

RAPPORT D'AUDIENCE

dans les affaires jointes C-46/93 et C-48/93 *

Table des matières

I. Antécédents des litiges	I - 1035
A. Affaire C-46/93	I - 1035
1. Faits et procédure	I - 1035
2. Droit national	I - 1035
3. Questions préjudicielles	I - 1036
B. Affaire C-48/93	I - 1037
1. Faits et procédure	I - 1037
2. Droit national	I - 1039
3. Questions préjudicielles	I - 1040
II. Procédure devant la Cour de justice	I - 1041
III. Observations écrites déposées devant la Cour	I - 1043
A. Synthèse des argumentations et réponses proposées	I - 1043
B. Applicabilité du principe de la responsabilité de l'État aux actes pris par le législateur (première question dans l'affaire C-46/93 et dans l'affaire C-48/93)	I - 1056
C. Conditions de la responsabilité de l'État (deuxième question dans l'affaire C-46/93 et première question dans l'affaire C-48/93)	I - 1057
D. Sur la condition de la «faute» (troisième question dans l'affaire C-46/93)	I - 1060
E. Sur l'étendue matérielle de l'obligation de réparation (quatrième question, sous a), dans l'affaire C-46/93 et deuxième question dans l'affaire C-48/93)	I - 1062
F. Sur l'étendue dans le temps de l'obligation de réparation (quatrième question, sous b), dans l'affaire C-46/93)	I - 1064

* Langues de procédure: l'allemand et l'anglais.

I. Antécédents des litiges

A. Affaire C-46/93

1. Faits et procédure

1. Brasserie du Pêcheur SA, demanderesse au principal dans l'affaire C-46/93 (ci-après « Brasserie du Pêcheur »), est une brasserie française ayant son siège à Schiltigheim (Alsace). Jusqu'en 1981, elle exportait de la bière en République fédérale d'Allemagne. A la fin de 1981, elle a été contrainte d'interrompre ces exportations, les autorités allemandes ayant reproché à la bière qu'elle fabriquait de ne pas être conforme à la loi de pureté allemande, notamment à ses articles 9 et 10 (Biersteuergesetz — loi fiscale sur la bière —, codification du 14 mars 1952, BGBl. I, p. 148, dans sa version du 14 décembre 1976, BGBl. I, p. 3341, p. 3357, ci-après « BstG »).

2. La Commission, considérant que les articles du BstG précités étaient contraires à l'article 30 du traité CEE, a engagé une procédure en manquement à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne, visant à la fois l'interdiction de commercialiser sous la dénomination « Bier » (bière) des bières légalement fabriquées dans d'autres États membres selon des règles différentes et l'interdiction d'importer des bières contenant des additifs.

3. Dans son arrêt du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (178/84, Rec. p. 1227), la Cour a jugé incompatible avec l'article 30 l'interdiction de commercialisation des bières non conformes aux articles 9 et 10 du BstG importées d'autres États membres.

4. Brasserie du Pêcheur a dès lors assigné la République fédérale d'Allemagne en réparation du préjudice que cette restriction des importations lui avait fait subir entre 1981 et 1987, à concurrence d'un montant de 1 800 000 DM, correspondant à une fraction du préjudice réel. Ce recours a été rejeté lors des instances inférieures. Brasserie du Pêcheur a maintenu les mêmes conclusions dans son recours en Revision devant le Bundesgerichtshof.

2. Droit national

5. L'article 839, paragraphe 1, première phrase, du Bürgerliches Gesetzbuch (code civil allemand, ci-après « BGB ») dispose:

« Tout fonctionnaire qui, par intention ou par négligence, viole les 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. »

L'article 34 de la Grundgesetz (loi fondamentale, ci-après « GG ») prévoit:

« Les dommages ayant leur cause dans une loi contraire à la constitution (BGHZ 100, p. 136, pp. 145 et 146).

« Si une personne, dans l'exercice d'une charge publique qui lui est confiée, viole les obligations que lui impose sa charge à l'égard d'un tiers, la responsabilité en incombe par principe à l'État ou à la collectivité au service de laquelle elle se trouve. S'il y a intention ou faute lourde, l'action récursoire contre l'auteur de la violation est réservée. Pour l'action en dommages-intérêts et pour l'action récursoire, la voie judiciaire ordinaire ne saurait être exclue. »

7. La juridiction de renvoi estime donc que le droit allemand ne fournit aucune base qui permettrait une réparation du préjudice subi par la demanderesse.

3. Questions préjudicielles

En République fédérale d'Allemagne, la responsabilité de l'État peut être engagée au titre des dispositions combinées du BGB et de la GG susmentionnées. Néanmoins, dans la présente affaire, le législateur n'assume avec le BstG, que des tâches qui concernent la collectivité, sans viser aucune personne ou catégorie de personnes en particulier qui puissent être considérées comme des « tiers » au sens de ces dispositions.

8. Ayant des doutes sur l'interprétation du principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables, tel qu'il se dégage de l'arrêt du 19 novembre 1991, Francovich et Bonifaci (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, ci-après « arrêt Francovich »), le Bundesgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

6. Par ailleurs, il est également possible d'engager la responsabilité de l'État en raison d'une intervention illégale de l'autorité publique, assimilable à une expropriation. Il s'agit d'un principe développé par la jurisprudence du Bundesgerichtshof (BGHZ — recueil des décisions du Bundesgerichtshof en matière civile — 90, p. 17, pp. 29 et ss.). Néanmoins, d'après cette juridiction, ce principe ne permet pas la réparation de dom-

« 1) Le principe de droit communautaire selon lequel les États membres sont tenus de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui leur sont imputables s'applique-t-il également lorsque la violation résulte du fait qu'une loi parlementaire formelle n'a pas été adaptée aux normes du droit communautaire, dont le rang est supé-

rieur (en l'occurrence: non-adaptation des articles 9 et 10 de la Biersteuergesetz — loi fiscale sur la bière — à l'article 30 du traité CEE)?

- 2) L'ordre juridique national peut-il soumettre un éventuel droit à indemnisation aux mêmes restrictions que celles applicables en cas de violation par une loi de dispositions nationales d'un rang supérieur, par exemple en cas de violation de la Grundgesetz de la République fédérale d'Allemagne par une simple loi fédérale allemande?

- 3) L'ordre juridique national peut-il subordonner le droit à indemnisation à l'existence d'une faute (intentionnelle ou de négligence) imputable aux organes étatiques responsables de la non-adaptation?

- 4) Si la réponse à la première question est affirmative et que la réponse à la deuxième question est négative:

- a) L'obligation d'indemniser conformément au droit national peut-elle se limiter à la réparation des dommages causés à certains biens individuels protégés par une disposition légale, par exemple ceux causés à la propriété, ou faut-il compenser globalement l'ensemble des atteintes portées au patrimoine, y compris le manque à gagner?

- b) L'obligation d'indemniser s'étend-elle à la réparation de dommages qui étaient déjà nés avant que la Cour de justice européenne n'eût constaté dans son arrêt du 12 mars 1987 (affaire 178/84) que l'article 10 de la Biersteuergesetz enfreignait des dispositions communautaires de rang supérieur? »

B. Affaire C-48/93

1. Faits et procédure

9. Le 16 décembre 1988, certaines personnes physiques et sociétés de droit britannique, ainsi que les administrateurs et actionnaires desdites sociétés, avaient introduit une action devant la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (ci-après « Divisional Court »), aux fins de contester la compatibilité de la partie II du Merchant Shipping Act 1988 (loi de 1988 sur la marine marchande) avec les articles 7, 52, 58 et 221 du traité CEE. Le nouveau système d'immatriculation des bateaux de pêche britanniques imposait certaines conditions de nationalité, de résidence et de domicile des propriétaires des bateaux. Les navires de pêche non susceptibles d'être immatriculés sur le nouveau registre étaient privés du droit de pêcher. Le nouveau système est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1988, mais l'inscription sur le nouveau registre n'était requise qu'à la fin d'une période transitoire expirant le 31 mars 1989.

10. Par ordonnance du 10 mars 1989, la Divisional Court a suspendu l'application du nouveau système d'immatriculation et a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour statue à titre préjudiciel sur les problèmes de droit communautaire soulevés par les demandeurs. Dans son arrêt du 25 juillet 1991, *Factortame II* (C-221/89, Rec. p. I-3905), la Cour a jugé que le droit communautaire, et notamment l'article 52 du traité CEE, s'opposait à des exigences de nationalité, de résidence et de domicile des propriétaires des bateaux de pêche telles que celles prévues par le nouveau système de registre au Royaume-Uni.

11. L'octroi d'une injonction interlocutoire par la Divisional Court avait été annulé par la Court of Appeal. A la suite du recours des demandeurs devant la House of Lords, cette juridiction, par arrêt du 18 mai 1989, a saisi la Cour de deux questions préjudicielles concernant l'étendue du pouvoir des juridictions nationales pour ordonner des mesures provisoires, lorsque sont en cause des droits conférés par le droit communautaire. Dans son arrêt du 19 juin 1990, *Factortame I* (C-213/89, Rec. I-2433), la Cour a jugé que « le droit communautaire doit être interprété en ce sens que la juridiction nationale qui, saisie d'un litige concernant le droit communautaire, estime que le seul obstacle qui s'oppose à ce qu'elle ordonne des mesures provisoires est une règle du droit national doit écarter l'application de cette règle ». Le 11 octobre 1990, la House of Lords a confirmé l'injonction interlocutoire accordée par la Divisional Court, jusqu'à ce que l'affaire fût tranchée sur le fond.

12. Entre-temps, la Commission avait introduit, le 4 août 1989, un recours en manquement, en vertu de l'article 169 du traité CEE, contre le Royaume-Uni, visant les conditions de nationalité des propriétaires de bateaux de pêche exigées par le nouveau système de registre au Royaume-Uni, au motif qu'elles sont contraires aux articles 7, 52 et 221 du traité CEE. Par acte séparé, la Commission avait aussi introduit, en vertu des articles 186 du traité CEE et 83 du règlement de procédure de la Cour, une demande de mesures provisoires visant à faire suspendre l'application des conditions de nationalité en cause, en ce qui concerne les ressortissants d'autres États membres et pour les bateaux de pêche qui exerçaient jusqu'au 31 mars 1989 une activité de pêche sous pavillon britannique. Par ordonnance du 10 octobre 1989, *Commission/Royaume-Uni* (C-246/89 R, Rec. p. 3125), le président de la Cour a fait droit à cette dernière demande. En exécution de cette ordonnance, un règlement a modifié le nouveau système de registre, avec effet à compter du 2 novembre 1989. Par son arrêt du 4 octobre 1991, *Commission/Royaume-Uni* (C-246/89, Rec. p. I-4585), la Cour a jugé que le Royaume-Uni, en exigeant les conditions de nationalité des propriétaires de bateaux, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, 52 et 221 du traité CEE.

13. Dans l'intervalle, le 2 octobre 1991, la Divisional Court avait rendu une ordonnance d'exécution de l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-221/89, précitée, concernant l'immatriculation des bateaux de pêche de soixante-dix-neuf demandeurs. En même temps, elle a invité les demandeurs à préciser leur demande d'indemnisation à l'encontre du Secretary of State for Transport. Par ordonnance du 18 novembre 1992, elle a étendu l'autorisation d'être parties à l'ins-

tance et/ou de réclamer une indemnisation, à plusieurs sociétés et diverses autres personnes. Par cette même ordonnance du 18 novembre 1992, elle a autorisé Rawlings (Trawling) Limited, 37ème demanderesse dans l'affaire C-48/93 (ci-après « Rawlings »), à modifier sa demande d'indemnisation aux fins d'y inclure une demande de dommages-intérêts « exemplaires » pour comportement inconstitutionnel des autorités publiques (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14. La réparation sollicitée par les demandeurs est fondée sur différents chefs de dommages, comprenant, notamment, les dépenses et les pertes subies depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, le 1^{er} avril 1989, jusqu'à son abrogation, le 2 novembre.

2. Droit national

15. Il n'y a pas de textes de droit positif au Royaume-Uni au titre desquels la responsabilité de l'État peut être engagée. La jurisprudence a, néanmoins, ouvert une telle possibilité.

16. D'une part, la mise en jeu d'une responsabilité de l'État peut être fondée « sur un abus de pouvoir dans l'exercice d'une fonction publique ». Cependant, dans l'affaire

Bourgoin v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food ([1986] Q. B. p. 716), la Court of Appeal d'Angleterre a jugé que l'État n'était pas tenu, en vertu tant du droit anglais que du droit communautaire, d'indemniser les victimes d'un comportement jugé par la Cour contraire au droit communautaire, au motif qu'il n'était pas prouvé que le ministre avait agi en ayant conscience de l'invalidité de l'acte en cause et qu'il avait l'intention ou conscience de causer un préjudice aux demandeurs. Plus récemment, dans l'affaire Kirklees Metropolitan Borough Council v. Wickes Building Supplies Limited ([1992] 3 WLR 170, 188, C à D), la House of Lords a affirmé incidemment que:

« ... depuis la décision de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Francovich contre République italienne ..., il y a maintenant lieu de se demander si la justice a été bien rendue dans la décision Bourgoin ».

17. Il est improbable qu'un recours en indemnité soit ouvert pour une perte purement financière causée par une négligence dans l'exercice de pouvoirs administratifs, et a fortiori de pouvoirs législatifs, bien que cette possibilité ait été laissée ouverte par les tribunaux: voir notamment Rowling contre Takoro Properties Ltd (1988, AC 473). L'existence d'une « obligation de vigilance » à la charge des autorités publiques est une condition préalable à une action de ce type. La notion et la portée de cette « obligation de vigilance » est actuellement en évolution dans la jurisprudence du Royaume-Uni (affaire Lonhro v Tabbitt, [1992] 4 All ER 280).

18. La juridiction de renvoi estime que, si la jurisprudence résultant de l'arrêt *Bourgoin*, précité, devait être appliquée dans la présente affaire, les demandeurs n'auraient aucun droit à réparation.

b) que de telles conditions ont été considérées par la Cour (affaires C-221/89 et C-246/89) comme contraires aux articles 5, 7, 52 et 221 du traité CEE,

3. Questions préjudicielles

19. Ayant de doutes sur l'interprétation du principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables, tel qu'il se dégage de l'arrêt *Francovich*, précité, la juridiction a quo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Dans toutes les circonstances de la présente affaire, à savoir lorsque:

a) la législation d'un État membre a imposé des conditions relatives à la nationalité, au domicile et à la résidence des propriétaires et exploitants de bateaux de pêche, ainsi que des actionnaires et administrateurs de sociétés d'armement naval,

et

le droit communautaire confère-t-il aux propriétaires ou exploitants de ce type de bateaux et aux administrateurs et/ou actionnaires de sociétés d'armement un droit à indemnisation par l'État membre des pertes subies du fait de l'ensemble des infractions susmentionnées, ou de certaines d'entre elles, au traité CEE?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, quels sont les critères dont le droit communautaire impose, le cas échéant, l'application à la juridiction nationale aux fins de statuer sur les dommages et intérêts représentant:

a) les dépenses et/ou les pertes de bénéfice et/ou de recettes encourues pendant la période qui a suivi l'entrée en vigueur desdites conditions, pendant laquelle les bateaux ont dû être mis en rade, prendre de nouvelles dispositions de pêche et/ou essayer d'obtenir une immatriculation dans un autre lieu;

b) les pertes consécutives à la vente en dessous de leur valeur des bateaux,

ou de parts de bateaux, ou des actions de sociétés d'armement;

II. Procédure devant la Cour de justice

c) les pertes dues à l'obligation de fournir des cautions, de payer des amendes et des frais juridiques entraînés par de prétendues infractions en rapport avec la radiation des bateaux du registre national;

20. Les ordonnances de renvoi ont été enregistrées au greffe de la Cour le 17 février 1993 dans l'affaire C-46/93 et le 18 février 1993 dans l'affaire C-48/93.

d) les pertes consécutives à l'impossibilité pour ces personnes de continuer à posséder et à exploiter ces bateaux;

21. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut (CEE) de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées:

— pour Brasserie du Pêcheur SA, par Me H. Büttner, avocat à Karlsruhe,

e) la perte de rémunération pour services rendus;

— pour les demandeurs sous 1 à 36 et sous 38 à 84 dans l'affaire C-48/93, par MM. D. Vaughan et G. Barling, QC, et D. Anderson, barrister, mandatés par M. S. Swabey, solicitor du cabinet Thomas Cooper & Stibbard,

f) les dépenses exposées aux fins d'essayer de limiter les pertes mentionnées ci-dessus;

— pour les demandeurs sous 85 à 97 dans l'affaire C-48/93, par M. N. Green, barrister, mandaté par M. N. Horton, solicitor, du cabinet Davis Grant & Horton,

g) des dommages et intérêts exemplaires, le cas échéant? »

- pour le 37^e demandeur sous 37 dans l'affaire C-48/93, par MM. N. Forwood, QC, et P. Duffy, barrister, mandatés par Holman Fenwick & Willan, solicitors,
- pour le gouvernement français, par M. J.-P. Puissochet, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, et M^{me} C. de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques au même ministère, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement allemand, par M. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, assisté de Me J. Sedemund, avocat à Cologne,
- pour le gouvernement irlandais, par M. M. A. Buckley, Chief State Solicitor, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de MM. S. Richards, C. Vajda, et R. Thompson, barristers,
- pour le gouvernement néerlandais, par M. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement danois, par M. J. Molde, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. C. Timmermans, directeur général adjoint du service juridique, J. Pipkorn, conseiller juridique, et C. Docksey, membre du service juridique, en qualité d'agents.
- pour le gouvernement espagnol, par M. A. J. Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et M^{mes} R. Silva de Lapuerta, et G. Calvo Díaz, abogados del Estado, du service juridique de l'État, en qualité d'agents,

22. Par ordonnance du 22 mars 1993, le président de la Cour a décidé de joindre les deux affaires aux fins de la procédure écrite, de la procédure orale et de l'arrêt.

23. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

l'élément fondamental du préjudice causé par la violation du droit communautaire, qui dans l'affaire C-46/93, réside essentiellement, voire exclusivement, dans le manque à gagner. Les droits de la demanderesse tirent leur origine de la violation d'une disposition ayant effet direct et sont donc nés au moment où la violation a été commise.

III. Observations écrites déposées devant la Cour

A. Synthèse des argumentations et réponses proposées

24. *Brasserie du Pêcheur* estime qu'il n'y a pas lieu d'établir une distinction selon la nature de l'organe de l'État à qui la violation est imputable et que, dès lors, l'activité du législateur peut donner lieu à réparation. Les conditions du droit à réparation peuvent être celles prévues par la loi nationale en cas de violation d'une disposition nationale, étant entendu que toute règle nationale imposant des conditions plus restrictives en ce qui concerne les réclamations fondées sur le droit communautaire ou rendant impossible ou excessivement difficile la réparation doit être écartée (points 42 et 43 de l'arrêt Francovich). Une règle qui aurait pour effet d'exclure totalement l'obligation d'indemniser du législateur serait partant, incompatible avec le droit communautaire. L'obligation de réparation peut dépendre de l'existence d'une faute, mais on ne peut imposer la charge de prouver la faute à la victime et, en tout état de cause, dans l'affaire C-46/93, une telle faute est constituée objectivement par le seul fait d'appliquer une législation incompatible avec le droit communautaire. L'indemnisation du dommage doit s'étendre au moins à

25. *Brasserie du Pêcheur* propose les réponses suivantes aux questions posées dans l'affaire C-46/93:

« 1. Le droit communautaire oblige les États membres à réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables, y compris celles résultant du fait qu'une loi parlementaire formelle n'est pas conforme aux normes du droit communautaire.

2. Le législateur peut décider de soumettre la demande de dédommagement aux mêmes restrictions que celles qui sont prévues par la loi nationale en cas de violation d'une disposition nationale d'un rang supérieur, mais seulement dans la mesure où une telle limitation n'aurait pas pour effet de rendre impossible ou extraordinairement difficile l'exercice du droit à la réparation du préjudice causé par une violation du droit communautaire. Il est du devoir de la jurisprudence nationale d'écarter l'application d'une norme nationale qui aurait pour effet de rendre impossible ou très difficile l'exercice du droit à la réparation du dommage.

3. Même si le droit communautaire n'exclut pas que les conditions de la reconnaissance d'une obligation de réparation soient précisées par le droit national et dépendent en particulier de la preuve d'une faute, cette condition doit être considérée comme remplie lorsque la violation du droit communautaire a été reconnue par un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes. Dès lors, on ne peut exiger de la victime d'un tel manquement au droit communautaire qu'elle rapporte la preuve de la faute exacte pour cette violation du droit.

4. a) L'obligation de protéger les droits que la violation de l'article 30 du traité confère aux requérants a pour effet que l'indemnisation du dommage causé par cette violation s'étend à tous les éléments substantiels constituant ce dommage, y compris le manque à gagner.

b) L'obligation d'indemniser couvre le dommage subi à partir du jour où l'obligation de réparer le dommage est née, c'est-à-dire, à partir du moment où l'État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, et ceci indépendamment du moment où une telle violation du droit communautaire a été constatée par la Cour de justice. »

et autres »)¹ estiment que le fait de ne pas se conformer à une disposition de fond du droit communautaire (les articles 30 et 52 du traité CEE) est plus grave et plus digne de réparation que la violation d'une obligation procédurale (dans l'affaire Francovich, il s'agit de l'article 189 du traité CEE). Ils estiment qu'il n'existe aucune raison de ne pas octroyer de dommages-intérêts dans le cas d'un acte adopté par le pouvoir législatif national. Les conditions de réparation établies par la jurisprudence relative à la responsabilité de la Communauté au titre de l'article 215 du traité, et notamment l'exigence, dans le cas de mesures législatives impliquant des choix de politique économique, de la preuve d'une violation suffisamment caractérisée, ne sont pas pertinentes dans le présent contexte, puisque le Royaume-Uni a adopté une législation visant un groupe identifiable de ressortissants communautaires et qu'il n'était pas question d'un choix quelconque de politique économique. Plus particulièrement, la responsabilité de l'État ne doit pas dépendre de la connaissance qu'il a de l'illégalité de l'acte, la violation d'une disposition du traité devant suffire. En tout état de cause, les dispositions du Merchant Shipping Act 1988 remplissent les critères applicables en matière de responsabilité du législateur communautaire. Factortame et autres ajoutent que, en ce qui concerne leur situation particulière, le fait qu'ils se sont vu accorder des mesures provisoires n'est pas un obstacle à l'attribution de dommages-intérêts, ces deux possibilités ne constituant pas des alternatives. Cette conclusion s'impose particulièrement dès lors que les mesures provisoires ont été octroyées plus d'un an après que les

26. *Les demandeurs dans l'affaire C-48/93 autres que Rawlings (ci-après « Factortame*

1 — Ces demandeurs comprennent l'ensemble des sociétés et des personnes physiques, ainsi que des personnes affirmant avoir été actionnaires ou administrateurs desdites sociétés, ayant été autorisées, par la Divisional Court, à introduire une action et à réclamer une indemnisation, à l'exception de Rawlings. Rawlings, la demanderesse sous 37, ayant été autorisée à inclure une demande de « dommages-intérêts exemplaires », a été représentée séparément au cours de la procédure au principal et a présenté des observations séparées devant la Cour.

bateaux aient été exclus du registre. Au demeurant, certains demandeurs n'ont pas bénéficié de mesures provisoires. Factortame et autres font valoir que la Cour doit fixer certaines lignes de conduite en ce qui concerne les chefs d'indemnisation particuliers, et ce en partant, à la suite de l'arrêt Francovich, du principe selon lequel les règles nationales applicables en la matière ne doivent pas être moins favorables que celles relatives aux réclamations semblables fondées sur le droit interne et ne doivent pas être de nature à rendre la réparation impossible ou excessivement difficile (point 43 des motifs de l'arrêt Francovich).

27. *Factortame et autres* proposent les réponses suivantes aux questions posées dans l'affaire C-48/93:

« Question 1: Réponse affirmative;

Question 2: Les demandes portant sur les dommages-intérêts et les intérêts, telles que précisées à la seconde question, notamment aux points a) à f), peuvent toutes être recouvrées en droit communautaire. »

28. *Rawlings* considère que le critère déterminant pour l'existence d'un droit consiste à

savoir s'il existe des mesures efficaces assurant sa protection et sa mise en œuvre — « *Ubi jus, ibi remedium* » —; un droit non assorti d'une voie de recours efficace n'est en réalité nullement un droit. Elle considère que la Cour doit confirmer que toute violation par un État membre d'une disposition directement applicable du droit communautaire fait naître un droit à réparation. Les conditions fixées par la jurisprudence de la Cour dans le cadre des articles 178 et 215 du traité CEE sont inapplicables dans la présente affaire, mais, en tout état de cause, les conditions de responsabilité fixées dans cette jurisprudence, ainsi que toute autre condition que puisse être jugée appropriée, sont, néanmoins, remplies en raison du caractère manifeste et grave des éléments de fait sur lesquels est fondée la réclamation de *Rawlings*. En ce qui concerne les chefs d'indemnisation particuliers, il y a lieu de se conformer aux principes fixés aux points 42 et 43 de l'arrêt Francovich, précité. Plus particulièrement en ce qui concerne sa demande de dommages-intérêts « exemplaires » (*exemplary damages*), *Rawlings* estime que le fait de dénier la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts « exemplaires » pour des violations du droit communautaire tout en la réservant pour certaines violations du droit anglais irait à l'encontre de l'exigence selon laquelle les droits invocables au titre du droit communautaire, ne peuvent se voir appliquer un traitement moins favorable que ceux faisant l'objet de recours similaires au titre du droit national.

29. *Rawlings* propose les réponses suivantes aux questions posées dans l'affaire C-48/93:

« 1. Lorsque, en violation des articles 5, 7, 52 et 221 du traité CEE, la législation d'un

État membre impose, en ce qui concerne les propriétaires et exploitants de bateaux de pêche ainsi que les actionnaires et administrateurs de sociétés d'armement naval, des conditions qui, de manière directe ou indirecte, opèrent une discrimination illégale entre les ressortissants des États membres en fonction de leur nationalité, l'État membre concerné est en principe tenu de fournir une indemnisation effective des pertes subies du fait de la discrimination illégale.

i) la règle interdisant toute discrimination basée sur la nationalité, telle qu'elle est formulée notamment dans les articles 7, 52 et 221 du traité CEE, est un principe fondamental de la Communauté destiné à protéger les particuliers. La méconnaissance de ce principe essentiel devrait toujours être considérée comme aussi grave que celle de dispositions fondamentales similaires figurant dans une constitution nationale ou dans un texte équivalent,

et

2. En l'absence de toute législation communautaire applicable, les juridictions nationales compétentes doivent statuer sur les demandes poursuivant une telle indemnisation, en conformité avec le principe précité, mais en respectant par ailleurs les conditions de fond et de procédure imposées par le droit national pour les demandes similaires, conformément à l'ordre juridique interne de l'État. Ces conditions ne peuvent cependant pas être fixées de manière à rendre pratiquement impossible, ou excessivement difficile, l'obtention d'une indemnisation effective des pertes réellement subies du fait des mesures illégales.

ii) le fait pour un État membre de s'abstenir de prendre des mesures rapides et efficaces en vue de l'exécution d'une ordonnance de la Cour de justice constitue une grave violation du principe fondamental consacrant le respect de la règle de droit, qui est l'un des fondements essentiels de la Communauté. »

3. Lorsque la législation d'un État membre prévoit la possibilité d'accorder en outre des dommages et intérêts dans les cas où les autorités publiques ont agi de manière oppressive, arbitraire ou inconstitutionnelle, les juridictions nationales sont tenues d'assurer une protection similaire lorsque de tels agissements sont contraires à un principe fondamental du droit communautaire. A cet égard,

30. *Le gouvernement danois* estime qu'il y a lieu d'interpréter les motifs de l'arrêt *Franco-vich*, précité, en ce sens que cet arrêt pose un principe général de droit communautaire selon lequel les États membres doivent réparer les dommages que les particuliers subissent du fait de la violation du droit communautaire. Les conditions de forme et de fond de l'action en réparation relèvent du droit civil national, sous réserve que la réparation ne soit pas rendue illusoire. Il ne serait cependant pas justifié que les États membres puissent encourir une responsabilité plus

grande que celle des institutions communautaires, telle que définie par la Cour dans sa jurisprudence relative à l'article 215 du traité CEE. Or, cette jurisprudence consacre l'exigence d'une faute, en ce sens que la responsabilité n'est engagée qu'en présence d'une violation « suffisamment caractérisée » d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers et d'une méconnaissance « manifeste et grave » par l'institution concernée, des limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs.

31. *Le gouvernement danois* se borne à se prononcer sur les questions de principe, sans proposer de réponses aux questions posées à la Cour.

32. *Le gouvernement allemand* estime que le législateur communautaire n'a pas voulu établir une responsabilité générale des États membres pour les violations du droit communautaire. Il rappelle que les États membres n'ont adopté aucune disposition en la matière dans le cadre des négociations sur le traité de Maastricht. La nouvelle version de l'article 171 du traité CE se contente de prévoir une astreinte à la charge des États membres qui ne respectent pas les arrêts de la Cour. Le gouvernement allemand ajoute qu'il ne serait compatible ni avec la répartition des compétences entre les institutions de la Communauté et les États membres, prévue par le traité, ni avec le principe d'équilibre institutionnel, que le droit prétorien complète le droit communautaire au-delà des limites du comblement autorisé d'une lacune. Les institutions ayant vocation à légiférer, en particulier le Conseil et le Parlement, ne sauraient être exclus de l'instauration d'un droit

général à réparation, qui nécessite une légitimation démocratique. En outre, un tel principe exige une modification du traité qui implique des répercussions financières, lesquelles nécessitent, également, l'accord des parlements nationaux.

Le gouvernement allemand estime que l'arrêt Francovich, précité, ne concerne que la sanction de dispositions non directement applicables, la Cour ayant voulu combler une lacune du système de garantie des droits. Dans la mesure où un droit d'action est admis pour faire valoir les dispositions du droit communautaire, il n'est nullement nécessaire d'accorder un droit à réparation. En conséquence, ce n'est qu'à titre subsidiaire que le gouvernement allemand prend position sur les questions préjudicielles. En ce qui concerne les conditions de la réparation, il y a lieu de se référer à celles établies dans l'arrêt Francovich, précité, ainsi qu'à d'autres conditions de forme et de fond qui résultent tant du droit communautaire (jurisprudence relative à l'article 215 du traité) que du droit national, dans les limites établies par la Cour au point 43 de l'arrêt Francovich. Plus particulièrement, exiger la preuve d'une faute, en ce sens qu'il est nécessaire d'établir que l'État a agi intentionnellement ou par négligence, constitue une condition de fond intrinsèquement légitime du droit à indemnisation. En tout état de cause, il ne saurait y avoir une obligation de réparer des dommages nés avant l'arrêt de la Cour du 12 mars 1987, Commission/Allemagne, précité, qui n'oblige l'État membre qu'à mettre fin *ex nunc* à la violation du traité.

33. *Le gouvernement allemand* propose les réponses suivantes aux questions posées dans l'affaire C-46/93:

« 1. Lorsqu'une loi parlementaire nationale formelle, tels les articles 9 et 10 de la *Biers-teuergesetz* allemande, n'a pas été adaptée à une règle directement applicable du droit communautaire, tel l'article 30 du traité CEE, le droit communautaire ne fait pas obligation à l'État membre de réparer les dommages subis de ce fait par les particuliers. »

et à titre subsidiaire:

« 2. La législation nationale peut soumettre le droit à réparation prévu par le droit communautaire, tant du point de vue du fondement de la responsabilité que du point de vue des conséquences de la responsabilité et de la procédure, aux mêmes restrictions qu'en cas de violation par une loi nationale du droit national de rang supérieur, dans la mesure où ces conditions ne sont pas aménagées de manière à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation.

3. La législation nationale peut subordonner le droit à réparation prévu par le droit communautaire à l'existence d'une faute imputa-

ble à État membre, cette condition ne pouvant être aménagée de manière à rendre impossible ou excessivement difficile le droit à réparation.

4. a) La législation nationale peut limiter une obligation de réparation imposée par le droit communautaire quant à sa portée, aussi longtemps qu'elle constitue une sanction efficace en vue de l'application du droit communautaire.

b) Le droit à réparation prévu par le droit communautaire n'oblige normalement pas à réparer les dommages qui étaient déjà nés avant que la violation du droit communautaire eût été établie par la Cour de justice des Communautés européennes.

(ou, en tout état de cause, dans l'hypothèse où la première question et la quatrième question, sous b), recevraient une réponse positive)

La responsabilité de la République fédérale d'Allemagne n'est engagée du fait que les articles 9 et 10 de la *Biersteuergesetz* sont contraires à l'article 30 du traité que pour les seuls dommages qui sont survenus après le prononcé de l'arrêt dans la présente affaire, pour autant que les victimes n'ont pas engagé

auparavant une action en justice ou une réclamation équivalente. »

34. *Le gouvernement allemand* estime que la réponse à la première question préjudicielle déferée à la Cour par la Divisional Court doit être celle donnée à la première question du Bundesgerichtshof. Quant à la deuxième question de la Divisional Court, le gouvernement allemand estime que le montant du dédommagement qui doit être accordé doit être déterminé en vertu des règles du droit national, dans la mesure où celui-ci ne rend pas pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention d'une réparation.

35. *Le gouvernement hellénique*, qui n'a pas déposé de mémoire devant la Cour mais a présenté des observations orales, estime que le principe de réparation, fondé directement sur le droit communautaire (point 41 de l'arrêt Francovich), doit, pour être efficace, assurer l'élimination de toute conséquence découlant de la violation du droit communautaire sans distinction, ainsi que la pleine protection des droits de particuliers. En ce qui concerne les conditions de réparation, le gouvernement hellénique estime qu'elles ne doivent pas être fondamentalement différentes de celles énoncées dans l'arrêt Francovich. Les règles procédurales des États membres, qui ne doivent pas empêcher ou rendre particulièrement difficile l'exercice du droit communautaire, ne peuvent pas concerner les conditions qui donnent naissance à l'obligation de réparation, mais doivent se limiter à certains problèmes, tels ceux relatifs à l'étendue du préjudice ou au partage de responsabilité. Les conditions de réparation établies par la jurisprudence lorsque la responsabilité

de la communauté au titre de l'article 215 du traité CE est engagée, et notamment l'exigence de la preuve d'une violation manifeste et suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit, ne sont pas pertinentes dans le contexte de la responsabilité des États membres, dans la mesure où il n'est pas aisé d'établir s'il y a violation au droit communautaire. Le gouvernement hellénique ajoute qu'il suffit, pour donner naissance à la responsabilité, qu'il y ait une violation objective d'une disposition de droit communautaire. Il estime que tant les pertes causées au patrimoine que le manque à gagner doivent être réparés. Enfin, le gouvernement hellénique estime qu'une limitation dans le temps du droit à dédommagement ne devrait se produire qu'à la suite d'un arrêt de la Cour.

36. *Le gouvernement espagnol* estime que le principe de la responsabilité pécuniaire des États membres, y compris du législateur, a été reconnu par la Cour de justice. Quant aux conditions de la réparation, la Cour a renvoyé aux ordres juridiques nationaux. À cet égard, l'extrême diversité normative dans les États membres exige une harmonisation communautaire, l'application du principe du traitement national n'étant pas suffisante. La portée de cette responsabilité doit être examinée au cas par cas et, en tout état de cause, il faut tenir compte de la nature et de la portée de l'acte dommageable, du préjudice causé et de l'existence d'un lien de causalité entre cet acte et le préjudice subi.

37. *Le gouvernement espagnol* demande à la Cour de répondre aux questions préjudicielles dans les termes qui découlent des observations qu'il a présentées.

38. *Le gouvernement français* estime que les actes ou omissions du législateur ne doivent pas être exonérés d'une obligation générale de réparation, mais que, néanmoins, il faut tenir compte des difficultés ayant conduit les États membres à méconnaître le droit communautaire. Si les conditions de réparation exigées par le droit national privent de tout effet le principe communautaire de réparation, ces conditions ne sont pas compatibles avec le droit communautaire. La Cour pourrait dégager des conditions proches de celles qu'elle a consacrées en application de l'article 178 du traité CEE, mais elle devrait s'en tenir à la notion de « violation du droit communautaire », sans imposer aux juridictions nationales de qualifier de « fautive » une telle violation. Quant aux chefs d'indemnisation particuliers, le gouvernement français fait observer que la Cour a admis la réparation du manque à gagner. Enfin, il ne peut exister d'obligation de réparer qu'à partir du moment où il y a violation caractérisée. Cette question doit donc être appréciée au cas par cas par la juridiction nationale.

39. *Le gouvernement français* propose les réponses suivantes aux questions posées dans l'affaire C-46/93:

« 1. Le principe dégagé par la Cour selon lequel les États membres sont tenus de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui leur sont imputables peut également trouver application lorsque la violation résulte du fait qu'une loi parlementaire formelle n'a pas été adaptée aux normes du droit communautaire.

2. L'ordre juridique national ne peut soumettre un éventuel droit à indemnisation aux mêmes restrictions que celles applicables en cas de violation par une loi de dispositions nationales à caractère constitutionnel si la soumission à ces exigences a pour résultat de priver de tout effet le principe de l'obligation de réparation.

3. Dans le cas, comme ceux des deux espèces qui lui sont soumises, où la violation du droit communautaire n'est pas liée à une question de non-transposition d'une directive, les juridictions nationales peuvent subordonner le droit à indemnisation à la condition qu'il s'agisse d'une violation caractérisée du droit communautaire, que le préjudice dépasse le risque inhérent aux activités d'entrepreneurs dans le secteur concerné et, le cas échéant, qu'il revête un caractère de spécialité.

4. a) L'obligation d'indemniser peut porter sur l'ensemble des dommages dont le demandeur a pu établir qu'ils résultaient directement de la violation constatée.

b) L'obligation d'indemniser peut s'étendre à la réparation des dommages nés avant qu'un arrêt de la Cour constate que les dispositions nationales en litige constituent un manquement à une obligation instaurée par le droit communautaire. Cependant, la notion de 'violation caractérisée' peut conduire

une juridiction nationale à considérer que cette condition n'est remplie que depuis que la Cour a rendu l'arrêt en manquement ou un arrêt interprétant clairement les dispositions communautaires dont la violation est invoquée et à faire partir de la date de cet arrêt le droit à indemnisation du préjudice. »

40. *Le gouvernement français* considère que les réponses qu'il propose à la Cour d'apporter aux trois premières questions du Bundesgerichtshof permettront de répondre à la première question de la Divisional Court. La réponse qu'il propose à la quatrième question du Bundesgerichtshof permettra de répondre à la deuxième question de la Divisional Court.

41. *Le gouvernement irlandais* estime, à titre principal, que la question de l'indemnisation par un État membre d'une violation d'une disposition directement applicable du droit communautaire relève du droit national, sous réserve que la réparation au titre du droit communautaire ne soit pas soumise à un traitement moins favorable que celui des réparations comparables au titre du droit national et que les conditions de fond et de procédure ne soient pas de nature à rendre impossible ou très difficile la réparation. Le droit à réparation a, fondamentalement, un rôle de protection subsidiaire, notamment en cas d'infraction aux dispositions communautaires sans effet direct, comme c'est le cas des dispositions de la directive invoquée dans l'arrêt Francovich, précité. Le gouvernement irlandais rappelle que les États membres n'ont adopté aucune disposition sur la responsabilité générale dans le cadre des

négociations sur le traité de Maastricht. La nouvelle rédaction de l'article 171 du traité CEE se contente de prévoir une astreinte à la charge des États membres qui ne respectent pas les arrêts de la Cour. Le gouvernement irlandais présente des observations, à titre subsidiaire, pour le cas où la Cour dirait pour droit que l'obligation communautaire de réparation existe aussi du fait de la violation d'une disposition directement applicable. Dans cette hypothèse, en ce qui concerne les conditions de réparation, il y a lieu de tenir compte de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 215 du traité CEE, ainsi que de la jurisprudence nationale.

42. *Le gouvernement irlandais* propose la réponse suivante aux questions préjudicielles posées dans les deux affaires:

« a) C'est au droit national qu'il incombe de résoudre la question de la réparation d'un dommage causé à des particuliers du fait de la violation par un État membre d'une disposition du droit communautaire directement applicable, à condition que le droit national ne traite pas la réparation adoptée en droit communautaire de manière moins favorable qu'une réparation comparable en droit interne et que le droit national applicable n'impose pas des conditions de procédure et de fond de nature à rendre

l'obtention d'une réparation impossible ou extrêmement difficile pour le requérant lésé. »

et, à titre subsidiaire:

- « b) Si et dans la mesure où il est possible, en droit communautaire, d'obtenir d'un État membre la réparation d'un dommage pour violation de ce droit, il y a lieu d'appliquer, pour la réparation du dommage (incluant les chefs de dommage, les questions d'intérêts, les dommages exemplaires etc.) les conditions fixées par le droit national dudit État, tant en ce qui concerne les conditions de fond que de forme, à condition qu'elles ne soient pas moins favorables que celles applicables à des demandes semblables en droit interne et qu'elles ne soient pas définies de manière à rendre l'indemnisation des dommages extrêmement difficile ou impossible en pratique. »

43. *Le gouvernement néerlandais* estime qu'il n'est pas établi que le principe de la réparation développé par la Cour dans l'arrêt Francovich, précité, puisse être purement et simplement transposé à une situation qui concerne l'adoption par le législateur national d'une législation contraire au droit communautaire. Le droit à réparation a, fondamentalement, un rôle de protection subsidiaire, notamment en cas d'infraction aux dispositions communautaires sans effet

direct, comme c'est le cas des dispositions de la directive invoquée dans l'arrêt Francovich, précité. Dans le cas de dispositions directement applicables (articles 30 et 52 du traité CEE), les particuliers disposent en principe de voies de droit internes permettant d'en obtenir le respect. Le gouvernement néerlandais rappelle qu'à l'occasion de la rédaction du traité sur l'Union européenne, les États membres ont discuté de la question de l'application effective du droit communautaire et que les négociations ont eu pour résultat une modification de l'article 171 du traité CEE. Si le principe de la réparation devait être appliqué dans la présente affaire, les conditions développées par la Cour dans sa jurisprudence relative à l'article 215 du traité CEE pourraient être utiles comme cadre de référence. Néanmoins, le juge national peut se fonder sur le droit national et appliquer un régime plus strict, dans les limites du point 43 de l'arrêt Francovich, précité.

44. *Le gouvernement néerlandais* se limite, dans ses observations, à présenter un certain nombre de considérations sans proposer de réponses concrètes aux questions posées à la Cour.

45. *Le gouvernement britannique* estime que, dans le cas des actes du législateur, investi de la mission d'évaluer des intérêts concurrents, et lorsqu'il a été constaté un manquement à des dispositions directement applicables du traité, la responsabilité du fait de l'adoption de tels actes normatifs ne relève du droit communautaire que si les

conditions suivantes sont réunies: 1) la disposition du traité qui a été enfreinte est une règle supérieure de droit protégeant les particuliers; 2) la violation de cette disposition est suffisamment caractérisée en ce que les mesures adoptées ou maintenues en vigueur l'ont été en méconnaissance manifeste et grave des obligations qu'impose le traité à l'État membre; 3) il existe un lien de causalité direct entre la violation des obligations qui incombent à l'État et le dommage subi par les particuliers auxquels la disposition en cause du traité a conféré des droits.

que lui imposent les traités communautaires. Lorsque:

46. *Le gouvernement britannique* propose les réponses suivantes aux questions posées:

i) le législateur d'un État membre a adopté une loi formelle relative à la nationalité, au domicile et à la résidence des propriétaires et exploitants de bateaux de pêche, ainsi que des actionnaires et administrateurs de sociétés d'armement naval, qui est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1988, et lorsque

ii) l'État membre s'est conformé à l'ordonnance rendue par le président de la Cour dans l'affaire 246/89R, Commission contre Royaume-Uni (Rec. 1989, p. 3125), et à l'arrêt de la Cour dans l'affaire 221/89, *The Queen* contre Secretary of State for Transport ex parte Factortame (Rec. 1991, p. I-3905),

— dans l'affaire C-48/93:

« 1. Lorsqu'un État membre adopte une législation qui suppose l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire du législateur, sa responsabilité du fait de cette législation jugée ultérieurement incompatible avec le droit communautaire n'est engagée, dans le cadre de ce droit, que si l'on est en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers et que si cet État a méconnu, de manière manifeste et grave, les obligations

cet État membre n'est pas tenu, en droit communautaire, à réparation.

2. Lorsqu'un État membre est tenu, en droit communautaire, d'indemniser des particuliers qui ont subi une perte du fait d'une législation jugée ultérieurement incompatible avec le droit communautaire, les conditions de fond et de forme en matière de réparation des dommages relèvent, en l'absence de règles communautaires, du droit national,

sous réserve qu'elles ne soient pas moins favorables que celles qui concernent des réparations semblables de nature interne et qu'elles ne soient pas aménagées de manière à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation. »

— dans l'affaire C-46/93:

« 1. La responsabilité d'un État membre est engagée en vertu du droit communautaire pour défaut d'adoption d'une législation impliquant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire du législateur lorsque cet État a commis une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers et qu'il a méconnu, de manière manifeste et grave, les obligations que lui imposent les traités communautaires.

2. Lorsqu'un État membre est tenu, en droit communautaire, d'indemniser des particuliers qui ont subi une perte résultant du défaut par cet État d'adapter une législation jugée ultérieurement incompatible avec le droit communautaire, les conditions de fond et de forme en matière de réparation des dommages relèvent, en l'absence de règles communautaires, du droit national, à condition qu'elles ne soient pas moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et qu'elles ne soient pas aménagées de manière à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation.

3. La réponse à cette question est la même que celle faite à la première question ci-dessus.

4. La réponse à cette question est la même que celle faite à la deuxième question ci-dessus. »

47. *La Commission* estime que le droit communautaire s'oppose d'une manière générale, et en tout état de cause dans les situations visées par les procédures au principal, à ce que les États membres, en cas de violation du droit communautaire, appliquent systématiquement et sans limitation, pour réparer les dommages causés par l'activité du législateur, des restrictions générales imposées par le droit national. Quant aux conditions du droit à la réparation, la Commission estime qu'il faut tenir compte des règles du droit national dans les limites établies dans l'arrêt *Francovich*, précité, et qu'il peut être envisagé de faire appel à la jurisprudence de la Cour relative à l'article 215 du traité CEE. Les modalités de calcul du préjudice résultent du droit des États membres sous réserve du respect des exigences minimales découlant de la jurisprudence relative à l'article 215 du traité CEE. L'obligation de réparation existe à partir du moment auquel les autorités auraient dû savoir, sans pouvoir invoquer une erreur excusable, qu'elles agissaient à l'intérieur du champ d'application du droit communautaire et qu'elles violaient des droits conférés par celui-ci.

48. La Commission propose les réponses suivantes aux questions posées:

— dans l'affaire C-46/93:

« 1. Un État membre est tenu de réparer les dommages causés aux particuliers du fait de la violation, par ses autorités, de droits conférés par le droit communautaire, y compris lorsque cette violation résulte du défaut d'adaptation d'une loi parlementaire formelle au droit communautaire.

2. Dans l'état actuel du droit communautaire, il incombe aux États membres de préciser les conditions de fond de ce droit à réparation. A cet égard, les dispositions nationales ne peuvent pas être moins favorables que celles qui sont applicables à des droits semblables faisant l'objet d'une protection purement interne. En outre, elles ne doivent pas rendre la protection juridique pratiquement impossible ou la limiter à l'excès en appliquant, en cas de violation de droits conférés par le droit communautaire, des restrictions qui ne valent, en droit interne, que pour l'activité du législateur.

3. Le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que des règles nationales subordonnent le droit à réparation à l'existence d'éléments de faute, pour autant que le régime de respon-

sabilité dans son ensemble reste conforme aux exigences minimales qui sont applicables, en vertu de l'article 215, deuxième alinéa, du traité CEE, aux actes juridiques de portée générale des institutions communautaires.

4. La protection juridique effective requise par le droit communautaire se trouve excessivement limitée si l'obligation de réparation porte uniquement sur les dommages causés à certains biens individuels protégés par une disposition légale, par exemple ceux causés à la propriété. Il en va de même si un régime national de responsabilité exclut d'une manière générale la prise en compte du manque à gagner même si celui-ci est dûment précisé.

5. La protection juridique effective requise par le droit communautaire se trouve, de même, excessivement limitée si la réparation est subordonnée à la constatation formelle préalable de la violation dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 169 du traité CEE. »

— dans l'affaire C-48/93:

« 1. Un État membre est tenu de réparer le préjudice causé à un particulier du fait d'une atteinte par les organes de cet État à un droit individuel conféré par le droit communau-

taire, y compris lorsque cette atteinte résulte de l'adoption d'un acte législatif.

2. Dans l'état actuel du droit communautaire, il incombe aux États membres de déterminer les conditions supplémentaires applicables à un tel droit à réparation. Les règles nationales utilisées doivent toutefois être appliquées sans discrimination et ne doivent pas rendre cette protection juridique pratiquement impossible ou excessivement difficile par l'application, en cas d'atteinte à des droits garantis par le droit communautaire, de restrictions prévues dans le cadre national en ce qui concerne l'activité du législateur.

3. Le droit communautaire ne s'oppose pas à ce qu'une règle nationale prévoie que pour qu'il y ait réparation il doit y avoir une faute, pour autant que les règles régissant la responsabilité, considérées dans leur ensemble, correspondent au moins aux exigences minimales qui s'appliquent, en vertu de l'article 215, deuxième alinéa, du traité, dans le cas des actes juridiques communautaires de portée générale.

4. Dans l'état actuel du droit communautaire, il incombe aux États membres de déterminer les règles applicables aux demandes de dommages-intérêts. Les règles nationales en la matière doivent toutefois être appliquées sans discrimination et ne doivent pas rendre cette protection juridique pratiquement impossible ou excessivement difficile. Lorsque le droit national prévoit l'octroi de

dommages-intérêts spéciaux ou exemplaires, les règles relatives à ce type de réparation doivent être appliquées sans discrimination en cas d'atteinte à des droits garantis par le droit communautaire. »

B. Applicabilité du principe de la responsabilité de l'État aux actes pris par le législateur (première question dans l'affaire C-46/93 et dans l'affaire C-48/93)

49. *Toutes les parties* acceptent l'applicabilité du principe de la responsabilité de l'État au législateur national (les conditions dans lesquelles cette possibilité est acceptée sont résumées ci-après, sous C et D).

50. *Brasserie du Pêcheur* estime, en effet, que toute incertitude a été levée par l'arrêt Francovich, précité, puisque la Cour ne fait aucune distinction quant à la fonction des organes de l'État responsables de la violation du droit communautaire. Dans cet arrêt, la violation est imputée à la République italienne alors qu'elle résulte d'une erreur du législateur italien. Ce point de vue s'impose d'autant plus que toute autre solution aurait pour conséquence des distorsions dans la protection des droits et menacerait l'uniformité de l'application du droit dans la Communauté.

51. *Factortame et autres et Rawlings*, estiment que, pour le particulier concerné, il n'y a souvent aucune différence selon, que l'illégalité figure dans la législation primaire ou bien dans la législation dérivée, adoptée conformément aux compétences déléguées au pouvoir exécutif, ou qu'elle réside dans le simple exercice de ces compétences. Un acte illégal est illégal quelle que soit la manière dont il est adopté et qu'il ait un large soutien politique ou non.

52. *Le gouvernement français* conclut, à cet égard, que l'intervention ou la non-adaptation d'une loi, qui ne préjuge en rien de la nature de la violation du droit communautaire, ne justifie pas, par elle-même, une exonération générale de toute obligation de réparation.

53. *La Commission* estime que les violations du type de celles reprochées aux États membres dans les deux affaires en cause ne concernent pas en réalité l'exercice d'une compétence législative nationale, au sens constitutionnel classique, mais le non-respect de la primauté du droit communautaire. Or, compte tenu de l'obligation de respecter cette primauté, qui s'impose à tous les organes des États membres, il n'est pas justifié d'assortir le droit à réparation de restrictions qui ont été développées en droit national pour l'exercice d'une compétence législative autonome par rapport au droit communautaire. Cette soumission aux objectifs du droit communautaire caractérise le législateur d'un point de vue fonctionnel, c'est-à-dire non pas dans la position du législateur vis-à-vis de la constitution, mais dans celle de l'exécutif lors

de l'adoption des mesures générales d'application des lois.

C. Conditions de la responsabilité de l'État (deuxième question dans l'affaire C-46/93 et première question dans l'affaire C-48/93)

54. *Les gouvernements allemand et irlandais* n'ont présenté des observations relatives aux conditions d'application du principe de la responsabilité de l'État qu'à titre subsidiaire, étant donné que ces gouvernements estiment que le principe communautaire établi par la Cour dans l'arrêt Francovich, précité, ne concerne que la sanction de dispositions non directement applicables.

55. *Brasserie du Pêcheur, les gouvernements danois, allemand, espagnol, néerlandais et britannique et la Commission* font observer que, dans l'arrêt Francovich, la Cour n'a pas voulu établir un système universel, complet et fermé quant aux conditions du droit à réparation. Bien au contraire, la Cour, en l'absence d'une harmonisation communautaire, a renvoyé aux conditions de fond et de forme établies par les ordres juridiques des États membres. Ils ajoutent que, néanmoins, la Cour a voulu fixer deux limites. La première exigence imposée par le droit communautaire prévoit que les critères fixés par les législations nationales ne sauraient être moins favorables que ceux qui concernent des réclamations semblables de nature interne. La deuxième exigence, commande que ces critères ne soient pas aménagés de

manière à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (points 42 et 43 de l'arrêt Francovich).

56. *Tous les gouvernements et la Commission* estiment que la jurisprudence de la Cour relative aux articles 178 et 215 du traité CEE pourrait être appliquée, en tout ou en partie, pour définir la responsabilité des États membres. En effet, ils considèrent que, dans le cas des actes normatifs impliquant des choix de politique économique dans des domaines où il existe un large pouvoir discrétionnaire, la responsabilité des États membres, de même que celle des institutions communautaires, ne devrait être engagée que si la violation du droit communautaire constitue une violation « caractérisée », c'est-à-dire « manifeste et grave ». Les gouvernements danois, allemand, néerlandais et britannique ajoutent que le régime communautaire de la responsabilité des États membres ne devrait en aucun cas être plus rigoureux que le régime prévu pour les institutions communautaires.

Factortame et autres et Rawlings estiment, au contraire, que la jurisprudence de la Cour concernant les articles 178 et 215 du traité CEE n'est pas applicable pour définir la responsabilité d'un État membre. Ils estiment que, en tout état de cause, la partie II du Merchant Shipping Act 1988 satisfait aisément aux conditions exigées par la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne la législation communautaire.

57. *Les gouvernements danois, espagnol, français, irlandais et néerlandais et la Commission* estiment qu'une violation du droit communautaire est « manifeste » soit lorsque les dispositions de ce droit qui ont été méconnues sont par elles-mêmes claires, soit lorsque la Cour les a clarifiées à l'occasion d'une question préjudicielle ou d'un recours en manquement, mais surtout lorsque la Cour a constaté préalablement l'incompatibilité de la réglementation interne en cause avec le droit communautaire. Néanmoins, la seule existence d'un arrêt de la Cour qui affirme l'incompatibilité ne suffit pas à elle-même pour engager la responsabilité de l'État; d'un autre côté, il n'est pas nécessaire que la violation ait fait l'objet d'une procédure en manquement.

Les gouvernements danois et britannique et la Commission estiment que la question de l'imputabilité à l'État au cas où une législation nationale est contraire à une disposition du traité CEE est très difficile à trancher, puisque de nouvelles questions d'interprétation apparaissent constamment. S'il règne une incertitude d'interprétation et si l'État membre exerce son pouvoir d'appréciation de manière raisonnable, il semble injuste que celui-ci encoure une responsabilité, s'il est constaté que le droit communautaire fait obstacle à la loi ou à la pratique administrative nationale en question. En effet, des erreurs de droit excusables ne sauraient faire encourir une responsabilité.

58. *Le gouvernement allemand* estime dans l'affaire C-46/93, qu'en ce qui concerne la compatibilité des articles 9 et 10 de la BstG avec l'article 30 du traité CEE la situation

n'était nullement évidente. Bien au contraire, dans son arrêt dans l'affaire 178/84, précité, la Cour profite de l'occasion offerte par ce litige pour redéfinir fondamentalement le domaine d'application des articles 30 et 36 du traité CEE, dans le cadre du droit applicable aux denrées alimentaires et pour établir les règles de procédure applicables à la mise sur le marché de denrées alimentaires contenant des additifs non autorisés. La République fédérale n'avait donc nullement violé sciemment et intentionnellement une règle claire et non équivoque du droit communautaire. L'article 30 du traité CEE étant directement applicable, la demanderesse aurait pu faire valoir ses droits devant les juridictions nationales. Si tel n'a pas été le cas, cela est manifestement dû au fait que, à l'origine, ni la Commission ni la demanderesse n'ont supposé que les dispositions allemandes en cause enfreignaient clairement l'article 30.

La Commission estime que, en ce qui concerne les faits dans l'affaire C-46/93, il y a lieu d'examiner séparément, d'une part, l'interdiction de la dénomination « bière » pour les bières qui ne sont pas brassées suivant la loi de pureté et, d'autre part, l'interdiction d'importer de la bière contenant des additifs. En ce qui concerne la règle de dénomination de vente, il semble que les autorités allemandes auraient dû savoir, compte tenu d'une jurisprudence constante en la matière, que des entraves à l'importation résultant d'une telle interdiction ne peuvent être justifiées en droit communautaire. En revanche, en ce qui concerne l'interdiction de mise sur le marché des bières contenant des additifs, il a fallu attendre l'arrêt dans l'affaire 178/84, précité, pour qu'il soit établi de manière tout

à fait claire que cette interdiction n'était pas couverte par la dérogation de l'article 36 du traité CEE.

59. *Factortame et autres et Rawlings* estiment, dans l'affaire C-48/93, que la responsabilité du gouvernement britannique est engagée quels que soient les critères appliqués, pour les raisons suivantes: en premier lieu, les dispositions litigieuses du Merchant Shipping Act 1988 constituent une violation manifeste des articles 7, 52 et 221 du traité CEE, compte tenu des arrêts rendus par la Cour dans les affaires C-221/89 et C-246/89; en deuxième lieu, les demandeurs, la Commission et d'autres États membres ont soulevé des objections à l'encontre de la législation envisagée à un stade précoce; or, le Royaume-Uni a ignoré ces objections et a mis en œuvre la législation en refusant toute collaboration avec la Commission; enfin, en troisième lieu, la loi a été rédigée délibérément en vue d'empêcher toute exemption et sans aucun amendement relatif aux droits acquis, avec l'intention de réduire les possibilités d'actions judiciaires anticipées, de réduire l'éventuel octroi de mesures provisoires et, en définitive, de causer un dommage à un groupe de ressortissants communautaires bien identifiés, dont beaucoup étaient établis légalement au Royaume-Uni depuis longtemps.

Les gouvernements irlandais et britannique estiment au contraire que le Parlement du Royaume-Uni s'est trouvé confronté à deux intérêts concurrents du droit communautaire: d'un côté, les communautés de pêcheurs britanniques, qui invoquaient la protection du principe de « stabilité rela-

tive » de la politique commune de la pêche, et, d'un autre côté, ceux qui ne faisaient pas partie des communautés de pêcheurs britanniques et qui se fondaient sur le principe de non-discrimination en raison de la nationalité dans l'accès à une activité économique. Le Merchant Shipping Act 1988 s'est efforcé de mettre en œuvre le premier principe. L'historique des actions en justice subséquentes confirme à quel point la situation juridique était incertaine. En effet, à la date de l'adoption de la loi de 1988, il n'avait pas encore été déterminé dans quelle mesure les pouvoirs d'un État membre de fixer les règles d'immatriculation des navires entraient dans le champ d'application du droit communautaire. Un certain nombre de juges anglais expérimentés n'ont pas été en mesure de se faire une opinion précise quant à la question de savoir si le droit communautaire avait été violé. Dans l'affaire C-221/89, cinq États membres sont intervenus en faveur du Royaume-Uni et un État membre en faveur des demandeurs et de la Commission.

La Commission fait observer qu'elle a prévenu par écrit le Royaume-Uni que les dispositions envisagées pour l'immatriculation des bateaux étaient contraires à l'interdiction des discriminations sur la base de la nationalité et que, en tout état de cause, à la suite de l'arrêt *Factortame I*, précité, il était clair qu'une discrimination concernant la résidence serait inacceptable.

60. *Rawlings* considère que, quelles que puissent être les conditions jugées appropriées pour permettre aux particuliers

d'obtenir la réparation du dommage causé par une législation nationale contraire au droit communautaire, elle ne saurait manquer de satisfaire à ces conditions. Elle estime qu'elle occupe parmi les demandeurs une position toute particulière, étant donné que le seul motif qu'ont donné les autorités du Royaume-Uni pour lui refuser l'autorisation de continuer à être propriétaire d'un bateau de pêche britannique et de l'exploiter était le fait que M. Ramón Yllera, actionnaire et administrateur de la société, était un ressortissant espagnol. Or, l'application de la Merchant Shipping Act 1988 à Rawlings comportait une discrimination directe et manifeste fondée sur la nationalité.

D. Sur la condition de la « faute » (troisième question dans l'affaire C-46/93)

61. *Brasserie du Pêcheur* fait observer que le renvoi, fait par la Cour dans l'arrêt *Franco-vich*, précité, à l'autonomie des droits nationaux, de la procédure peut avoir pour conséquence que le droit national fasse dépendre la réparation du dommage de la preuve de la faute de l'administration. Elle ajoute que, néanmoins, même à supposer que le droit national exige une faute de la part de l'administration, pour qu'une réparation du dommage puisse être octroyée, une telle faute est constituée objectivement par le seul fait d'appliquer une législation incompatible avec le droit communautaire. Tel est le cas, notamment, lorsque la violation a été constatée par un arrêt de la Cour. L'administration ne pourrait être exemptée de cette responsabilité que dans la mesure où elle serait totalement dépourvue de pouvoir d'appréciation. En pareille hypothèse, c'est au législa-

teur qu'incomberait alors directement la responsabilité. Enfin, elle estime qu'en tout état de cause, dans la présente affaire, la violation de l'article 30 du traité CEE par l'interdiction de mettre sur le marché la bière importée, est, de façon évidente, une violation suffisamment flagrante d'une norme communautaire, qui suffit à faire naître l'obligation pour l'État allemand de réparer le dommage.

62. *Le gouvernement danois* estime que le principe consacré par la Cour, dans sa jurisprudence relative aux articles 178 et 215 du traité CEE, selon lequel la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée « qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée », équivaut à l'exigence d'une faute (« culpae-regel »). Il ajoute que la Cour a affirmé que le fait qu'un règlement soit déclaré non valide ne suffisait pas en lui-même pour engager la responsabilité de la Communauté.

63. *Le gouvernement allemand* estime que l'exigence d'une faute, intentionnelle ou non, commise par les organismes de l'État, constitue une condition de fond fondamentalement légitime du droit à réparation, qu'un État membre peut exiger en plus des conditions tirées du droit communautaire. La seule restriction tient à ce que le fait d'exiger une faute ne doit pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation. Il estime que le droit allemand respecte cette condition.

64. *Le gouvernement espagnol* estime que, s'agissant d'actes du législateur, il ne semble pas que la faute soit un élément qui permette de caractériser ces actes, puisque l'acte du législateur ne peut pas être imputé à des agents personnes physiques.

65. *Le gouvernement français* estime que, compte tenu des fortes réticences qui ont prévalu jusqu'à présent dans les États membres à voir engager la responsabilité du législateur du fait d'un comportement fautif, il serait important que, dans les critères à définir, la Cour s'en tienne à la notion de « violation du droit communautaire », sans imposer aux juridictions nationales de qualifier de fautive une telle violation. Toutefois, il ajoute que la jurisprudence de la Cour concernant la responsabilité extra-contractuelle pourrait dégager des critères auxquels les juridictions nationales peuvent subordonner le droit à indemnisation. Notamment, il doit s'agir d'une violation caractérisée, le préjudice doit dépasser le risque inhérent aux activités d'entrepreneurs dans le secteur concerné et le préjudice doit revêtir un caractère de spécificité, en ce sens qu'il ne concerne qu'un nombre restreint de victimes.

66. *Le gouvernement néerlandais* estime que, du fait qu'il ne s'agit pas, dans le présent contexte, de la réalisation d'un objectif communautaire (p. ex. la transposition d'une directive), mais d'une obligation de s'abstenir de prendre des mesures contraires au droit communautaire à l'occasion de la réalisation

d'objectifs nationaux, il semble indiqué d'exiger que la violation par l'État membre doit effectivement être fautive.

E. Sur l'étendue matérielle de l'obligation de réparation [quatrième question, sous a), dans l'affaire C-46/93 et deuxième question dans l'affaire C-48/93]

67. La Commission estime qu'il peut être envisagé de faire appel à la jurisprudence de la Cour relative à l'octroi de dommages-intérêts et de considérer la responsabilité de l'État comme correspondant au niveau minimal communautaire requis au titre de l'article 215 du traité CEE. Il apparaît de cette jurisprudence de la Cour, dans le cas des actes normatifs impliquant des choix de politique économique dans des domaines où il existe un large pouvoir discrétionnaire ou lorsque la situation visée est complexe, que les critères de responsabilité portent entre autres sur des éléments qui relèvent, dans de nombreux ordres juridiques nationaux, de la notion de faute.

68. *Brasserie du Pêcheur, Factortame et autres et la Commission* ajoutent qu'exiger la preuve d'une faute commise par les autorités nationales, au sens d'une intention de causer un dommage aux victimes, ne serait pas conforme au droit communautaire. En effet, les conditions d'exercice du droit à réparation ne devraient pas conduire à rendre l'exercice de ce droit pratiquement impossible, ou excessivement difficile (arrêt du 9 novembre 1983, *San Giorgio*, 199/82, Rec. p. 3595). Il serait presque impossible de pouvoir démontrer l'intention de causer un dommage ou la connaissance de l'illégalité de l'acte sans obtenir accès aux documents du gouvernement contenant ses secrets les plus internes, dont il ne fait pas de doute qu'on cherche à les protéger avec la plus grande ténacité.

69. *Les gouvernements allemand, espagnol et britannique et la Commission* font observer qu'il découle de l'arrêt *Francoovich*, précité, que les critères applicables à la détermination de l'étendue de la réparation relèvent du droit national. Le gouvernement espagnol ajoute que la détermination de l'ampleur du préjudice et, donc, de l'indemnisation n'appartient pas à la Cour mais aux juges des États membres.

70. *Brasserie du Pêcheur, Factortame et autres et Rawlings* estiment que, toutefois, il découle des points 42 et 43 de l'arrêt *Francoovich* que les critères d'indemnisation ne sauraient être moins favorables que ceux qui concernent des réclamations semblables de nature interne et ne sauraient être aménagées de manière à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation. Ils ajoutent que les règles de droit nationales ne peuvent saper l'essence et l'efficacité d'une réparation.

71. *Brasserie du Pêcheur* estime que les droits des demandeurs ne seraient pas pleinement garantis si l'élément fondamental du préjudice causé par la violation du droit communautaire n'était pas indemnisé et que

cet élément fondamental doit être déterminé en fonction de la nature du droit qui a été violé.

l'obligation de réparation se limitait aux dommages causés à certains biens individuels protégés par une disposition légale, par exemple ceux causés à la propriété.

72. *Factortame et autres* ajoutent qu'il est nécessaire de fixer certaines lignes de conduite afin de minimiser ce qui pourrait autrement donner lieu à des divergences inacceptables dans la mise en œuvre de la réparation dans les différents États membres, car il ne s'agit pas d'un domaine dans lequel on peut s'attendre à une harmonisation communautaire. Une ligne directrice émanant de la Cour pourrait aussi éviter un autre renvoi préjudiciel, source de retards.

73. *Le gouvernement allemand* estime qu'il n'est pas impossible de limiter la responsabilité à l'atteinte à certains biens individuels, entendus au sens d'un droit absolu analogue à la propriété. Le droit communautaire n'impose pas que soit accordé un dédommagement intégral puisqu'un droit limité peut tout aussi bien permettre d'atteindre l'objectif de l'application effective du droit communautaire.

La Commission estime, au contraire, que le renvoi aux ordres juridiques internes est assorti de la réserve du respect des exigences minimales de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 215 du traité CEE, et que ces exigences ne seraient pas remplies si

74. *Brasserie du Pêcheur, Rawlings, le gouvernement français et la Commission* estiment que, ainsi qu'il découle de la jurisprudence de la Cour, il y a lieu de tenir compte du manque à gagner (*lucrum cessans*) lors de la fixation des critères de réparation. *Brasserie du Pêcheur* ajoute que, en ce qui la concerne, elle a été privée de toute possibilité d'exporter son produit et que, dès lors, le dommage repose essentiellement, voire exclusivement, sur le manque à gagner. *Rawlings* ajoute qu'il y a lieu de tenir compte, aussi, des intérêts afférents au manque à gagner. La Commission estime que, s'il faut tenir compte du manque à gagner, les pertes subies du fait de la violation doivent être néanmoins prouvées.

75. *Le gouvernement français* estime que la notion de préjudice indemnisable n'est pas limitée et qu'il peut être reconnu la possibilité d'un préjudice moral, pourvu qu'il résulte directement de la violation constatée.

76. *Les gouvernements irlandais et britannique* font observer, en ce qui concerne la demande de dommages-intérêts « exemplaires » (*exemplary damages*), formée par *Rawlings* dans l'affaire C-48/93, qu'il n'existe aucun principe de droit communautaire selon lequel les États membres doivent

octroyer une telle réparation en plus de l'indemnisation de la perte réellement subie par le demandeur. En effet, cette notion semble n'exister qu'au sein des systèmes de common law d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande et, par conséquent, n'est pas un principe de droit commun aux ordres juridiques des États membres.

Rawlings et la Commission estiment, au contraire, que le fait de dénier une telle possibilité pour des violations du droit communautaire, tout en la réservant pour certaines violations du droit anglais, irait à l'encontre de l'exigence selon laquelle les droits invocables au titre du droit communautaire ne peuvent se voir appliquer un traitement moins favorable que ceux faisant l'objet de recours similaires au titre du droit national.

F. *Sur l'étendue dans le temps de l'obligation de réparation [quatrième question, sous b), dans l'affaire C-46/93]*

77. *Brasserie du Pêcheur* estime que, dans la présente affaire, le droit à obtenir la réparation du dommage tire son origine de la violation d'une disposition du traité ayant un effet direct et est donc né au moment où la violation a été commise. L'arrêt constatant la violation du droit communautaire n'a qu'un caractère déclaratif.

78. *Le gouvernement français et la Commission* estiment également que l'existence d'un arrêt de la Cour constatant un manquement n'est pas une condition préalable à la réparation des dommages causés par cette violation. Il semble qu'il faille plutôt rechercher à quel moment les autorités auraient dû savoir, sans pouvoir invoquer une erreur excusable, qu'elles agissaient en violation du droit communautaire.

79. *Le gouvernement espagnol* estime que, à cet égard, un arrêt en manquement ou en interprétation de la disposition du droit communautaire en cause conditionne l'ouverture du droit à réparation. Le gouvernement espagnol ajoute que le principe de la sécurité juridique exige une extrême prudence dans la reconnaissance d'effets rétroactifs aux déclarations d'illégalité.

80. *Le gouvernement allemand* estime, pour sa part, que compte tenu de la jurisprudence de la Cour sur les conséquences d'un arrêt rendu dans le cadre d'une procédure en manquement, un tel arrêt n'oblige l'État membre qu'à supprimer ex nunc la violation du traité et n'exige pas qu'il supprime aussi les conséquences de cette violation dans le passé. A titre subsidiaire, pour le cas d'une réponse affirmative aux questions 1 et 4, sous b), dans l'affaire C-46/93, il estime que l'application de la jurisprudence Francovich à la présente affaire aurait des conséquences financières incommensurables et que des considérations impérieuses de sécurité juridique contraignent à limiter la possibilité pour tout intéressé d'obtenir une réparation pour des dommages causés avant le prononcé de l'arrêt. Il faudrait donc limiter cette possibilité aux vic-

times qui ont engagé auparavant une action en justice ou une réclamation équivalente.

donc abstenue de se prévaloir d'une disposition du traité directement applicable devant les juridictions nationales (devoir de diligence).

81. *Le gouvernement danois et la Commission* estiment qu'il convient également de rechercher si la demanderesse a accepté le dommage sans dénoncer, pendant de nombreuses années, la violation alléguée et s'est

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur