

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

24 mars 2009*

Dans l'affaire C-445/06,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Bundesgerichtshof (Allemagne), par décision du 12 octobre 2006, parvenue à la Cour le 6 novembre 2006, dans la procédure

Danske Slagterier

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, M. Ilešič et A. Ó Caoimh, présidents de chambre, MM. G. Arestis, A. Borg Barthet (rapporteur), J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus et E. Levits, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M^{me} V. Trstenjak,
greffier: M^{me} K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 21 mai 2008,

considérant les observations présentées:

- pour Danske Slagterier, par M^e R. Karpenstein, Rechtsanwalt,

- pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et C. Blaschke, en qualité d'agents, assistés de M^e L. Giesberts, Rechtsanwalt,

- pour le gouvernement tchèque, par M. T. Boček, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement grec, par M. V. Kontolaimos, M^{mes} S. Charitaki et S. Papaioannou, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et M^{me} A.-L. During, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement italien, par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M^{me} W. Ferrante, avvocato dello Stato,

- pour le gouvernement polonais, par M^{me} E. Ośniecka-Tamecka et M^c P. Kucharski, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{me} S. Lee, barrister,

- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. F. Erlbacher et H. Krämer, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 4 septembre 2008,

rend le présent

Arrêt

- ¹ La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 5, paragraphe 1, sous o), et 6, paragraphe 1, sous b), iii), de la directive 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché de viandes fraîches (JO 1964, 121, p. 2012), telle que modifiée par la directive 91/497/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991 (JO L 268, p. 69, ci-après la «directive 64/433»), des articles 5, paragraphe 1, 7 et 8 de la directive 89/662/CEE du Conseil, du

11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 395, p. 13) ainsi que de l'article 28 CE.

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Danske Slagterier à la Bundesrepublik Deutschland au sujet d'une demande de réparation de préjudice.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 3 L'article 5, paragraphe 1, de la directive 64/433 prévoit:

«Les États membres veillent à ce que soient déclarées impropres à la consommation humaine par le vétérinaire officiel:

[...]

- o) les viandes présentant une odeur sexuelle prononcée.»

4 L'article 6, paragraphe 1, de ladite directive dispose:

«Les États membres veillent à ce que:

[...]

b) les viandes:

[...]

iii) sans préjudice des cas prévus à l'article 5 paragraphe 1 point o), de porcs mâles non castrés d'un poids exprimé en carcasse supérieure à 80 kilogrammes, sauf si l'établissement est en mesure de garantir, par une méthode reconnue selon la procédure prévue à l'article 16, ou en l'absence d'une telle méthode, par une méthode reconnue par l'autorité compétente concernée, que les carcasses présentant une odeur sexuelle prononcée peuvent être détectées,

soient munies de la marque spéciale prévue par la décision 84/371/CEE [de la Commission, du 3 juillet 1984, fixant les caractéristiques de la marque spéciale pour viande fraîche visée à l'article 5 point a) de la directive 64/433/CEE du Conseil (JO L 196, p. 46)] et soumises à un traitement prévu par la directive 77/99/CEE [du Conseil, du 21 décembre 1976, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande (JO 1977, L 26, p. 85)];

[...]

- g) les traitements prévus aux points précédents soient effectués dans l'établissement d'origine ou tout autre établissement désigné par le vétérinaire officiel;

[...]»

5 Les dispositions de la directive 64/433 devaient être transposées en droit national avant le 1^{er} janvier 1993.

6 L'article 5, paragraphe 1, de la directive 89/662 prévoit:

«Les États membres de destination mettent en œuvre les mesures de contrôle suivantes:

- a) l'autorité compétente peut, sur les lieux de destination de la marchandise, vérifier par des contrôles vétérinaires par sondage et de nature non discriminatoire le respect des exigences de l'article 3; elle peut, à cette occasion, procéder à des prélèvements d'échantillons.

En outre, lorsque l'autorité compétente de l'État membre de transit ou de l'État membre de destination dispose d'éléments d'information lui permettant de présumer une infraction, des contrôles peuvent également être effectués en cours

de transport de la marchandise sur son territoire, y compris le contrôle de conformité des moyens de transport;

[...]»

7 L'article 7, paragraphe 1, de cette directive énonce:

«Si, lors d'un contrôle effectué au lieu de destination de l'envoi ou en cours de transport, les autorités compétentes d'un État membre constatent:

[...]

- b) que la marchandise ne répond pas aux conditions posées par les directives communautaires ou, en l'absence de décisions sur les normes communautaires prévues par les directives, par les normes nationales, elles peuvent laisser à l'expéditeur ou à son mandataire, si les conditions de salubrité ou de police sanitaire le permettent, le choix entre:

— la destruction des marchandises

ou

- leur utilisation à d'autres fins, y compris leur réexpédition avec l'autorisation de l'autorité compétente du pays de l'établissement d'origine.

[...]»

8 Enfin, l'article 8 de ladite directive dispose:

«1. Dans les cas prévus à l'article 7, l'autorité compétente d'un État membre de destination entre sans délai en contact avec les autorités compétentes de l'État membre d'expédition. Celles-ci prennent toutes les mesures nécessaires et communiquent à l'autorité compétente du premier État membre la nature des contrôles effectués, les décisions prises et les motifs de ces décisions.

[...]

2. [...]

Les décisions prises par l'autorité compétente de l'État membre de destination doivent être communiquées, avec indication de leurs motifs, à l'expéditeur ou à son mandataire ainsi qu'à l'autorité compétente de l'État membre d'expédition.

Si l'expéditeur ou son mandataire en fait la demande, les décisions motivées doivent lui être communiquées par écrit avec indication des voies de recours que lui offre la législation en vigueur dans l'État membre de destination, ainsi que de la forme et des délais dans lesquels ces recours doivent être introduits.

[...]»

La réglementation nationale

- 9 Aux termes de l'article 839 du code civil allemand (Bürgerliches Gesetzbuch), dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001 (ci-après le «BGB»),

«(1) Tout fonctionnaire qui, par intention ou par négligence, manque aux obligations que lui impose sa charge à l'égard d'un tiers est tenu de réparer à l'égard du tiers le dommage qui en résulte. Si l'on ne peut reprocher au fonctionnaire que la négligence, il ne répondra du dommage que si la personne lésée ne peut obtenir réparation autrement.

(2) Tout fonctionnaire qui, lors du jugement d'une affaire, manque aux obligations que lui impose sa charge n'est responsable du dommage qui en résulte que si cette violation constitue une infraction pénale. Cette disposition ne s'applique pas en cas de refus ou de retard fautifs du fonctionnaire dans l'exercice de sa fonction.

(3) Il n'y a pas d'obligation de réparer lorsque la personne lésée a négligé, intentionnellement ou par négligence, de prévenir la survenance du préjudice en utilisant une voie de droit.»

10 L'article 852 du BGB prévoyait:

«(1) Le droit à réparation du préjudice du fait d'un acte illicite se prescrit par trois ans à compter du moment où la personne lésée a pris connaissance du dommage et de l'identité de la personne à laquelle la responsabilité incombait et, sans considération de cette prise de connaissance, par trente ans à compter de la commission de l'acte.

(2) Lorsque sont pendantes des négociations entre la personne tenue à réparation et l'ayant droit sur le montant de l'indemnisation, la prescription est suspendue jusqu'à ce que l'une ou l'autre partie refuse de poursuivre les négociations.

(3) Si la personne à laquelle la responsabilité incombait a tiré des fruits quelconques de l'acte illicite, aux dépens de la personne lésée, elle est alors tenue à restitution conformément aux dispositions sur la répétition de l'indu fondée sur l'enrichissement sans cause même après prescription du droit à réparation.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 Danske Slagterier, une association professionnelle de sociétés danoises d'abattoirs organisées sous forme de coopératives et d'éleveurs de porcs, agissant au titre du droit que lui ont délégué ses membres, réclame à la Bundesrepublik Deutschland la

réparation d'un dommage qui serait dû à une infraction au droit communautaire. Elle lui reproche d'avoir, en violation du droit communautaire, imposé de 1993 à 1999 une interdiction d'importer de la viande de porcs mâles non castrés. Selon elle, cette interdiction a entraîné pour les éleveurs de porcs et les sociétés d'abattoirs, au cours de la période concernée, un préjudice d'au moins 280 millions de DEM.

- 12 Au début des années 90, un projet dit «Male-Pig-Projekt» ayant pour objet l'élevage de porcs mâles non castrés a été lancé au Danemark. Or, ce type d'élevage, intéressant d'un point de vue économique, présente le risque que, après réchauffement, la viande dégage une odeur sexuelle prononcée. Selon des chercheurs danois, cette intensité olfactive peut déjà être constatée au cours de l'opération d'abattage en mesurant la teneur en scatol. Dès lors, au Danemark, toutes les lignes d'abattage ont été pourvues d'équipements de mesure du scatol afin de permettre de repérer et de retirer la viande affectée par l'odeur en question. À l'époque, la République fédérale d'Allemagne estimait toutefois que cette intensité olfactive était due à l'hormone androsténone, dont la formation peut être évitée par une castration intervenant à un stade antérieur, et que la teneur en scatol, considérée isolément, ne saurait constituer en soi une méthode fiable pour détecter l'odeur sexuelle.
- 13 Au mois de janvier 1993, la République fédérale d'Allemagne a informé les autorités vétérinaires supérieures des États membres que la règle prévue à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 64/433 était transposée en droit national de façon à ce que, indépendamment de la limite de poids, une valeur limite de 0,5 µg/g d'androsténone soit fixée. En effet, en cas de dépassement de cette valeur, la viande présenterait une odeur sexuelle prononcée et serait alors impropre à la consommation humaine. Ce faisant, elle soulignait que seul le test immuno-enzymatique modifié du professeur Claus était reconnu comme méthode spécifique permettant d'identifier l'androsténone, et que les viandes de porcs mâles non castrés dépassant ladite valeur limite ne pourraient pas être transportées en tant que viandes fraîches en Allemagne.
- 14 Ainsi, de nombreux lots de viande de porc en provenance du Danemark ont par la suite fait l'objet de contrôles par les autorités allemandes et ont été refusés pour cause de dépassement de la valeur limite d'androsténone. Par ailleurs, les éleveurs de porcs et les sociétés d'abattoirs qui avaient quasiment arrêté la production de porcs mâles castrés ont dû reprendre celle-ci pour ne pas mettre en péril les exportations vers l'Allemagne.

Danske Slagterier fait valoir que si la viande de porc exportée avait été issue, comme prévu par le Male-Pig-Projekt, de porcs non castrés, une économie en terme de coûts d'au moins 280 millions de DEM aurait pu être réalisée.

- 15 Le Landgericht de Bonn, saisi le 6 décembre 1999 par Danske Slagterier d'une action en responsabilité dirigée contre la Bundesrepublik Deutschland, a jugé que cette action était fondée pour la période commençant à courir le 7 décembre 1996 et l'a rejetée comme prescrite dans la mesure où elle constituait une demande de réparation de préjudices nés antérieurement à cette date. L'Oberlandesgericht de Cologne, saisi en appel, a déclaré la demande justifiée dans sa totalité sur le fond. Par son recours en «Revision» devant le Bundesgerichtshof, la Bundesrepublik Deutschland cherche à obtenir le rejet complet de la demande.
- 16 Par ailleurs, par l'arrêt du 12 novembre 1998, Commission/Allemagne (C-102/96, Rec. p. I-6871), la Cour a constaté que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, paragraphe 1, sous o), et 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 64/433, ainsi que des articles 5, paragraphe 1, 7 et 8 de la directive 89/662, d'une part, en imposant le marquage et le traitement thermique des carcasses de porcs mâles non castrés dès que les viandes, indépendamment du poids des animaux, présentent une concentration d'androsténone supérieure à 0,5 µg/g, détectée au moyen du test immuno-enzymatique modifié du professeur Claus, et, d'autre part, en considérant que, en cas de dépassement de la valeur limite de 0,5 µg/g, les viandes présentent une odeur sexuelle prononcée qui a pour conséquence de les rendre impropres à la consommation humaine.
- 17 Dans ces conditions, le Bundesgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Les dispositions combinées des articles 5, paragraphe 1, sous o), et 6, paragraphe 1, sous b), [...] iii), de la directive [64/433] ainsi que des articles 5, paragraphe 1, 7 et 8, de la directive 89/662 [...] placent-elles les producteurs et les opérateurs qui commercialisent de la viande de porc, en cas de transposition ou d'application

défaillantes, dans une situation juridique susceptible de leur permettre de mettre en œuvre un droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État au titre du droit communautaire?

- 2) Quelle que soit la réponse donnée à la première question, les producteurs de viande de porc et les opérateurs qui en commercialisent peuvent-ils invoquer une infraction à l'article 30 du traité CE [devenu article 28 CE] pour fonder un droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État au titre du droit communautaire dans les cas de transposition et d'application contraires au droit communautaire européen des directives susmentionnées?

- 3) Le droit communautaire requiert-il que la prescription du droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État au titre du droit communautaire soit interrompue eu égard à une procédure en manquement au titre de l'article 226 CE ou, en tout cas, que le cours de cette prescription soit suspendu jusqu'à la fin de cette procédure lorsqu'il n'existe pas de voie de droit effective en droit national permettant de contraindre l'État membre à transposer une directive?

- 4) Le délai de prescription d'un droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État au titre du droit communautaire qui est fondé sur la transposition défective d'une directive, droit qui, ainsi, trouve son origine dans une interdiction (de fait) d'importer, ne commence-t-il à courir, indépendamment du droit national applicable, qu'au moment où la transposition intégrale de cette directive est réalisée ou, conformément au droit national, ce délai de prescription peut-il déjà commencer à courir quand les premières conséquences préjudiciables se sont déjà produites et que des conséquences préjudiciables ultérieures sont prévisibles? À supposer que la transposition intégrale influe sur le commencement de la prescription, s'agirait-il en l'occurrence d'une règle générale ou cette influence ne jouerait-elle que lorsque la directive confère un droit au particulier justiciable?

- 5) Eu égard au point de vue selon lequel, s'agissant d'un droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État au titre du droit communautaire, les États membres ne

peuvent pas organiser les conditions juridiques d'indemnisation de telle façon que ces conditions soient moins favorables que celles relatives à des actions analogues qui ne concernent que le droit national et que l'obtention d'une indemnisation soit rendue en pratique impossible ou exceptionnellement difficile, existe-t-il une objection de principe à l'encontre d'une règle nationale selon laquelle l'obligation de réparer n'opère pas lorsque la personne lésée a négligé, intentionnellement ou par négligence, de prévenir la survenance du préjudice en utilisant une voie de droit? Existe-il aussi, alors, des objections contre cette 'priorité de la protection du droit primaire' lorsqu'elle ne vaut que sous la réserve qu'elle puisse raisonnablement être accessible à l'intéressé? Suffit-il que la juridiction saisie ne puisse vraisemblablement pas répondre aux questions de droit communautaire en cause en l'espèce sans demander à la Cour de justice [...] de statuer à titre préjudiciel ou que la Cour de justice ait été saisie d'une procédure en manquement au titre de l'article 226 CE pour que cette priorité de la protection juridique du droit primaire ne puisse pas raisonnablement être accessible au sens du droit communautaire européen?»

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

- ¹⁸ Par les deux premières questions, qu'il convient de traiter ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les dispositions combinées des articles 5, paragraphe 1, sous o), et 6, paragraphe 1, sous b), iii), de la directive 64/433 ainsi que des articles 5, paragraphe 1, 7 et 8, de la directive 89/662 placent les producteurs et les opérateurs qui commercialisent de la viande de porc, en cas de transposition ou d'application incorrectes de ces directives, dans une situation juridique susceptible de leur permettre de mettre en œuvre un droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État en raison de la violation du droit communautaire et si, dans ces circonstances, ils peuvent invoquer une violation de l'article 28 CE pour fonder un droit à réparation du fait de cette responsabilité de l'État.

- 19 À cet égard, il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que, selon une jurisprudence constante, le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables est inhérent au système du traité CE (arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a., C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, point 35; du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 31; du 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, point 24, ainsi que du 8 octobre 1996, Dillenkofer e.a., C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94, Rec. p. I-4845, point 20).
- 20 La Cour a jugé que les particuliers lésés ont un droit à réparation dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle de droit communautaire violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation de cette règle est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers (voir arrêts précités Brasserie du pêcheur et Factortame, point 51; Hedley Lomas, point 25, ainsi que Dillenkofer e.a., point 21).
- 21 S'agissant de la première condition, la Cour a eu l'occasion d'examiner la responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire dans le cas d'absence de transposition de directives visant à réaliser le marché intérieur (voir, notamment, arrêts précités Francovich e.a., ainsi que Dillenkofer e.a.). Toutefois, à la différence des affaires ayant donné lieu aux deux arrêts précités où seul le droit dérivé avait créé un cadre juridique attribuant des droits aux particuliers, l'affaire au principal vise un cas où une des parties au principal, à savoir Danske Slagterier, fait valoir que l'article 28 CE lui confère déjà les droits qu'elle invoque.
- 22 À cet égard, il convient de rappeler qu'il est constant que l'article 28 CE a un effet direct en ce qu'il confère aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir directement devant les juridictions nationales et que la violation de cette disposition peut donner lieu à réparation (arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, point 23).
- 23 Danske Slagterier se prévaut également des dispositions des directives 64/433 et 89/662. Ainsi qu'il ressort du libellé de l'intitulé et du premier considérant de la

directive 89/662, celle-ci a été adoptée dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, tout comme l'a été la directive 91/497, modifiant la directive 64/433, ainsi que le précise le troisième considérant de la directive 91/497. La libre circulation des marchandises est donc l'un des objectifs de ces directives qui, à travers l'élimination des disparités existant entre les États membres en matière de prescriptions sanitaires pour les viandes fraîches, visent à favoriser les échanges intracommunautaires. Le droit conféré par l'article 28 CE se trouve ainsi précisé et concrétisé par lesdites directives.

24 Concernant le contenu des directives 64/433 et 89/662, il convient de relever que celles-ci réglementent, notamment, les contrôles sanitaires et la certification de viandes fraîches produites dans un État membre et livrées dans un autre. Ainsi qu'il ressort notamment de l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 89/662, les États membres ne peuvent s'opposer aux importations de viandes fraîches que lorsque la marchandise ne répond pas aux conditions posées par les directives communautaires ou dans certaines circonstances très particulières comme lors d'épidémies. L'interdiction pour les États membres d'empêcher l'importation donne aux particuliers le droit de commercialiser la viande fraîche conforme aux exigences communautaires dans un autre État membre.

25 Il ressort, par ailleurs, des dispositions combinées des directives 64/433 et 89/662 que les mesures visant à la détection d'une odeur sexuelle prononcée de porcs mâles non castrés ont fait l'objet d'une harmonisation communautaire (arrêt Commission/Allemagne, précité, point 29). Cette harmonisation interdit par conséquent aux États membres, dans le domaine harmonisé de manière exhaustive, de justifier l'entrave à la libre circulation des marchandises pour des raisons autres que celles prévues par les directives 64/433 et 89/662.

26 Dès lors, il convient de répondre aux deux premières questions que les particuliers qui ont été lésés par la transposition et l'application incorrectes des directives 64/433 et 89/662 peuvent se prévaloir du droit à la libre circulation des marchandises afin de pouvoir engager la responsabilité de l'État en raison de la violation du droit communautaire.

Sur la troisième question

- 27 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit communautaire impose que, lorsque la Commission des Communautés européennes a introduit une procédure en manquement au titre de l'article 226 CE, le délai de prescription du droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État pour violation du droit communautaire prévu par la réglementation nationale soit interrompu ou suspendu pendant cette procédure, dès lors qu'il n'existe pas dans cet État de voie de droit effective permettant de le contraindre à transposer une directive.
- 28 Une chronologie des faits au principal permet d'éclairer cette question. En effet, il ressort de la décision de renvoi que la procédure en manquement contre la République fédérale d'Allemagne ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Allemagne, précité, a été introduite le 27 mars 1996. Les premiers effets préjudiciables ont été subis par les personnes lésées dès l'année 1993, mais ce n'est qu'au mois de décembre 1999 que celles-ci ont introduit une action en responsabilité de l'État. Si, comme l'envisage la juridiction de renvoi, le délai de prescription de trois ans prévu à l'article 852, paragraphe 1, du BGB est appliqué, ce délai commencerait à courir à compter du milieu de l'année 1996, date à laquelle, selon cette juridiction, les personnes lésées ont eu connaissance du dommage et de l'identité de la personne à laquelle la responsabilité incombait. Par conséquent, dans l'affaire au principal, l'action en responsabilité de l'État est susceptible d'être prescrite. Pour cette raison, il est pertinent pour la solution du litige au principal de savoir si le dépôt d'un recours en manquement par la Commission a eu des effets sur ledit délai de prescription.
- 29 Toutefois, afin de pouvoir donner une réponse utile à la juridiction de renvoi, il convient d'examiner, à titre liminaire, la question implicitement soulevée par celle-ci, à savoir si le droit communautaire s'oppose à l'application par analogie du délai de prescription de trois ans prévu à l'article 852, paragraphe 1, du BGB dans l'affaire au principal.
- 30 Au sujet de l'application de l'article 852, paragraphe 1, du BGB, Danske Slagterier a, en effet, déploré un manque de clarté de la situation juridique en Allemagne concernant la règle nationale de prescription applicable au droit à réparation du fait de la

responsabilité de l'État pour violation du droit communautaire dans la mesure où cette question n'aurait encore fait l'objet d'aucune mesure législative ni d'aucune décision de la juridiction suprême, la doctrine étant également partagée à ce sujet, plusieurs bases juridiques étant envisageables. L'application pour la première fois et par analogie du délai prévu à l'article 852 du BGB aux recours en responsabilité de l'État pour violation du droit communautaire constituerait une violation des principes de sécurité juridique et de clarté juridique, ainsi que des principes d'effectivité et d'équivalence.

31 À cet égard, il convient de relever qu'il est de jurisprudence constante que, en l'absence d'une réglementation communautaire, c'est à l'ordre juridique interne de chaque État membre qu'il appartient de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la pleine sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire. C'est donc dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé, étant entendu que les conditions, notamment de délai, fixées par les législations nationales en matière de réparation des dommages, ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne (principe de l'équivalence) et ne sauraient être aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (principe d'effectivité) (voir, notamment, arrêts Francovich e.a., précité, points 42 et 43, ainsi que du 10 juillet 1997, Palmisani, C-261/95, Rec. p. I-4025, point 27).

32 En ce qui concerne ce dernier principe, la Cour a reconnu la compatibilité avec le droit communautaire de la fixation de délais raisonnables de recours à peine de forclusion dans l'intérêt de la sécurité juridique qui protège à la fois le contribuable et l'administration concernée (voir arrêt du 17 novembre 1998, Aprile, C-228/96, Rec. p. I-7141, point 19 et jurisprudence citée). En effet, de tels délais ne sont pas de nature à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire. À cet égard, un délai national de forclusion de trois ans apparaît raisonnable (voir, notamment, arrêts Aprile, précité, point 19, ainsi que du 11 juillet 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Rec. p. I-6325, point 35).

33 Toutefois, il ressort également du point 39 de l'arrêt Marks & Spencer, précité, que, pour remplir sa fonction de garantie de la sécurité juridique, un délai de prescription

doit être fixé à l'avance. Or, une situation caractérisée par une incertitude juridique importante peut constituer une violation du principe d'effectivité, puisque la réparation des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire imputables à un État membre pourrait être rendue en pratique excessivement difficile si ceux-ci ne pouvaient déterminer le délai de prescription applicable avec un degré de certitude raisonnable.

34 Il appartient à la juridiction nationale, en tenant compte de l'ensemble des éléments caractérisant la situation juridique et factuelle à l'époque des faits au principal, de vérifier, au regard du principe d'effectivité, si l'application par analogie du délai prévu à l'article 852, paragraphe 1, du BGB aux demandes de réparation de dommages causés en raison de la violation du droit communautaire par l'État membre concerné était suffisamment prévisible pour le justiciable.

35 Par ailleurs, en ce qui concerne la compatibilité de l'application par analogie dudit délai avec le principe d'équivalence, il revient également à la juridiction nationale de vérifier si, en raison de cette application, les conditions de réparation des dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire par cet État membre n'auraient pas été moins favorables que celles applicables à la réparation de dommages semblables de nature interne.

36 Au sujet de l'interruption ou de la suspension du délai de prescription lors de l'introduction d'un recours en manquement, il ressort des considérations qui précèdent qu'il appartient aux États membres de régler ce type de modalités procédurales pour autant que les principes d'équivalence et d'effectivité soient respectés.

37 À cet égard, il convient de relever que la réparation du dommage ne saurait être subordonnée à l'exigence d'une constatation préalable par la Cour d'un manquement au droit communautaire imputable à l'État (voir arrêts précités Brasserie du pêcheur et Factortame, points 94 à 96, ainsi que Dillenkofer e.a., point 28).

- 38 En effet, la constatation du manquement est certes un élément important, mais pas indispensable pour vérifier qu'est remplie la condition selon laquelle la violation du droit communautaire est suffisamment caractérisée. En outre, les droits au profit de particuliers ne sauraient dépendre de l'appréciation par la Commission de l'opportunité d'agir au titre de l'article 226 CE à l'encontre d'un État membre ni du prononcé par la Cour d'un éventuel arrêt de manquement (voir arrêt *Brasserie du pêcheur et Factortame*, précité, points 93 et 95).
- 39 Un particulier peut donc introduire une demande en réparation dans le cadre des modalités prévues à cet effet par le droit national sans avoir à attendre qu'un arrêt constatant la violation du droit communautaire par l'État membre soit rendu. Par conséquent, le fait que l'introduction d'un recours en manquement n'ait pas pour effet d'interrompre ou de suspendre le délai de prescription ne rend pas impossible ou excessivement difficile l'exercice, par le justiciable, des droits qu'il tire du droit communautaire.
- 40 Par ailleurs, *Danske Slagterier* invoque une violation du principe d'équivalence dans la mesure où le droit allemand prévoit l'interruption du délai de prescription lors de l'introduction en parallèle d'une voie de droit nationale conformément à l'article 839 du BGB, un recours en vertu de l'article 226 CE devant être assimilé à une telle voie de droit.
- 41 Il convient de relever, à ce sujet, que pour statuer sur l'équivalence des règles de procédure, il faut vérifier de manière objective et abstraite la similitude des règles en cause en tenant compte de leur place dans l'ensemble de la procédure, du déroulement de ladite procédure et des particularités des règles (voir, en ce sens, arrêt du 16 mai 2000, *Preston e.a.*, C-78/98, Rec. p. I-3201, point 63).
- 42 Lors de l'appréciation de la similitude des règles en cause, il convient de tenir compte des particularités de la procédure en vertu de l'article 226 CE.

- 43 À cet égard, il convient de rappeler que, dans le cadre des compétences qu'elle tient de l'article 226 CE, la Commission n'a pas à démontrer l'existence d'un intérêt à agir (voir arrêts du 4 avril 1974, *Commission/France*, 167/73, Rec. p. 359, point 15, ainsi que du 10 avril 2003, *Commission/Allemagne*, C-20/01 et C-28/01, Rec. p. I-3609, point 29). La Commission a en effet pour mission de veiller d'office et dans l'intérêt général à l'application par les États membres du droit communautaire et de faire constater, en vue de leur cessation, l'existence de manquements éventuels aux obligations qui en dérivent (voir arrêts précités *Commission/France*, point 15, et du 10 avril 2003, *Commission/Allemagne*, point 29).
- 44 L'article 226 CE ne vise donc pas à protéger les droits propres de cette institution. Il appartient à elle seule de décider s'il est opportun ou non d'engager une procédure en constatation de manquement et, le cas échéant, en raison de quel agissement ou omission cette procédure doit être introduite (arrêt du 2 juin 2005, *Commission/Grèce*, C-394/02, Rec. p. I-4713, point 16 et jurisprudence citée). La Commission possède par conséquent un pouvoir d'appréciation discrétionnaire à cet égard excluant le droit pour les particuliers d'exiger de cette institution qu'elle prenne position dans un sens déterminé (voir arrêt du 14 février 1989, *Star Fruit/Commission*, 247/87, Rec. p. 291, point 11).
- 45 Force est, dès lors, de constater que le principe d'équivalence est respecté par une réglementation nationale ne prévoyant pas l'interruption ou la suspension du délai de prescription du droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État pour violation du droit communautaire lorsqu'une procédure en vertu de l'article 226 CE a été introduite par la Commission.
- 46 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient donc de répondre à la troisième question que le droit communautaire n'exige pas que, lorsque la Commission a introduit une procédure en manquement au titre de l'article 226 CE, le délai de prescription du droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État pour violation du droit communautaire prévu par la réglementation nationale soit interrompu ou suspendu pendant cette procédure.

Sur la quatrième question

47 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande si le délai de prescription d'une action en responsabilité de l'État en raison d'une transposition incorrecte d'une directive ne commence à courir, indépendamment du droit national applicable, qu'à partir de la transposition intégrale de cette directive, ou si ce délai commence à courir, conformément au droit national, à compter de la date à laquelle les premières conséquences préjudiciables de cette transposition incorrecte se sont produites et que des conséquences préjudiciables ultérieures de celle-ci sont prévisibles. Dans l'hypothèse où la transposition intégrale a une influence sur le cours de ce délai de prescription, la juridiction de renvoi demande s'il s'agit d'une règle générale ou si cela ne vaut que lorsque la directive confère un droit au particulier.

48 À cet égard, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort des points 31 et 32 du présent arrêt, en l'absence d'une réglementation communautaire, il appartient aux États membres de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire, y compris les règles de prescription, pour autant que ces modalités respectent les principes d'équivalence et d'effectivité. Il convient, en outre, de rappeler que la fixation de délais de recours raisonnables, à peine de forclusion, respecte ces principes et ne saurait, notamment, être considérée comme rendant en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit communautaire.

49 Le fait que le délai de prescription prévu par le droit national commence à courir à partir du moment où les premières conséquences préjudiciables se sont produites alors que d'autres conséquences de cet ordre sont prévisibles n'est pas non plus de nature à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit communautaire.

50 L'arrêt du 13 juillet 2006, Manfredi e.a. (C-295/04 à C-298/04, Rec. p. I-6619), auquel se réfère Danske Slagterier, n'est pas de nature à infirmer cette conclusion.

51 Aux points 78 et 79 dudit arrêt, la Cour a considéré qu'il n'était pas exclu qu'un délai de prescription de courte durée pour l'introduction d'un recours en indemnité qui court à compter du jour où l'entente ou la pratique concertée a été mise en œuvre pourrait rendre pratiquement impossible l'exercice du droit de demander réparation du dommage causé par cette entente ou pratique interdite. Ainsi, en cas d'infractions continues ou répétées, il ne serait pas impossible que le délai de prescription s'écoule avant même qu'il soit mis fin à l'infraction, auquel cas toute personne ayant subi des dommages après l'écoulement du délai de prescription se trouverait dans l'impossibilité d'introduire un recours.

52 Or, tel n'est pas le cas dans l'affaire au principal. En effet, il ressort de la décision de renvoi que le délai de prescription en cause dans cette affaire ne peut commencer à courir avant que la personne lésée n'ait eu connaissance du préjudice et de l'identité de la personne tenue à réparation. Dans de telles circonstances, il est donc impossible qu'une personne ayant subi un dommage se trouve dans une situation où le délai de prescription commence à courir, voire soit écoulé, sans même qu'elle se sache lésée comme ceci aurait pu être le cas dans le contexte de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Manfredi e.a.*, précité, où le délai de prescription commençait à courir à compter de la mise en œuvre de l'entente ou de la pratique concertée, dont certaines personnes concernées peuvent n'avoir connaissance que bien plus tard.

53 Concernant la possibilité de fixer le point de départ du délai de prescription avant la transposition intégrale de la directive en cause, il est vrai que, au point 23 de l'arrêt du 25 juillet 1991, *Emmott (C-208/90, Rec. p. I-4269)*, la Cour a jugé que, jusqu'au moment de la transposition correcte d'une directive, l'État membre défaillant ne peut pas exciper de la tardiveté d'une action judiciaire introduite à son encontre par un particulier en vue de la protection des droits que lui reconnaissent les dispositions de cette directive et qu'un délai de recours de droit national ne peut commencer à courir qu'à partir de ce moment.

54 Toutefois, comme l'a confirmé l'arrêt du 6 décembre 1994, *Johnson (C-410/92, Rec. p. I-5483, point 26)*, il découle de l'arrêt du 27 octobre 1993, *Steenhorst-Neerings (C-338/91, Rec. p. I-5475)*, que la solution dégagée dans l'arrêt *Emmott*, précité, était justifiée par les circonstances propres à l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, dans laquelle la forclusion aboutissait à priver totalement la requérante au principal de la

possibilité de faire valoir son droit à l'égalité de traitement en vertu d'une directive (voir, également, arrêts du 17 juillet 1997, Haahr Petroleum, C-90/94, Rec. p. I-4085, point 52, et Texaco et Oliegesellschaft Danmark, C-114/95 et C-115/95, Rec. p. I-4263, point 48, ainsi que du 15 septembre 1998, Ansaldo Energia e.a., C-279/96 à C-281/96, Rec. p. I-5025, point 20).

55 Or, dans l'affaire au principal, il ne ressort ni du dossier ni des débats qui ont eu lieu lors de la procédure orale que l'existence du délai litigieux ait abouti, comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Emmott, précité, à priver totalement les personnes lésées de la possibilité de faire valoir leurs droits devant les juridictions nationales.

56 Il convient, dès lors, de répondre à la quatrième question que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que le délai de prescription d'une action en responsabilité de l'État en raison d'une transposition incorrecte d'une directive commence à courir à compter de la date à laquelle les premières conséquences préjudiciables de cette transposition incorrecte se sont produites et les conséquences préjudiciables ultérieures de celle-ci sont prévisibles, même si cette date est antérieure à la transposition correcte de cette directive.

57 Eu égard à la réponse apportée à la première partie de la quatrième question, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde partie de celle-ci.

Sur la cinquième question

58 Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit communautaire s'oppose à une règle telle que celle prévue à l'article 839, paragraphe 3, du BGB qui prévoit qu'un particulier ne peut obtenir la réparation d'un dommage dont il a omis, intentionnellement ou par négligence, de prévenir la survenance en utilisant une voie de droit. La juridiction de renvoi précise sa question en demandant si une telle

réglementation nationale serait contraire au droit communautaire pour autant qu'elle soit appliquée sous réserve que le recours à cette voie de droit puisse être raisonnablement accessible à l'intéressé. La juridiction de renvoi voudrait enfin savoir si le recours à une voie de droit peut être qualifié de raisonnable lorsqu'il est probable que la juridiction saisie introduira une demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 234 CE ou lorsqu'une procédure en manquement en vertu de l'article 226 CE a été introduite.

- 59 Ainsi qu'il a été rappelé dans le cadre des réponses données aux deux questions précédentes, il appartient aux États membres, en l'absence d'une réglementation communautaire, de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire, pour autant que ces modalités respectent les principes d'équivalence et d'effectivité.
- 60 Concernant la mise en œuvre des voies de droit disponibles, la Cour a retenu, au point 84 de l'arrêt *Brasserie du pêcheur et Factortame*, précité, s'agissant de la responsabilité d'un État membre pour violation du droit communautaire, que le juge national pouvait vérifier si la personne lésée a fait preuve d'une diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée et si, notamment, elle a utilisé en temps utile toutes les voies de droit qui étaient à sa disposition.
- 61 En effet, selon un principe général commun aux systèmes juridiques des États membres, la personne lésée, au risque de devoir supporter elle-même le dommage, doit faire preuve d'une diligence raisonnable pour limiter la portée du préjudice (arrêts du 19 mai 1992, *Mulder e.a./Conseil et Commission*, C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061, point 33, ainsi que *Brasserie du pêcheur et Factortame*, précité, point 85).
- 62 Il serait cependant contraire au principe d'effectivité d'imposer aux personnes lésées d'avoir systématiquement recours à toutes les voies de droit à leur disposition quand bien même cela engendrerait des difficultés excessives ou ne pourrait être raisonnablement exigé d'eux.

- 63 Dans son arrêt du 8 mars 2001, *Metallgesellschaft e.a.* (C-397/98 et C-410/98, Rec. p. I-1727, point 106), la Cour a en effet jugé que l'exercice des droits que les dispositions directement applicables du droit communautaire confèrent aux particuliers serait rendu impossible ou excessivement difficile si leurs demandes en réparation fondées sur la violation du droit communautaire devaient être rejetées ou réduites au seul motif que les particuliers n'ont pas demandé à bénéficier du droit conféré par les dispositions communautaires, et que la loi nationale leur refusait, en vue de contester le refus de l'État membre par les voies de droit prévues à cet effet, en invoquant la primauté et l'effet direct du droit communautaire. Dans un tel cas, il n'aurait pas été raisonnable d'exiger des personnes lésées qu'elles mettent en œuvre les voies de droit à leur disposition, puisque celles-ci auraient dû de toute façon s'acquitter du paiement en cause de manière anticipée et, même si le juge national avait jugé le caractère anticipé de ce paiement incompatible avec le droit communautaire, les personnes en question n'auraient pas pu obtenir les intérêts dus sur cette somme et se seraient exposées à une éventuelle amende (voir, en ce sens, arrêt *Metallgesellschaft e.a.*, précité, point 104).
- 64 Par conséquent, il convient de conclure que le droit communautaire ne s'oppose pas à l'application d'une réglementation nationale telle que celle prévue à l'article 839, paragraphe 3, du BGB, à condition que l'utilisation de la voie de droit en cause puisse être raisonnablement exigée de la personne lésée. Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire au principal, si tel est le cas.
- 65 Quant à la possibilité que la voie de droit ainsi utilisée donne lieu à une demande de décision préjudicielle et à l'incidence que cela aurait sur le caractère raisonnable de cette voie de droit, il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que la procédure instituée par l'article 234 CE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit communautaire qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher (voir arrêts du 16 juillet 1992, *Meilicke*, C-83/91, Rec. p. I-4871, point 22, et du 5 février 2004, *Schneider*, C-380/01, Rec. p. I-1389, point 20). Les éclaircissements ainsi obtenus par la juridiction nationale permettent donc de lui faciliter l'application du droit communautaire de sorte que l'utilisation de cet instrument de coopération ne contribue aucunement à rendre excessivement difficile pour le justiciable l'exercice des droits qu'il tire du droit communautaire. Dès lors, il ne serait pas raisonnable de ne pas utiliser une voie de droit pour la seule raison que celle-ci donnerait probablement lieu à une demande de décision préjudicielle.

- 66 Il s'ensuit que la forte probabilité qu'une voie de droit donne lieu à une demande de décision préjudicielle n'est pas en soi une raison pour conclure que l'utilisation de cette voie de droit n'est pas raisonnable.
- 67 S'agissant du caractère raisonnable de l'obligation d'utiliser les voies de droit disponibles alors qu'un recours en manquement est pendante devant la Cour, il suffit de constater que la procédure en vertu de l'article 226 CE est tout à fait indépendante des procédures nationales et ne remplace pas celles-ci. Ainsi qu'il a été exposé lors de la réponse à la troisième question, un recours en manquement constitue, en effet, un contrôle objectif de la légalité dans l'intérêt général. Bien que le résultat d'un tel recours puisse servir les intérêts du justiciable, il n'en demeure pas moins qu'il reste raisonnable pour celui-ci de prévenir la survenance du dommage en mettant en œuvre tous les moyens qui sont à sa disposition, à savoir l'utilisation de voies de droit disponibles.
- 68 Il en résulte que l'existence d'un recours en manquement pendant devant la Cour ou la probabilité que la Cour soit saisie d'une demande de décision préjudicielle par le juge national ne peuvent, en tant que telles, constituer une raison suffisante pour conclure qu'il n'est pas raisonnable d'exercer une voie de droit.
- 69 Il y a donc lieu de répondre à la cinquième question que le droit communautaire ne s'oppose pas à l'application d'une réglementation nationale qui prévoit qu'un particulier ne peut obtenir la réparation d'un dommage dont il a omis, intentionnellement ou par négligence, de prévenir la survenance en utilisant une voie de droit, à condition que l'utilisation de cette voie de droit puisse être raisonnablement exigée de la personne lésée, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire au principal. La probabilité que le juge national introduise une demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 234 CE ou l'existence d'un recours en manquement pendant devant la Cour ne peuvent, en tant que telles, constituer une raison suffisante pour conclure qu'il n'est pas raisonnable d'exercer une voie de droit.

Sur les dépens

70 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

- 1) **Les particuliers qui ont été lésés par la transposition et l'application incorrectes des directives 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché de viandes fraîches, telle que modifiée par la directive 91/497/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, et 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, peuvent se prévaloir du droit à la libre circulation des marchandises afin de pouvoir engager la responsabilité de l'État en raison de la violation du droit communautaire.**

- 2) **Le droit communautaire n'exige pas que, lorsque la Commission des Communautés européennes a introduit une procédure en manquement au titre de l'article 226 CE, le délai de prescription du droit à réparation du fait de la responsabilité de l'État pour violation du droit communautaire prévu par la réglementation nationale soit interrompu ou suspendu pendant cette procédure.**

- 3) **Le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que le délai de prescription d'une action en responsabilité de l'État en raison d'une transposition incorrecte d'une directive commence à courir à compter de la date à laquelle les premières conséquences préjudiciables de cette transposition incorrecte se sont produites et les conséquences préjudiciables ultérieures de celle-ci sont prévisibles, même si cette date est antérieure à la transposition correcte de cette directive.**

- 4) **Le droit communautaire ne s'oppose pas à l'application d'une réglementation nationale qui prévoit qu'un particulier ne peut obtenir la réparation d'un dommage dont il a omis, intentionnellement ou par négligence, de prévenir la survenance en utilisant une voie de droit, à condition que l'utilisation de cette voie de droit puisse être raisonnablement exigée de la personne lésée, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, au regard de l'ensemble des circonstances de l'affaire au principal. La probabilité que le juge national introduise une demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 234 CE ou l'existence d'un recours en manquement pendant devant la Cour ne peuvent, en tant que telles, constituer une raison suffisante pour conclure qu'il n'est pas raisonnable d'exercer une voie de droit.**

Signatures