



Recueil de la jurisprudence

Affaire C-278/20

**Commission européenne
contre
Royaume d'Espagne**

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 28 juin 2022

« Manquement d'État – Responsabilité des États membres pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union – Violation du droit de l'Union imputable au législateur national – Violation de la Constitution d'un État membre imputable au législateur national – Principes d'équivalence et d'effectivité »

1. *Droit de l'Union européenne – Droits conférés aux particuliers – Violation par un État membre – Obligation de réparer le préjudice causé aux particuliers – Conditions – Modalités de la réparation – Application du droit national – Limites – Respect des principes d'effectivité et d'équivalence – Législation nationale alignant le régime de la responsabilité du législateur national pour les violations du droit de l'Union sur le régime établi pour les violations de la Constitution de l'État membre par des actes du législateur – Indemnisation rendue impossible ou excessivement difficile – Violation du principe d'effectivité – Manquement*

(voir points 29-33, 59, 60, 84, 106, 123, 124, 141-144, 159, 164)

2. *Droit de l'Union européenne – Droits conférés aux particuliers – Violation par un État membre – Obligation de réparer le préjudice causé aux particuliers – Violation imputable au législateur national – Absence d'incidence*

(voir points 30, 105)

Résumé

Le principe de la responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers par les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables est inhérent au système des traités¹. Ce principe est valable quel que soit l'organe de l'État membre dont l'action ou l'omission est à l'origine de cette violation². Dès lors que les trois conditions d'engagement de la responsabilité de

¹ Arrêts du 26 janvier 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, point 29 et jurisprudence citée), ainsi que du 18 janvier 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, point 42 et jurisprudence citée).

² En ce sens, arrêts du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, points 32 et 36), ainsi que du 25 novembre 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, point 46 et jurisprudence citée).

l'État pour les dommages causés aux particuliers sont réunies³, ces derniers ont un droit à réparation sur le fondement du droit de l'Union⁴. Cependant, c'est 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 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 d'équivalence) et ne sauraient être aménagées de manière à rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (principe d'effectivité)⁵.

Ces deux principes sont au cœur de la présente affaire dans laquelle la Commission européenne a introduit un recours en manquement contre le Royaume d'Espagne. À la suite de plaintes déposées par des particuliers, la Commission a engagé une procédure EU Pilot⁶ contre cet État membre. Cette procédure visait certaines dispositions nationales alignant le régime de responsabilité de l'État législateur pour les violations du droit de l'Union sur le régime de responsabilité de l'État législateur pour les violations de la Constitution espagnole⁷. Cette procédure, qui s'est avérée infructueuse, a été clôturée et la Commission a ouvert une procédure d'infraction contre le Royaume d'Espagne.

Par sa requête, la Commission a demandé à la Cour de constater que, en adoptant et en maintenant en vigueur ces dispositions nationales, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des principes d'effectivité et d'équivalence.

Statuant en grande chambre, la Cour accueille partiellement le recours de la Commission, en constatant que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du principe d'effectivité en adoptant et en maintenant en vigueur les dispositions contestées, en ce que ces dernières soumettent la réparation des dommages causés aux particuliers par le législateur espagnol en raison d'une violation du droit de l'Union :

- à la condition qu'il existe une décision de la Cour déclarant l'incompatibilité de la norme ayant rang de loi appliquée avec le droit de l'Union ;
- à la condition que le particulier lésé ait obtenu, devant n'importe quelle instance, une décision définitive rejetant un recours formé contre l'acte administratif ayant causé le dommage, sans prévoir d'exception pour les cas dans lesquels le dommage découle directement d'un acte ou d'une omission du législateur, contraire au droit de l'Union, sans qu'il existe d'acte administratif attaquant ;

³ Les trois conditions sont les suivantes : la règle de droit de l'Union violée doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers, la violation de cette règle doit être suffisamment caractérisée et il doit exister un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers.

⁴ Arrêts du 26 janvier 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, point 30 et jurisprudence citée), ainsi que du 18 janvier 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, EU:C:2022:33, point 44 et jurisprudence citée).

⁵ Arrêts du 26 janvier 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, point 31 et jurisprudence citée), ainsi que du 4 octobre 2018, *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, point 123).

⁶ Système utilisé à un stade précoce par la Commission pour tenter de clarifier ou de résoudre des problèmes, afin d'éviter, si possible, le lancement d'une procédure d'infraction à l'encontre de l'État membre concerné.

⁷ Article 32, paragraphes 3 à 6, et article 34, paragraphe 1, second alinéa, de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (loi 40/2015 relative au régime juridique du secteur public), du 1^{er} octobre 2015 (BOE n° 236, du 2 octobre 2015, p. 89411), ainsi que article 67, paragraphe 1, troisième alinéa, de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (loi 39/2015 relative à la procédure administrative commune des administrations publiques), du 1^{er} octobre 2015 (BOE n° 236, du 2 octobre 2015, p. 89343).

- à un délai de prescription d'un an à compter de la publication au Journal officiel de l'Union européenne de la décision de la Cour déclarant l'incompatibilité de la norme ayant rang de loi appliquée avec le droit de l'Union, sans couvrir les cas dans lesquels une telle décision n'existe pas, et
- à la condition que seuls peuvent faire l'objet d'une réparation les dommages survenus dans les cinq ans précédant la date de cette publication, sauf disposition contraire contenue dans cette décision.

Appréciation de la Cour

S'agissant du premier grief, tiré de la violation du principe d'effectivité, celui-ci est partiellement accueilli par la Cour.

Tout d'abord, la Cour rappelle que subordonner la réparation, par un État membre, du dommage qu'il a causé à un particulier en violant le droit de l'Union à l'exigence d'une constatation préalable, par celle-ci, d'un manquement au droit de l'Union imputable à cet État membre est contraire au principe d'effectivité de ce droit. De même, la réparation du dommage causé par une violation du droit de l'Union imputable à un État membre ne saurait être subordonnée à l'exigence selon laquelle l'existence d'une telle violation résulte d'un arrêt rendu par la Cour à titre préjudiciel. Par conséquent, pour constater le bien-fondé de l'argumentation de la Commission, il n'est pas nécessaire de déterminer si les dispositions contestées exigent qu'une décision de la Cour constatant un manquement du Royaume d'Espagne à l'une des obligations lui incombant en vertu du droit de l'Union ait été prononcée ou si ces dispositions doivent être comprises comme se référant à toute décision de la Cour dont peut être déduite l'incompatibilité avec le droit de l'Union d'un acte ou d'une omission du législateur espagnol. En effet, la réparation du dommage causé par un État membre, y compris le législateur national, en raison d'une violation du droit de l'Union ne peut pas, en toute hypothèse et sauf à enfreindre le principe d'effectivité, être subordonnée au prononcé préalable d'une telle décision de la Cour.

Ensuite, la Cour constate que, si le droit de l'Union 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 de prévenir la survenance en exerçant une voie de droit, ce n'est qu'à la condition que l'utilisation de celle-ci ne soit pas source de difficultés excessives ou puisse être raisonnablement exigée de la personne lésée. Cette condition n'est pas satisfaite par les dispositions contestées dans la seule mesure où elles soumettent la réparation des dommages causés par le législateur à la condition que le particulier lésé ait obtenu, devant n'importe quelle instance, une décision définitive rejetant un recours formé contre l'acte administratif ayant causé le dommage, sans prévoir d'exception pour les cas dans lesquels le dommage découle directement d'un acte ou d'une omission du législateur, contraire au droit de l'Union, sans qu'il existe d'acte administratif attaquant. De plus, la Cour indique que le fait d'exiger du particulier lésé d'avoir invoqué, dès le stade préalable du recours dirigé contre l'acte administratif matérialisant le dommage, la violation du droit de l'Union qui est reconnue par la suite, sous peine de ne pas pouvoir obtenir réparation du préjudice subi, est susceptible de constituer une complication procédurale excessive, contraire au principe d'effectivité. En effet, il peut, à un tel stade, être excessivement difficile, voire même impossible, d'anticiper quelle violation du droit de l'Union sera finalement reconnue par la Cour. La Cour écarte toutefois l'argumentation de la Commission en tant que celle-ci soutient que seules les dispositions du droit de l'Union ayant un effet direct pourraient être utilement invoquées dans le cadre d'un tel recours.

Enfin, selon les dispositions contestées, d'une part, le délai de prescription de l'action en responsabilité de l'État législateur pour les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables commence à courir à la date de la publication au Journal officiel de la décision de la Cour constatant un manquement du Royaume d'Espagne au droit de l'Union ou de laquelle ressort l'incompatibilité avec le droit de l'Union de l'acte ou de l'omission du législateur à l'origine de ces dommages et, d'autre part, seuls peuvent faire l'objet d'une réparation les dommages survenus dans les cinq ans précédant cette date. À ce sujet, la Cour constate, d'une part, que la publication d'une telle décision au Journal officiel ne saurait, sans enfreindre le principe d'effectivité, constituer le seul point de départ possible de ce délai de prescription, la réparation du préjudice causé en raison d'une violation du droit de l'Union ne pouvant être soumise à la condition qu'existe une telle décision de la Cour et les cas dans lesquels une telle décision n'existe pas n'étant pas couverts. D'autre part, la Cour rappelle que, en l'absence de dispositions de droit de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de déterminer l'étendue de la réparation ainsi que les règles relatives à l'évaluation des dommages causés par une violation du droit de l'Union. Toutefois, les réglementations nationales fixant les critères permettant de déterminer cette étendue ainsi que lesdites règles doivent notamment respecter le principe d'effectivité, et donc permettre une réparation des dommages qui soit adéquate au préjudice subi, en ce sens qu'elle doit permettre de compenser intégralement les préjudices effectivement subis, ce que les dispositions contestées ne permettent pas dans tous les cas.

Examinant le second grief, tiré de la violation du principe d'équivalence, la Cour considère qu'il repose sur une lecture erronée de sa jurisprudence et qu'il doit, par conséquent, être rejeté comme étant non fondé.

En effet, la Cour rappelle que ce principe vise à encadrer l'autonomie procédurale dont les États membres disposent lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union et que ce dernier ne prévoit pas de disposition en la matière. Partant, ledit principe n'a vocation à intervenir, en matière de responsabilité de l'État pour les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables, que lorsque cette responsabilité est engagée sur le fondement du droit de l'Union. Or, en l'espèce, la Commission vise, par le second grief, à remettre en cause non pas les conditions dans lesquelles est mis en œuvre, en Espagne, le principe de la responsabilité de l'État pour les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables, mais les conditions mêmes d'engagement de la responsabilité de l'État législateur pour les violations du droit de l'Union qui lui sont imputables, telles qu'elles sont définies en droit espagnol, lequel reprend fidèlement les conditions énoncées dans la jurisprudence de la Cour. Dès lors, même à supposer que les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État législateur pour des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables soient moins favorables que les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État législateur en cas de violation de la Constitution, le principe d'équivalence n'a pas vocation à s'appliquer à une telle hypothèse.

La Cour a d'ailleurs déjà précisé que, si les États membres peuvent prévoir que leur responsabilité est engagée dans des conditions moins restrictives que celles énoncées par la Cour, cette responsabilité doit alors être considérée comme étant engagée sur le fondement non pas du droit de l'Union, mais du droit national.