colocação em liberdade de um animal utilizado em experiências se estiverem preenchidas as condições em causa. A legislação francesa em causa não prevê as condições enunciadas no artigo 11.°

23. Por fim, a Comissão alegou que o conceito de colocação em liberdade na

acepção do artigo 11.° não é limitado à restituição de animais ao seu meio natural. À luz da definição lata do conceito de «experiências», a colocação em liberdade pode ser interpretada como a cessação da utilização do animal para fins experimentais, o que pode incluir, por exemplo, também, a restituição de um animal ao seu proprietário inicial.

24. O artigo 11.° da directiva visa proteger o animal utilizado em experiências igualmente depois da sua utilização para fins experimentais, ao submeter a colocação deste animal a um certo número de condições. A autoridade responsável deve autorizar a colocação em liberdade e deve, portanto, examinar em cada caso concreto se estão preenchidas as condições de colocação em liberdade enunciadas nessa disposição. É assim evidente que as condições do artigo 11.° devem poder ser identificadas na legislação nacional. Como tal não foi o caso na ordem jurídica francesa no termo do prazo indicado no parecer fundamentado, a acusação da Comissão é já procedente só por esta razão. A alegação do Governo francês de que só pode haver colocação em liberdade se os animais tiverem sido subtraídos aos seu meio natural não me parece convincente. Esta distinção nunca é feita na directiva e, como a Comissão defendeu, é concebível que os animais voltem, no termo da experimentação, para um meio diferente do meio natural.

D — *A quarta acusação: não transposição do artigo 12.°, n.° 2*

25. O artigo 12.°, n.° 2, dispõe o seguinte:

«Quando estiver previsto submeter um animal a uma experiência que lhe provoque ou possa provocar dores violentas susceptíveis de se prolongarem, tal experiência deve ser especificamente declarada e justificada junto da autoridade ou expressamente autorizada por ela. A autoridade tomará as medidas judiciais e administrativas adequadas se não puder provar que a experiência é suficientemente importante para as necessidades essenciais do homem e do animal.»

26. A Comissão verifica que a República Francesa não adoptou qualquer disposição que sujeite as experiências previstas nessa disposição à fiscalização obrigatória pela autoridade responsável. O Governo francês não negou tal facto. A acusação da Comissão deve assim ser julgada procedente.

E — *A quinta acusação: transposição incompleta do artigo 18.°, n.os 1 e 3*

27. O artigo 18.° tem a seguinte redacção:

«1. Em todos os estabelecimentos de criação, fornecedores ou de utilização, todos os cães, gatos ou primatas não humanos devem ser dotados, antes de serem desmamados, de uma marca de identificação individual, da forma menos dolorosa possível, excepto nos casos referidos no n.° 3.

[...]

3. Para os cães, gatos ou primatas não humanos ainda não desmamados transferidos de um estabelecimento referido no n.° 1 para outro, e que não foi possível por razões práticas marcar antes, o estabelecimento de destino deve conservar, até à marcação, documentação contendo informações exaustivas e referindo, em particular, a identidade da mãe.

[...]»

28. No decurso da fase pré-contenciosa, o Governo francês indicou diferentes disposições que obrigam os estabelecimentos que realizam experiências a manter um registo indicando a origem e a identificação dos animais detidos no local e a marcar estes animais. Trata-se dos artigos 9.°, 25.° e 26.° do Decreto n.° 87-848, de um despacho de 1988, que fixa as condições de aprovação, de reorganização e de funcionamento dos estabelecimentos de experimentação animal, do code rural, e de um despacho de 25 de Outubro de 1995, alterado em 26 de Outubro de 1996.

29. A Comissão não contesta que estas disposições dão execução a obrigações resultantes do artigo 18.° da directiva. Todavia, em sua opinião, estas disposições não são suficientes para garantir uma transposição exaustiva do artigo 18.°, n.os 1 e 3. Mais especialmente, não prevêem a marcação de animais não desmamados, conforme exigido pelo artigo 18.°, n.° 1. A marcação de cães e de gatos é regulada por uma legislação geral, que não respeita exclusivamente aos animais utilizados em experiências e não impõe a marcação antes do desmame. Estas disposições também

não dizem respeito aos primatas não humanos. Além disso, segundo a Comissão, não foi suficientemente tida em conta a disposição derrogatória do artigo 18.°, n.° 3, por força da qual um animal não desmamado pode ser marcado numa data ulterior. Nenhuma disposição prevê o registo provisório na pendência da marcação.

30. Na contestação, o Governo francês limitou-se a remeter para uma projectada adaptação da legislação nacional destinada à execução integral do artigo 18.° da directiva. Assim, esta acusação deve ser igualmente julgada procedente.

F — *A sexta acusação: não transposição do artigo 22.°, n.° 1*

31. O artigo 22.°, n.° 1, da directiva dispõe:

«Para evitar duplicações inúteis das experiências destinadas a satisfazer as disposições legais nacionais ou comunitárias relativas à saúde e segurança, os Estados-Membros reconhecerão, na medida do possível, a validade dos dados resultantes das experiências realizadas no território de outro Estado-Membro, excepto se forem necessários novos testes para proteger a saúde pública e a segurança.»

32. Durante a fase pré-contenciosa, o Governo francês remeteu para o artigo R. 5118 do code de la santé publique, segundo o qual o ministro fixa os protocolos determinando as normas e métodos aplicáveis à experimentação dos medicamentos e por força do qual as experiências devem ser executadas em conformidade com as boas práticas de laboratório.

33. Em minha opinião, a Comissão alegou acertadamente que tal disposição geral não pode garantir a transposição do artigo 22.°, n.° 1, da directiva. Com efeito, esta última disposição visa impedir, através do reconhecimento da validade de experiências realizadas noutros lados, os riscos de duplicações inúteis nas experiências destinadas a satisfazer as disposições da legislação nacional ou comunitária. Esta acusação é, assim, procedente. O Governo francês mencionou, na contestação e na audiência, diplomas adoptados depois de 18 de Fevereiro de 1999 e destinados a transpor o artigo 22.°, n.° 1, mas, como já se disse, o Tribunal de Justiça não pode ter em conta alterações ocorridas depois dessa data.

IV — Conclusão

34. Atendendo ao que precede, proponho ao Tribunal:

— declarar que, ao não transpor completa e correctamente a Directiva 86/609/CEE do Conselho, de 24 de Novembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos animais utilizados para fins experimentais e outros fins científicos, e nomeadamente os seus artigos 4.°, 7.°, 11.°, 12.°, 18.° e 22.°, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força daquela directiva e do Tratado que institui a Comunidade Europeia;

— condenar a República Francesa nas despesas.