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

présentées le 5 avril 2001 [1]

I — Introduction

1. L'espèce fait suite à une requête de la Commission au titre de l'article 226 du traité CE (abrogé par le traité d'Amsterdam) tendant à faire constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour se conformer à 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], l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive, notamment son article 25, et en vertu du traité CE, notamment son article 10 (devenu, après modification, article 24 CE).

II — Le cadre juridique

A — *La réglementation communautaire*

2. L'article 1er définit l'objet de la directive de la manière suivante:

«L'objectif de la présente directive est d'assurer, en ce qui concerne les animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la protection desdits animaux, de manière à éviter qu'il ne soit porté atteinte à l'établissement et au fonctionnement du marché commun, notamment par des distorsions de concurrence ou des entraves aux échanges.»

3. L'espèce concerne les dispositions de transposition des articles 11 et 12 de la directive, ainsi que la notion d'«expérience» telle que définie à l'article 2 de cette même directive. Le litige porte également sur le régime des sanctions.

4. La notion d'«expérience» est définie à l'article 2 comme «toute utilisation d'un animal à des fins expérimentales ou à

1 — Langue originale: le néerlandais.
2 — JO L 358, p. 1 (ci-après la «directive»).

d'autres fins scientifiques susceptibles de causer à cet animal des douleurs, des souffrances, de l'angoisse ou des dommages durables, y compris toute intervention visant à aboutir à la naissance d'un animal dans ces conditions ou susceptible d'aboutir à une telle naissance, mais à l'exception des méthodes les moins douloureuses acceptées par la pratique moderne (c'est-à-dire des méthodes 'humaines') pour le sacrifice ou le marquage des animaux; une expérience commence au moment où un animal est préparé pour la première fois aux fins d'utilisation et se termine lorsque aucune observation ne doit plus être faite; la suppression des douleurs, des souffrances, de l'angoisse ou des dommages durables du fait de l'utilisation efficace d'un anesthésique, d'un analgésique ou d'autres méthodes ne place pas l'utilisation d'un animal en dehors du champ d'application de la présente définition. Les actes vétérinaires pratiqués dans les exploitations agricoles ou en clinique à des fins non expérimentales sont exclus».

5. L'article 3 dispose que la directive s'applique à l'utilisation d'animaux lors d'expériences pratiquées à l'une des fins suivantes:

«a) la mise au point, la production et les essais de qualité, d'efficacité et d'innocuité de médicaments, de denrées alimentaires et d'autres substances ou produits:

i) en vue de la prévention, de la prophylaxie, du diagnostic ou du traitement de maladies, de mauvais états de santé ou d'autres anomalies ou de leurs effets chez l'homme, les animaux ou les plantes;

ii) en vue de l'évaluation, de la détection, du contrôle ou de la modification des caractéristiques physiologiques chez l'homme, les animaux ou les plantes;

b) la protection de l'environnement naturel dans l'intérêt de la santé ou du bien-être de l'homme et de l'animal.»

6. L'article 11 est libellé comme 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.»

7. L'article 12 dispose que:

«1. Les États membres instaurent des procédures permettant de notifier préalablement à l'autorité les expériences qui seront effectuées ou les données relatives aux personnes qui les effectueront.

2. 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.»

8. L'article 25 dispose que:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 24 novembre 1989. Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Les États membres communiquent à la Commission les dispositions législatives nationales qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.»

B — *La réglementation nationale*

9. La réglementation irlandaise consacrée à la matière couverte par la directive figure dans le Cruelty to Animals Act 1876 et dans les European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations de 1994 (ci-après conjointement la «loi irlandaise»). Ce dernier amendement comporte un nouvel article 12A, par lequel le gouvernement irlandais cherche à mettre pleinement en œuvre la directive.

10. La loi irlandaise énonce entre autres dans quels cas et dans quelles conditions des expérimentations animales peuvent être effectuées ou non. Ainsi, son article 2 dispose qu'aucune expérience susceptible de causer des douleurs à des animaux vivants ne sera effectuée, sous réserve des exceptions formulées dans cette loi.

11. L'article 12A (9) de la loi irlandaise est libellé d'une manière quasiment identique à l'article 11 de la directive:

«Nonobstant les autres dispositions de la présente réglementation, lorsque les buts légitimes de l'expérience le requièrent, l'animal concerné peut être mis en liberté, à condition que le maximum ait 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.»

12. L'article 12A (10) (1) de la loi irlandaise prévoit que le ministre instaure les procédures permettant de notifier préalablement à l'autorité les expériences ou les données relatives aux personnes qui les effectueront. Il est en outre précisé que, «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 au ministre de la Santé et justifiée ou être expressément autorisée par lui. Le ministre prend les mesures judiciaires ou administratives appropriées s'il n'est pas convaincu que l'expérience revêt une importance suffisante pour les besoins essentiels de l'homme ou de l'animal».

13. La loi irlandaise de 1876 prévoit certaines sanctions. Son article 2 dispose que des sanctions peuvent être prises à l'égard de personnes réalisant ou apportant leur collaboration à une expérience. La sanction est une amende maximale de 50,00 IEP pour la première infraction et, pour une deuxième infraction, une amende maximale de 100,00 IEP ou une peine d'emprisonnement de trois mois au maximum.

L'article 13 prévoit la possibilité de prendre une sanction en cas d'obstruction à certaines investigations. L'amende maximale pouvant être imposée dans ce cas s'élève à 5,00 IEP.

III — Argumentation des parties

14. En l'espèce, la Commission invite la Cour à constater le manquement de l'Irlande, car elle estime que les mesures prises par le gouvernement irlandais sont insuffisantes et ne constituent pas une transposition correcte de la directive.

15. Le premier moyen de la Commission concerne la notion d'«expérience». Cette notion est définie dans la directive et délimite ainsi le champ d'application ratione materiae de la directive. La Commission fait valoir qu'il importe dès lors que la définition figurant dans la réglementation nationale ait la même teneur que celle de la directive. La loi irlandaise utilise cependant ce terme sans le définir. En outre, la loi irlandaise de 1876 ne porte que sur les

expériences qui causent des douleurs; la version amendée de 1994 n'a pas apporté de modifications à cet égard. En revanche, la directive ne couvre pas seulement les expériences pouvant causer des douleurs, mais également celles qui sont susceptibles de causer des souffrances, de l'angoisse ou des dommages durables lorsque ces expériences sont pratiquées sur des animaux dans un des buts repris à l'article 3 de la directive. En d'autres termes, celle-ci s'étend aux situations dans lesquelles il est objectivement possible que des douleurs, des souffrances, de l'angoisse ou des dommages durables soient causés, alors que la réglementation irlandaise, selon la lettre de la loi, ne couvre que les cas dans lesquels l'expérience prévue est susceptible de causer des douleurs.

La Commission affirme en outre que la définition de l'expérience comporte plusieurs aspects importants qui, en l'absence d'une définition équivalente dans l'ordre juridique irlandais, peuvent engendrer une insécurité juridique. Elle souligne que, selon la réglementation irlandaise, le champ d'application est limité aux expériences sur les animaux vivants, alors que la directive couvre également les expériences au cours de la phase prénatale (dont l'animal éprouve les conséquences après sa naissance), et que cette réglementation n'énonce en outre pas clairement quand une expérience commence et quand elle se termine.

16. Le deuxième moyen présenté par la Commission porte sur la disposition de la réglementation irlandaise qui correspond à l'article 11 de la directive. Le passage concernant l'autorité fait défaut dans l'article 12A (9) de la loi irlandaise. En conséquence, il n'est pas prévu que l'autorité, pour mettre un animal en liberté, doit s'assurer qu'il a été satisfait à certaines conditions annexes, ce qui est contraire à l'article 11 de la directive.

17. Le troisième moyen est tiré du fait que, bien que la loi irlandaise prévoie que le ministre établit les procédures, l'Irlande n'a jamais établi les procédures mentionnées à l'article 12, paragraphe 1, de la directive ou, du moins, elle ne les a jamais communiquées à la Commission.

18. Enfin, la Commission estime que le régime de sanctions de la réglementation irlandaise est inefficace. En premier lieu, les sanctions ne concernent qu'un nombre limité d'infractions et, en deuxième lieu, celles qui peuvent être infligées ne sont pas suffisamment dissuasives. Le montant des amendes n'a plus été revu depuis 1876. À cela s'ajoute que la réglementation irlandaise ne sanctionne pas les infractions à la directive de la même manière que les infractions au droit national qui présentent une nature et une importance similaires. La Commission fait valoir que transposer une directive dans l'ordre interne sans prévoir de protection efficace de ses règles en les assortissant de sanctions adéquates est contraire à l'article 10 du traité.

19. Le gouvernement irlandais admet que la définition de la notion d'expérience pose problème et que la réglementation irlandaise ne répond pas à toutes les exigences, comme l'a souligné la Commission. Il a donc l'intention d'apporter les modifications voulues par le biais d'un amendement législatif. Bien qu'il reconnaisse d'éventuelles imprécisions concernant la portée de la réglementation applicable, il estime que la pratique actuelle, y compris la mise en œuvre de la notion d'«expérience» dans la loi irlandaise, répond de facto aux exigences de la directive concernant la souffrance et le dommage durable. Il affirme en outre que les expériences causant des souffrances, de l'angoisse ou des dommages durables relèvent également de la notion d'«expériences susceptibles de causer des douleurs» selon la réglementation irlandaise.

20. Le gouvernement irlandais a annoncé qu'il apporterait des modifications à sa réglementation afin de rencontrer les préoccupations exprimées par la Commission concernant la mise en œuvre des articles 11 et 12 de la directive. Il a néanmoins souligné que le régime irlandais actuel s'imposant aux personnes qui souhaitent mener des recherches scientifiques en utilisant des animaux est strict. Il indique que, en vertu de sa réglementation, toute expérience susceptible de causer des douleurs est interdite, sauf si le ministre considère que ce type d'expérience est nécessaire dans l'intérêt de la science médicale. Il souligne en outre que la demande d'autorisation d'effectuer des expériences doit indiquer de manière détaillée quel sort sera réservé aux animaux utilisés à des fins expérimentales. Si un animal est relâché ou rendu à un troupeau, cela doit figurer dans la demande. Il fait également valoir que l'autorisation est soumise à des conditions. Le gouvernement irlandais indique enfin que la majorité des animaux est euthanasiée humainement à l'issue de l'expérience.

21. S'agissant de la procédure, le gouvernement irlandais a indiqué que, en Irlande, le demandeur doit préalablement notifier au ministère le détail des expériences et des procédures en cause. Cela résulte des règles générales applicables aux procédures d'autorisation. Ainsi, selon le gouvernement irlandais, une demande d'autorisation doit comporter des informations concernant la nature et l'objectif des expériences, et un protocole détaillé doit être soumis. Il faut par ailleurs préciser le lieu où les expériences seront menées, les qualifications dont disposent les demandeurs et le poste qu'ils occupent dans l'institut de recherche pour le compte duquel ils entreprennent ces expériences.

22. En ce qui concerne les sanctions, le gouvernement irlandais a indiqué qu'il reconnaissait le bien-fondé des reproches de la Commission et qu'il inclurait également ce point dans son projet d'amendement législatif. Il continue cependant de penser qu'un système d'autorisation prévoyant la possibilité de retirer une autorisation déjà délivrée comporte également un effet préventif suffisant.

IV — Analyse juridique

23. Notons au préalable que les États membres auraient déjà dû prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la directive au plus tard le 24 novembre 1989. Après cette date, l'Irlande a bénéficié de plusieurs occasions de la mettre pleinement en œuvre. Une première lettre de la Commission date de 1990 déjà. Le gouvernement irlandais a ensuite fait savoir qu'il mettrait la directive en œuvre par la voie d'une révision de la procédure d'autorisation et d'enregistrement. La Commission a estimé que cela ne suffisait pas et elle a mis l'Irlande en demeure avant d'émettre un avis motivé. Le gouvernement irlandais a réagi en notifiant la loi par le biais des European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations 1994. Après avoir étudié cette modification législative, la Commission est parvenue à la conclusion que la directive n'avait toujours pas été correctement mise en œuvre. Elle a ensuite de nouveau mis l'Irlande en demeure et invité le gouvernement irlandais à présenter ses observations dans un délai de deux mois. Cela a finalement donné lieu à un avis motivé complémentaire. C'était le 17 décembre 1998. Dans cet avis motivé complémentaire, la Commission a de nouveau exposé sa position quant à savoir quels points présentaient encore des lacunes, et elle invite le gouvernement irlandais à prendre les mesures nécessaires dans un délai de deux mois. Dans sa réponse écrite du 16 mars 1999, le gouvernement irlandais a accepté le point de vue de la Commission, tout en déclarant qu'une réglementation corrective était en préparation et qu'elle serait soumise à l'appréciation de la Commission pour la fin du mois de juin 1999. La Commission n'a toutefois pas reçu de nouvelles depuis lors, de sorte qu'elle a engagé la procédure en l'espèce.

24. Il s'agit en l'espèce de quelques aspects de la directive. Selon une jurisprudence constante, les obligations incombant aux États membres dans le cadre de la transposition de directive doivent faire l'objet d'une interprétation restrictive. Bien que les États membres soient libres de choisir les moyens et les méthodes pour transposer une directive, il n'en demeure pas moins qu'ils sont tenus de prendre dans leur ordre juridique national toutes les mesures nécessaires pour assurer le plein effet de la directive conformément à l'objectif poursuivi. À cet effet, il leur appartient d'établir dans le domaine concerné un cadre réglementaire clair, de sorte que le droit national corresponde aux dispositions de la directive, et cela dans des termes sans ambiguïté ni équivoque.

25. Selon nous, la Commission a établi de manière convaincante l'intérêt d'une transposition correcte de la notion d'«expérience» dans la réglementation nationale. Il s'agit en effet d'une notion centrale qui délimite le champ d'application matériel de la directive. En conséquence, il est très important que cette notion soit fidèlement reprise dans la réglementation nationale. Le gouvernement irlandais a finalement reconnu le bien-fondé de ce grief de la Commission également.

26. Il a fait de même en ce qui concerne les points que la Commission a soulevés concernant les articles 11 et 12 de la directive. Nous observons que le gouvernement irlandais a promis d'adapter sa réglementation dans le sens souhaité par la Commission. Il n'en demeure pas moins que force est de constater que l'Irlande se trouve en situation de manquement et qu'il y a lieu d'accueillir le recours de la Commission sur ces points également.

27. En ce qui concerne le régime des sanctions, nous pouvons être bref. Nous pensons comme la Commission que le niveau des amendes pécuniaires pouvant être infligées en Irlande est tout à fait inapproprié. Les amendes maximales avaient peut-être encore un effet dissuasif il y a 150 ans mais, vu la dépréciation monétaire, ils ne sont plus que de nature symbolique. C'est d'autant plus vrai que les expérimentations animales sont aussi menées à l'échelle industrielle. Le gouvernement irlandais n'a d'ailleurs pas contesté ce point et il a promis une modification.

28. Il est en outre de jurisprudence constante que, même lorsqu'une réglementation communautaire ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction pour sa violation, et la directive n'en prévoit pas en l'espèce, l'article 10 du traité impose aux États membres une obligation générale de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. À cet effet, ils doivent notamment veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires. Bien que les États membres conservent le choix des sanctions imposées, celles-ci doivent en tout état de cause être effectives, proportionnées et dissuasives [3]. En conséquence, nous nous rallions à la Commission pour dire que, en l'espèce, l'Irlande n'a pas respecté les obligations qui résultent pour elle de l'article 10 du traité.

29. L'argument du gouvernement irlandais selon lequel la possibilité de retirer une autorisation exerce un effet préventif n'est guère convaincant. Un système d'autorisation ne peut fonctionner que s'il est possible d'assurer le plein respect de l'interdiction sous-jacente. Il est indubitable que la sévérité de la sanction prévue joue également un rôle pour faire respecter cette interdiction.

30. Tout bien considéré, le gouvernement irlandais ne parvient pas à réfuter valablement les affirmations de la Commission. En outre, la procédure en l'espèce est en cours depuis longtemps; à plusieurs reprises, l'Irlande a été mise en mesure d'incorporer correctement la directive dans son ordre juridique national. En conséquence, selon nous, il y a lieu d'accueillir le recours de la Commission.

3 — Voir, entre autres, arrêts du 21 septembre 1989, Commission/Grèce (68/88, Rec. p. 2965), et du 10 juillet 1990, Hansen (C-326/88, Rec. p. I-2911).

31. Conformément à la disposition de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, il y a lieu de condamner aux dépens la partie qui succombe, s'il est conclu en ce sens. Étant donné que la Commission a conclu en ce sens et qu'il y a lieu de condamner l'Irlande, nous estimons qu'il peut être fait droit à cette demande.

Conclusion

32. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous suggérons à la Cour de déclarer que:

1) en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour assurer une transposition correcte en droit interne des articles 2 (la notion d'«expérience»), 11 et 12 de 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 en ne prévoyant pas de sanctions efficaces en cas de non-respect des exigences de la directive 86/609, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive, notamment son article 25, et en vertu de l'article 10 du traité CE (devenu, après modification, article 24 CE);

2) l'Irlande est condamnée aux dépens.