

ARRÊT DE LA COUR
5 mars 1996 *

Dans les affaires jointes C-46/93 et C-48/93,

ayant pour objet deux demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Bundesgerichtshof (C-46/93) et par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (C-48/93), et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant ces juridictions entre

Brasserie du pêcheur SA

et

Bundesrepublik Deutschland,

et entre

The Queen

et

Secretary of State for Transport

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

ex parte: Factortame Ltd e.a.,

une décision à titre préjudiciel 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,

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias (rapporteur), président, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward et G. Hirsch, présidents de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. G. Tesauero,
greffiers: MM. H. von Holstein, greffier adjoint, et H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Brasserie du pêcheur SA, par M^e H. Büttner, avocat à Karlsruhe,

— pour les demandeurs 1 à 36 et 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,

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

- pour le 37^e demandeur dans l'affaire C-48/93, par MM. N. Forwood, QC, et P. Duffy, barrister, mandatés par Holman Fenwick & Willan, solicitors,
- pour le gouvernement allemand, par M. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, assisté de M^e J. Sedemund, avocat à Cologne,
- 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 danois, par M. J. Molde, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- 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,
- 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 irlandais, par M. M. A. Buckley, Chief State Solicitor, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement néerlandais, par M. A. Bos, 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,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Brasserie du pêcheur SA, représentée par M^{es} H. Büttner et P. Soler-Couteaux, avocat au barreau de Strasbourg, des demandeurs 1 à 36 et 38 à 84 dans l'affaire C-48/93, représentés par MM. D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson et S. Swabey, des demandeurs 85 à 97 dans l'affaire C-48/93, représentés par M. N. Green, du 37^e demandeur dans l'affaire C-48/93, représenté par MM. N. Forwood et P. Duffy, du gouvernement allemand, représenté par M^e J. Sedemund, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par Sir N. Lyell, QC, Attorney General, et MM. S. Richards, C. Vajda et J. E. Collins, du gouvernement danois, représenté par M. P. Biering, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement hellénique, représenté par M. F. Georgakopoulos, conseiller juridique adjoint au Conseil juridique de l'État, en qualité d'agent, du gouvernement espagnol, représenté par M^{mes} R. Silva de Lapuerta et G. Calvo Díaz, du gouvernement français, représenté par M^{me} C. de Salins, du gouvernement néerlandais, représenté par M. J. W. de Zwaan, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par MM. C. Timmermans, J. Pipkorn et C. Docksey, à l'audience du 25 octobre 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 novembre 1995,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnances du 28 janvier 1993 et du 18 novembre 1992, parvenues à la Cour, respectivement, le 17 février 1993 et le 18 février 1993, le Bundesgerichtshof (dans l'affaire C-46/93) et la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional

Court (dans l'affaire C-48/93) ont posé, en application de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles relatives aux conditions de mise en œuvre de la responsabilité d'un État membre pour des dommages causés aux particuliers du fait de violations du droit communautaire qui lui sont imputables.

- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de deux litiges opposant, d'une part, la société Brasserie du pêcheur (ci-après « Brasserie du pêcheur ») à la République fédérale d'Allemagne et, d'autre part, la société Factortame Ltd e.a. (ci-après « Factortame e.a. ») au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

L'affaire C-46/93

- 3 Selon son affirmation devant la juridiction de renvoi, Brasserie du pêcheur, société française ayant son siège à Schiltigheim (Alsace), a été contrainte, à la fin de 1981, d'interrompre ses exportations de bière en Allemagne, les autorités allemandes compétentes ayant considéré que la bière qu'elle fabriquait n'était pas conforme à la loi de pureté consacrée aux articles 9 et 10 du Biersteuergesetz, du 14 mars 1952 (loi fiscale sur la bière, *BGBL.* I, p. 149), dans sa version du 14 décembre 1976 (*BGBL.* I, p. 3341, ci-après le « BStG »).
- 4 La Commission, considérant que ces dispositions 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 méthodes différentes et l'interdiction d'importer des bières contenant des additifs. Dans l'arrêt du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (178/84, Rec. p. 1227), la Cour a jugé incompatible avec l'article 30 du traité l'interdiction de commercialiser des bières non conformes aux dispositions en cause de la législation allemande, importées d'autres États membres.

- 5 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 et a réclamé des dommages-intérêts pour un montant de 1 800 000 DM, correspondant à une fraction du préjudice réel.
- 6 Le Bundesgerichtshof invoque, à cet égard, l'article 839 du Bürgerliches Gesetzbuch (code civil allemand, ci-après le « BGB ») et l'article 34 du Grundgesetz (loi fondamentale, ci-après le « GG »). Aux termes du paragraphe 1, première phrase, de l'article 839 du BGB, « 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. » Quant à l'article 34 du GG, il prévoit que « 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. »
- 7 Il ressort de ces dispositions combinées que la responsabilité de l'État est soumise à l'exigence que le tiers puisse être considéré comme concerné par l'obligation violée, ce qui impliquerait que l'État ne soit responsable que de la violation des obligations ayant pour destinataire un tiers. Or, ainsi que le souligne le Bundesgerichtshof, le législateur national 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 des dispositions susmentionnées.
- 8 Dans ce contexte, le Bundesgerichtshof a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
 - « 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 supérieur (en

l'occurrence: non-adaptation des articles 9 et 10 du Biersteuergesetz 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 du 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 du Biersteuergesetz enfreignait des dispositions communautaires de rang supérieur? »

L'affaire C-48/93

- 9 Le 16 décembre 1988, *Factortame e.a.*, regroupant à la fois des personnes physiques et des sociétés de droit britannique, ainsi que les administrateurs et actionnaires de celles-ci, ont introduit une action devant la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (ci-après la « Divisional Court »), afin de contester la compatibilité de la partie II du Merchant Shipping Act 1988 (loi de 1988 sur la marine marchande) avec le droit communautaire, et en particulier l'article 52 du traité CEE. Cette loi était entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1988, sous réserve d'une période transitoire expirant le 31 mars 1989. Elle prévoyait l'établissement d'un nouveau registre pour les bateaux de pêche britanniques et subordonnait désormais l'immatriculation de ces derniers, y compris de ceux déjà immatriculés dans un ancien registre, à certaines conditions de nationalité, de résidence et de domicile des propriétaires. Les navires de pêche non susceptibles d'être immatriculés dans le nouveau registre étaient privés du droit de pêcher.
- 10 En réponse à des questions posées par la juridiction nationale saisie, la Cour, dans l'arrêt du 25 juillet 1991, *Factortame II* (C-221/89, Rec. p. I-3905), a jugé que le droit communautaire s'oppose à des exigences de nationalité, de résidence et de domicile des propriétaires et des exploitants des bateaux telles que celles prévues par le système d'immatriculation institué par le Royaume-Uni, mais que, en revanche, il ne s'oppose pas à ce qu'il soit exigé, comme condition d'immatriculation, que les bateaux soient exploités et leur utilisation dirigée et contrôlée à partir du territoire du Royaume-Uni.
- 11 Le 4 août 1989, la Commission avait introduit un recours en manquement contre le Royaume-Uni. Parallèlement, elle avait présenté une demande de mesures provisoires tendant à la suspension des conditions de nationalité évoquées ci-dessus au motif qu'elles étaient contraires aux articles 7, 52 et 221 du traité CEE. Par ordonnance du 10 octobre 1989, *Commission/Royaume-Uni* (246/89 R, Rec. p. 3125), le président de la Cour a fait droit à cette demande de suspension. En exécution de l'ordonnance, le Royaume-Uni a adopté des dispositions modifiant le nouveau système de registre, avec effet à compter du 2 novembre 1989. Par arrêt du 4 octobre 1991, *Commission/Royaume-Uni* (C-246/89, Rec. p. I-4585), la Cour a

confirmé que les conditions d'immatriculation mises en cause dans le recours en manquement étaient contraires au droit communautaire.

- 12 Dans l'intervalle, le 2 octobre 1991, la Divisional Court avait rendu une ordonnance visant à donner effet à l'arrêt de la Cour du 25 juillet 1991, précité, et, en même temps, avait invité les demandeurs à préciser leur demande d'indemnisation. Les demandeurs ont alors présenté à la juridiction un exposé détaillé des différents chefs d'indemnisation invoqués, comprenant les dépenses exposées et les pertes subies depuis l'entrée en vigueur de la législation en cause, le 1^{er} avril 1989, jusqu'à son abrogation, le 2 novembre 1989.
- 13 Enfin, par ordonnance du 18 novembre 1992, la Divisional Court a autorisé Rawlings (Trawling) Ltd, 37^e demandeur au principal dans l'affaire C-48/93, à modifier sa demande d'indemnisation afin d'y inclure une demande de dommages-intérêts « exemplaires » pour comportement inconstitutionnel des autorités publiques (exemplary damages for unconstitutional behaviour).
- 14 Dans ce contexte, la Divisional Court a posé 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

- 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,

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-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 des parts de bateaux, ou des actions de sociétés d'armement;
 - 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;
 - d) les pertes consécutives à l'impossibilité pour ces personnes de continuer à posséder et à exploiter ces bateaux;
 - e) la perte de rémunération pour services rendus;

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

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

- 15 Pour un plus ample exposé des faits des litiges au principal, du déroulement de la procédure ainsi que des observations présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la responsabilité de l'État du fait des actes et omissions du législateur national contraires au droit communautaire (première question dans chacune des affaires C-46/93 et C-48/93)

- 16 Par sa première question, chacune des deux juridictions nationales cherche à savoir, en substance, si le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables est applicable lorsque le manquement reproché est attribué au législateur national.
- 17 A titre liminaire, il convient de rappeler que, dans l'arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, point 37), la Cour a déjà constaté que le droit communautaire impose le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables.

- 18 Selon les gouvernements allemand, irlandais et néerlandais, l'obligation des États membres de réparer les dommages causés aux particuliers ne s'imposerait qu'en cas de violation de dispositions non directement applicables. Dans l'arrêt *Francovich e.a.*, précité, la Cour aurait simplement voulu combler une lacune du système de garantie des droits des particuliers. Dans la mesure où un droit d'action leur serait reconnu en droit national pour faire valoir les droits qu'ils tirent de dispositions de droit communautaire directement applicables, il ne serait nullement nécessaire de leur accorder en outre un droit à réparation directement fondé sur le droit communautaire en cas de violation de telles dispositions.
- 19 Cette argumentation ne peut être retenue.
- 20 Il est, en effet, de jurisprudence constante que la faculté offerte aux justiciables d'invoquer devant les juridictions nationales les dispositions directement applicables du traité ne constitue qu'une garantie minimale et ne suffit pas à assurer à elle seule l'application pleine et complète du traité (voir, notamment, arrêts du 15 octobre 1986, *Commission/Italie*, 168/85, Rec. p. 2945, point 11; du 26 février 1991, *Commission/Italie*, C-120/88, Rec. p. I-621, point 10, et du 26 février 1991, *Commission/Espagne*, C-119/89, Rec. p. I-641, point 9). Destinée à faire prévaloir l'application de dispositions de droit communautaire à l'encontre de dispositions nationales, cette faculté n'est pas de nature, dans tous les cas, à assurer au particulier le bénéfice des droits que lui confère le droit communautaire et notamment à éviter qu'il ne subisse un préjudice du fait d'une violation de ce droit imputable à un État membre. Or, ainsi qu'il découle de l'arrêt *Francovich e.a.*, précité, point 33, la pleine efficacité du droit communautaire serait mise en cause si les particuliers n'avaient pas la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits ont été lésés par une violation du droit communautaire.
- 21 Il en est ainsi lorsqu'un particulier, victime du défaut de transposition d'une directive et se trouvant dans l'impossibilité d'invoquer directement certaines dispositions de celle-ci devant le juge national, en raison de leur caractère insuffisamment précis et inconditionnel, engage une action en responsabilité contre l'État défaillant pour violation de l'article 189, troisième alinéa, du traité. Dans de telles circonstances, qui étaient celles de l'affaire *Francovich e.a.*, précitée, la

réparation vise à effacer les conséquences dommageables, pour les bénéficiaires d'une directive, du défaut de transposition de celle-ci par un État membre.

- 22 Il en est encore ainsi en cas de lésion d'un droit directement conféré par une norme communautaire que les particuliers sont précisément en droit d'invoquer devant les juridictions nationales. Dans cette hypothèse, le droit à réparation constitue le corollaire nécessaire de l'effet direct reconnu aux dispositions communautaires dont la violation est à l'origine du dommage causé.
- 23 En l'occurrence, il est constant que les dispositions communautaires mises en cause, à savoir l'article 30 du traité, dans l'affaire C-46/93, et l'article 52, dans l'affaire C-48/93, ont un effet direct, en ce sens qu'elles confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir directement devant les juridictions nationales. La violation de telles dispositions peut donner lieu à réparation.
- 24 Le gouvernement allemand soutient en outre qu'un droit général à réparation pour les particuliers ne pourrait être consacré que par voie législative et que la reconnaissance d'un tel droit par voie prétorienne serait incompatible avec la répartition des compétences entre les institutions de la Communauté et les États membres, et avec l'équilibre institutionnel instauré par le traité.
- 25 A cet égard, il convient de souligner que la question de l'existence et de l'étendue de la responsabilité d'un État pour des dommages découlant de la violation des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire concerne l'interprétation du traité, qui, comme telle, relève de la compétence de la Cour.
- 26 En l'espèce, comme dans l'affaire Francovich e.a., précitée, cette question d'interprétation a été soumise à la Cour par des juridictions nationales en vertu de l'article 177 du traité.

- 27 En l'absence, dans le traité, de dispositions réglant de façon expresse et précise les conséquences des violations du droit communautaire par les États membres, il appartient à la Cour, dans l'exercice de la mission que lui confère l'article 164 du traité d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité, de statuer sur une telle question selon les méthodes d'interprétation généralement admises, notamment en ayant recours aux principes fondamentaux du système juridique communautaire et, le cas échéant, à des principes généraux communs aux systèmes juridiques des États membres.
- 28 C'est d'ailleurs aux principes généraux communs aux droits des États membres que l'article 215, deuxième alinéa, du traité renvoie en matière de responsabilité extracontractuelle de la Communauté du fait des dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.
- 29 Le principe ainsi expressément établi, à l'article 215 du traité, de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté n'est qu'une expression du principe général connu dans les ordres juridiques des États membres, selon lequel une action ou omission illégale entraîne l'obligation de réparer le préjudice causé. Cette disposition fait apparaître également l'obligation, pour les pouvoirs publics, de réparer les dommages causés dans l'exercice de leurs fonctions.
- 30 Il convient d'observer par ailleurs que, dans un grand nombre de systèmes juridiques nationaux, le régime juridique de la responsabilité de l'État a été élaboré de façon déterminante par voie jurisprudentielle.
- 31 En tenant compte de ce qui précède, la Cour a déjà relevé, dans l'arrêt *Francovich* e.a., précité, point 35, que le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables est inhérent au système du traité.

- 32 Il en résulte que le principe est valable pour toute hypothèse de violation du droit communautaire par un État membre, et ce quel que soit l'organe de l'État membre dont l'action ou l'omission est à l'origine du manquement.
- 33 De surcroît, eu égard à l'exigence fondamentale de l'ordre juridique communautaire que constitue l'uniformité d'application du droit communautaire (voir, notamment, arrêt du 21 février 1991, *Zuckerfabrik*, C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415, point 26), l'obligation de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire ne saurait dépendre des règles internes de répartition des compétences entre les pouvoirs constitutionnels.
- 34 Il y a lieu de relever à cet égard que, comme le souligne M. l'avocat général au point 38 de ses conclusions, dans l'ordre juridique international, l'État, dont la responsabilité serait engagée du fait de la violation d'un engagement international, est également considéré dans son unité, que la violation à l'origine du préjudice soit imputable au pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif. Il doit en être d'autant plus ainsi dans l'ordre juridique communautaire que toutes les instances de l'État, y compris le pouvoir législatif, sont tenues, dans l'accomplissement de leurs tâches, au respect des normes imposées par le droit communautaire et susceptibles de régir directement la situation des particuliers.
- 35 Aussi, la circonstance que le manquement reproché est, au regard des règles internes, imputable au législateur national n'est pas de nature à remettre en cause les exigences inhérentes à la protection des droits des particuliers qui se prévalent du droit communautaire et, en l'occurrence, le droit d'obtenir réparation du préjudice causé par ledit manquement devant les juridictions nationales.
- 36 En conséquence, il y a lieu de répondre aux juridictions nationales que le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables est applicable lorsque le manquement reproché est attribué au législateur national.

Sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'État du fait des actes et omissions du législateur national contraires au droit communautaire (deuxième question dans l'affaire C-46/93 et première question dans l'affaire C-48/93)

- 37 Par ces questions, les juridictions nationales demandent à la Cour de préciser les conditions dans lesquelles un droit à réparation des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire imputables à un État membre est, au regard des circonstances de l'espèce, garanti par le droit communautaire.
- 38 A cet égard, il convient de rappeler que, si la responsabilité de l'État est imposée par le droit communautaire, les conditions dans lesquelles celle-ci ouvre un droit à réparation dépendent de la nature de la violation du droit communautaire qui est à l'origine du dommage causé (arrêt *Francovich* e.a., précité, point 38).
- 39 Afin de déterminer ces conditions, il y a lieu de tenir compte d'abord des principes propres à l'ordre juridique communautaire servant de fondement à la responsabilité de l'État, à savoir la pleine efficacité des normes communautaires et la protection effective des droits qu'elles reconnaissent, d'une part, et l'obligation de coopération qui incombe aux États membres en vertu de l'article 5 du traité, d'autre part (arrêt *Francovich* e.a., précité, points 31 à 36).
- 40 En outre, il est pertinent, comme l'ont souligné la Commission et les différents gouvernements ayant présenté des observations, de se référer à la jurisprudence de la Cour relative à la responsabilité extracontractuelle de la Communauté.
- 41 En effet, d'une part, l'article 215, deuxième alinéa, du traité renvoie, en matière de responsabilité extracontractuelle de la Communauté, aux principes généraux

communs aux droits des États membres, dont la Cour s'inspire également, en l'absence de règles écrites, dans d'autres domaines du droit communautaire.

- 42 D'autre part, les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers en raison de la violation du droit communautaire ne doivent pas, en l'absence de justification particulière, différer de celles régissant la responsabilité de la Communauté dans des circonstances comparables. En effet, la protection des droits que les particuliers tirent du droit communautaire ne saurait varier en fonction de la nature nationale ou communautaire de l'autorité à l'origine du dommage.
- 43 Le régime dégagé par la Cour au titre de l'article 215 du traité, spécialement à propos de la responsabilité du fait d'actes normatifs, prend notamment en compte la complexité des situations à régler, les difficultés d'application ou d'interprétation des textes et, plus particulièrement, la marge d'appréciation dont dispose l'auteur de l'acte mis en cause.
- 44 C'est en tenant compte du large pouvoir d'appréciation dont disposent les institutions pour la mise en œuvre des politiques communautaires que la jurisprudence de la Cour relative à la responsabilité extracontractuelle de la Communauté a été élaborée, en particulier à propos d'actes normatifs impliquant des choix de politique économique.
- 45 En effet, la conception restrictive de la responsabilité de la Communauté du fait de l'exercice de ses activités normatives s'explique par la considération que, d'une part, l'exercice de la fonction législative, même là où il existe un contrôle juridictionnel de la légalité des actes, ne doit pas être entravé par la perspective d'actions en dommages-intérêts, chaque fois que l'intérêt général de la Communauté commande de prendre des mesures normatives susceptibles de porter atteinte aux intérêts des

particuliers et que, d'autre part, dans un contexte normatif caractérisé par l'existence d'un large pouvoir d'appréciation, indispensable à la mise en œuvre d'une politique communautaire, la responsabilité de la Communauté ne peut être engagée que si l'institution concernée a méconnu de manière manifeste et grave les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs (arrêt du 25 mai 1978, HNL e.a./Conseil et Commission, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209, points 5 et 6).

- 46 Cela étant rappelé, il y a lieu de constater que le législateur national, comme d'ailleurs les institutions communautaires, ne dispose pas systématiquement d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il agit dans un domaine régi par le droit communautaire. Celui-ci peut lui imposer des obligations de résultat ou des obligations de comportement ou d'abstention réduisant, parfois considérablement, sa marge d'appréciation. Tel est notamment le cas lorsque, comme dans les circonstances visées par l'arrêt *Francovich e.a.*, précité, l'État membre est obligé, en vertu de l'article 189 du traité, de prendre dans un certain délai toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive. Dans ce cas, la circonstance que les mesures à prendre incombent au législateur national est dépourvue de pertinence pour la mise en œuvre de la responsabilité de l'État membre du fait de la non-transposition de la directive.
- 47 En revanche, lorsqu'un État membre agit dans un domaine dans lequel il dispose d'un large pouvoir d'appréciation, comparable à celui dont disposent les institutions communautaires pour la mise en œuvre des politiques communautaires, les conditions dans lesquelles sa responsabilité peut être engagée doivent être, en principe, les mêmes que celles dont dépend la responsabilité de la Communauté dans une situation comparable.
- 48 Dans l'espèce au principal ayant donné lieu à l'affaire C-46/93, le législateur allemand avait légiféré dans le domaine des denrées alimentaires, spécialement celui de la bière. En l'absence d'harmonisation communautaire, le législateur national disposait dans ce domaine d'un large pouvoir d'appréciation pour édicter une réglementation relative à la qualité de la bière commercialisée.

- 49 En ce qui concerne les faits de l'affaire C-48/93, le législateur du Royaume-Uni disposait également d'un large pouvoir d'appréciation. En effet, la législation litigieuse concernait, d'une part, l'immatriculation des bateaux, domaine qui, compte tenu de l'état de développement du droit communautaire, relève de la compétence des États membres, et, d'autre part, la réglementation des activités de pêche, secteur dans lequel la mise en œuvre de la politique commune laisse une certaine marge d'appréciation aux États membres.
- 50 Il apparaît donc que, dans les deux cas d'espèce, les législateurs allemand et du Royaume-Uni étaient confrontés à des situations comportant des choix comparables à ceux opérés par les institutions communautaires lors de l'adoption d'actes normatifs relevant d'une politique communautaire.
- 51 Dans de telles circonstances, un droit à réparation est reconnu par le droit communautaire dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée, enfin, qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées.
- 52 En effet, ces conditions satisfont, en premier lieu, aux exigences de la pleine efficacité des normes communautaires et de la protection effective des droits qu'elles reconnaissent.
- 53 En second lieu, ces conditions correspondent en substance à celles que la Cour a dégagées au titre de l'article 215 dans sa jurisprudence relative à la responsabilité de la Communauté pour des dommages causés aux particuliers par des actes normatifs illégaux de ses institutions.

- 54 La première condition est manifestement remplie en ce qui concerne l'article 30 du traité, visé dans l'affaire C-46/93, et l'article 52 du traité, visé dans l'affaire C-48/93. En effet, si l'article 30 impose une interdiction aux États membres, il n'engendre pas moins, pour les particuliers, des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder (arrêt du 22 mars 1977, Iannelli et Volpi, 74/76, Rec. p. 557, point 13). De même, l'article 52 du traité confère, par essence, des droits aux particuliers (arrêt du 21 juin 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, point 25).
- 55 Quant à la deuxième condition, tant en ce qui concerne la responsabilité de la Communauté au titre de l'article 215 que pour ce qui est de la responsabilité des États membres pour des violations du droit communautaire, le critère décisif pour considérer qu'une violation du droit communautaire est suffisamment caractérisée est celui de la méconnaissance manifeste et grave, par un État membre comme par une institution communautaire, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation.
- 56 A cet égard, parmi les éléments que la juridiction compétente peut être amenée à prendre en considération, il y a lieu de relever le degré de clarté et de précision de la règle violée, l'étendue de la marge d'appréciation que la règle enfreinte laisse aux autorités nationales ou communautaires, le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, la circonstance que les attitudes prises par une institution communautaire ont pu contribuer à l'omission, l'adoption ou au maintien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit communautaire.
- 57 En tout état de cause, une violation du droit communautaire est manifestement caractérisée lorsqu'elle a perduré malgré le prononcé d'un arrêt constatant le manquement reproché, d'un arrêt préjudiciel ou d'une jurisprudence bien établie de la Cour en la matière, desquels résulte le caractère infractionnel du comportement en cause.

- 58 En l'occurrence, la Cour ne saurait substituer son appréciation à celles des juridictions nationales, seules compétentes pour établir les faits des affaires au principal et pour caractériser les violations du droit communautaire en cause. Elle estime néanmoins utile de rappeler certaines circonstances dont les juridictions nationales pourraient tenir compte.
- 59 Ainsi, dans l'affaire C-46/93, il importe de distinguer la question du maintien, par le législateur allemand, des dispositions du Biersteuergesetz concernant la pureté de la bière portant interdiction de la commercialisation sous la dénomination « Bier » des bières importées d'autres États membres et légalement fabriquées selon des règles différentes, et celle du maintien des dispositions de cette même loi portant interdiction d'importer des bières contenant des additifs. En effet, la violation de l'article 30 du traité par la législation allemande, s'agissant des dispositions relatives à la dénomination du produit mis en vente, pourrait difficilement être considérée comme une erreur excusable, dès lors que l'incompatibilité d'une telle réglementation avec l'article 30 du traité apparaissait comme manifeste à la lumière de la jurisprudence antérieure de la Cour et, en particulier, des arrêts du 20 février 1979, dit « Cassis de Dijon », Rewe-Zentral (120/78, Rec. p. 649), et du 9 décembre 1981, Commission/Italie (193/80, Rec. p. 3019). En revanche, les éléments d'appréciation dont disposait le législateur national, compte tenu de la jurisprudence en la matière, pour trancher la question de savoir si l'interdiction d'utiliser des additifs était contraire au droit communautaire apparaissaient sensiblement moins concluants jusqu'à l'arrêt du 12 mars 1987, Commission/Allemagne, précité, par lequel la Cour a jugé cette interdiction incompatible avec l'article 30.
- 60 De même, plusieurs observations peuvent être formulées en ce qui concerne la réglementation nationale visée par l'affaire C-48/93.
- 61 La décision du législateur du Royaume-Uni d'introduire dans le Merchant Shipping Act 1988 des dispositions relatives aux conditions d'immatriculation des bateaux de pêche doit être appréciée différemment selon qu'il s'agit de dispositions soumettant l'immatriculation à une condition de nationalité, lesquelles constituent une discrimination directe manifestement contraire au droit communautaire, ou qu'il

s'agit de dispositions établissant des conditions de résidence et de domicile des propriétaires et des exploitants des bateaux.

- 62 L'exigence de ces dernières conditions apparaît, d'emblée, comme incompatible avec notamment l'article 52 du traité, mais le Royaume-Uni entendait les justifier sur la base des objectifs de la politique commune de pêche. Dans l'arrêt *Factortame II*, précité, la Cour a rejeté cette justification.
- 63 Pour apprécier si la violation de l'article 52 ainsi commise par le Royaume-Uni était suffisamment caractérisée, la juridiction nationale pourrait tenir compte, entre autres, des controverses juridiques liées aux particularités de la politique commune de la pêche, de l'attitude de la Commission, qui a fait connaître sa position au Royaume-Uni en temps utile, et des appréciations sur l'état de certitude du droit communautaire émises par les juridictions nationales dans le cadre des procédures en référé diligentées par les particuliers affectés par l'application du *Merchant Shipping Act*.
- 64 Enfin, il y a lieu également de prendre en considération l'affirmation de *Rawlings (Trawling) Ltd*, 37^e demandeur dans l'affaire C-48/93, selon laquelle le Royaume-Uni n'aurait pas adopté immédiatement les mesures nécessaires à l'exécution de l'ordonnance du président de la Cour du 10 octobre 1989, Commission/Royaume-Uni, précitée, ce qui aurait augmenté inutilement les dommages qu'elle aurait subis. Ce fait, certes expressément contesté par le gouvernement du Royaume-Uni lors de l'audience, devrait, s'il se révélait exact, être considéré par la juridiction nationale comme constituant en lui-même une violation manifeste et donc suffisamment caractérisée du droit communautaire.
- 65 Quant à la troisième condition, il appartient aux juridictions nationales de vérifier s'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées.

- 66 Les trois conditions visées ci-dessus sont nécessaires et suffisantes pour engendrer au profit des particuliers un droit à obtenir réparation, sans pour autant exclure que la responsabilité de l'État puisse être engagée dans des conditions moins restrictives sur le fondement du droit national.
- 67 Ainsi qu'il résulte de l'arrêt *Francovich e.a.*, précité, points 41 à 43, sous réserve du droit à réparation qui trouve directement son fondement dans le droit communautaire dès lors que les conditions relevées au point précédent sont réunies, 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 et ne sauraient être aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (voir, également, arrêt du 9 novembre 1983, *San Giorgio*, 199/82, Rec. p. 3595).
- 68 A cet égard, les restrictions rencontrées dans les ordres juridiques internes en matière de responsabilité extracontractuelle de la puissance publique du fait de l'exercice de la fonction législative peuvent être de nature à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice par les particuliers du droit à réparation, tel que garanti par le droit communautaire, pour des dommages résultant de la violation de celui-ci.
- 69 En l'occurrence, dans l'affaire C-46/93, la juridiction nationale s'interroge en particulier sur la question de savoir si le droit national peut 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 du GG de la République fédérale d'Allemagne par une simple loi fédérale.
- 70 A cet égard, il convient de relever que, si l'imposition de telles restrictions apparaît conforme à l'exigence de ne pas fixer des conditions moins favorables que celles qui

concernent des réclamations semblables de nature interne, il faut encore examiner si de telles restrictions ne sont pas de nature à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation.

- 71 Or, la condition imposée par le droit allemand en cas de violation par une loi de dispositions nationales d'un rang supérieur, subordonnant la réparation au fait que l'acte ou l'omission du législateur vise une situation individuelle, rendrait en pratique impossible ou excessivement difficile la réparation effective des dommages résultant de la violation du droit communautaire, étant donné que les tâches incombant au législateur national concernent, en principe, la collectivité sans viser aucune personne ou catégorie de personnes qui puissent être considérées à titre individuel.
- 72 Une telle condition, dès lors qu'elle fait obstacle à l'obligation pour les juridictions nationales d'assurer la pleine efficacité du droit communautaire en garantissant une protection effective des droits des particuliers, doit être écartée en cas de manquement au droit communautaire imputable au législateur national.
- 73 De même, l'éventuelle condition qu'impose, en principe, le droit anglais pour que soit mise en cause la responsabilité de la puissance publique, d'apporter la preuve d'un abus de pouvoir dans l'exercice d'une fonction publique (*misfeasance in public office*), lequel abus est inconcevable dans le chef du législateur, est également de nature à rendre en pratique impossible l'obtention de la réparation des dommages résultant de la violation du droit communautaire lorsque celle-ci est imputable au législateur national.
- 74 Il convient donc de répondre aux questions posées par les juridictions nationales que, lorsqu'une violation du droit communautaire par un État membre est imputable au législateur national agissant dans un domaine où il dispose d'une large marge d'appréciation pour opérer des choix normatifs, les particuliers lésés ont droit à réparation, dès lors que la règle de droit communautaire violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe

un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers. Sous cette réserve, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé par la violation du droit communautaire qui lui est imputable, étant entendu que les conditions fixées par la législation nationale applicable ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne ni aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation.

Sur la possibilité de subordonner la réparation à l'existence d'une faute (troisième question dans l'affaire C-46/93)

- 75 Par sa troisième question, le Bundesgerichtshof cherche à savoir en substance si le juge national, dans le cadre de la législation nationale qu'il applique, peut subordonner la réparation du préjudice à l'existence d'une faute intentionnelle ou de négligence dans le chef de l'organe étatique auquel le manquement est imputable.
- 76 Il convient de relever d'abord que, ainsi qu'il résulte du dossier, la notion de faute n'a pas le même contenu dans les différents systèmes juridiques.
- 77 Il convient de rappeler ensuite que, ainsi qu'il ressort des développements fournis en réponse à la question précédente, lorsqu'une violation du droit communautaire est imputable à un État membre agissant dans un domaine dans lequel il dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour opérer des choix normatifs, la reconnaissance d'un droit à réparation sur le fondement du droit communautaire est subordonnée, entre autres, à la condition que la violation en cause soit suffisamment caractérisée.
- 78 Certains éléments objectifs et subjectifs qui, dans le cadre d'un système juridique national, peuvent être rattachés à la notion de faute, sont ainsi pertinents pour

apprécier si une violation du droit communautaire est ou non caractérisée (voir les éléments dont il est question aux points 56 et 57 ci-dessus).

- 79 Il en résulte que l'obligation de réparer les dommages causés aux particuliers ne saurait être subordonnée à une condition tirée de la notion de faute allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit communautaire. En effet, l'imposition d'une telle condition supplémentaire reviendrait à remettre en cause le droit à réparation qui trouve son fondement dans l'ordre juridique communautaire.
- 80 En conséquence, il y a lieu de répondre à la juridiction nationale qu'elle ne peut, dans le cadre de la législation nationale qu'elle applique, subordonner la réparation du préjudice à l'existence d'une faute intentionnelle ou de négligence dans le chef de l'organe étatique auquel le manquement est imputable, allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit communautaire.

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

- 81 Par ces questions, les juridictions nationales demandent en substance à la Cour de dégager les critères permettant de déterminer l'étendue de la réparation à charge de l'État membre auquel le manquement est imputable.
- 82 A cet égard, il importe de souligner que la réparation des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire doit être adéquate au préjudice subi, de nature à assurer une protection effective de leurs droits.

- 83 En l'absence de dispositions communautaires en ce domaine, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de fixer les critères permettant de déterminer l'étendue de la réparation, étant entendu qu'ils ne peuvent être moins favorables que ceux concernant des réclamations semblables fondées sur le droit interne et que, en aucun cas, ils ne sauraient être aménagés de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile la réparation.
- 84 Il convient de préciser en particulier que, pour déterminer le préjudice indemnisable, le juge national peut vérifier si la personne lésée a fait preuve d'une diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée et si, notamment, elle a utilisé en temps utile toutes les voies de droit qui étaient à sa disposition.
- 85 En effet, selon un principe général commun aux systèmes juridiques des États membres, la personne lésée, au risque de devoir supporter elle-même le dommage, doit faire preuve d'une diligence raisonnable pour limiter la portée du préjudice (arrêt du 19 mai 1992, *Mulder e.a./Conseil et Commission*, C-104/89 et C-37/90, Rec. p. I-3061, point 33).
- 86 Le Bundesgerichtshof demande si une réglementation nationale peut limiter de manière générale l'obligation de réparation aux dommages causés à certains biens individuels spécialement protégés, par exemple ceux causés à la propriété, ou si elle doit couvrir également le manque à gagner subi par les requérants. Il précise que les chances de commercialiser des produits originaires d'autres États membres ne sont pas considérées en droit allemand comme faisant partie de l'actif protégé des entreprises.
- 87 A cet égard, il y a lieu de relever que l'exclusion totale, au titre du dommage réparable, du manque à gagner ne peut être admise en cas de violation du droit communautaire. En effet, spécialement à propos de litiges d'ordre économique ou commercial, une telle exclusion totale du manque à gagner est de nature à rendre en fait impossible la réparation du dommage.

- 88 Pour ce qui est des différents chefs de dommage visés dans la seconde question de la Divisional Court, le droit communautaire n'impose pas de critères spécifiques. Il appartient à la juridiction nationale de statuer sur ces chefs de dommage conformément au droit national qu'elle applique sous réserve des exigences rappelées au point 83 ci-dessus.
- 89 En ce qui concerne, en particulier, l'allocation de dommages-intérêts « exemplaires » (exemplary damages), il y a lieu de préciser que ce mode de réparation est fondé en droit national, comme l'a indiqué la juridiction nationale, sur la constatation que les autorités publiques concernées ont agi de manière oppressive, arbitraire ou inconstitutionnelle. Dans la mesure où ces comportements peuvent être constitutifs d'une violation du droit communautaire ou l'aggraver, on ne saurait exclure l'octroi de dommages-intérêts exemplaires dans le cadre d'une réclamation ou action fondée sur le droit communautaire lorsque de tels dommages-intérêts peuvent être alloués dans le cadre d'une réclamation ou action semblable fondée sur le droit interne.
- 90 Il y a donc lieu de répondre aux juridictions nationales que la réparation, à charge des États membres, des dommages qu'ils ont causés aux particuliers par les violations du droit communautaire doit être adéquate au préjudice subi. En l'absence de dispositions communautaires en ce domaine, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de fixer les critères permettant de déterminer l'étendue de la réparation, étant entendu qu'ils ne peuvent être moins favorables que ceux concernant des réclamations ou actions semblables fondées sur le droit interne et que, en aucun cas, ils ne sauraient être aménagés de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile la réparation. N'est pas conforme au droit communautaire une réglementation nationale qui limiterait, de manière générale, le dommage réparable aux seuls dommages causés à certains biens individuels spécialement protégés, à l'exclusion du manque à gagner subi par les particuliers. Des dommages-intérêts particuliers, tels que les dommages-intérêts « exemplaires » prévus par le droit anglais, doivent, par ailleurs, pouvoir être alloués dans le cadre de réclamations ou actions fondées sur le droit communautaire s'ils peuvent l'être dans le cadre de réclamations ou actions semblables fondées sur le droit interne.

Sur l'étendue de la période couverte par la réparation [quatrième question, sous b), dans l'affaire C-46/93]

- 91 Par cette question, la juridiction nationale demande si le dommage réparable s'étend aux préjudices subis antérieurement au prononcé d'un arrêt de la Cour constatant l'existence d'un manquement.
- 92 Ainsi qu'il ressort de la réponse donnée à la deuxième question, le droit à réparation existe sur le fondement du droit communautaire dès que les conditions indiquées au point 51 ci-dessus sont remplies.
- 93 Une de ces conditions est que la violation du droit communautaire soit suffisamment caractérisée. Or, l'existence d'un arrêt de la Cour constatant préalablement le manquement est un élément certes déterminant, mais pas indispensable pour vérifier que ladite condition est remplie (voir points 55 à 57 du présent arrêt).
- 94 Admettre que l'obligation de réparation à charge de l'État membre concerné puisse être limitée aux seuls dommages subis postérieurement au prononcé d'un arrêt de la Cour constatant le manquement en question reviendrait donc à remettre en cause le droit à réparation reconnu par l'ordre juridique communautaire.
- 95 En outre, subordonner la réparation du dommage à l'exigence d'une constatation préalable par la Cour d'un manquement au droit communautaire imputable à un État membre serait contraire au principe d'effectivité du droit communautaire, dès lors qu'elle exclurait tout droit à réparation tant que le manquement présumé n'a pas fait l'objet d'un recours introduit par la Commission en vertu de l'article 169 du traité et d'une condamnation par la Cour. Or, les droits au profit de particuliers, découlant des dispositions communautaires ayant un effet direct dans l'ordre interne des États membres, ne sauraient dépendre de l'appréciation par la Commission de

l'opportunité d'agir au titre de l'article 169 du traité à l'encontre d'un État membre ni du prononcé par la Cour d'un éventuel arrêt de manquement (en ce sens, arrêt du 14 décembre 1982, *Waterkeyn e.a.*, 314/81, 315/81, 316/81 et 83/82, Rec. p. 4337, point 16).

- 96 Il convient dès lors de répondre à la question posée que l'obligation, pour les États membres, de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations de droit communautaire qui leur sont imputables ne saurait être limitée aux seuls dommages subis postérieurement au prononcé d'un arrêt de la Cour constatant le manquement reproché.

Sur la demande de limitation des effets de l'arrêt dans le temps

- 97 Le gouvernement allemand demande à la Cour de limiter le dommage réparable à charge éventuellement de la République fédérale d'Allemagne aux seuls dommages 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. Il estime qu'une telle limitation dans le temps des effets de l'arrêt est nécessaire en raison de l'importance des conséquences financières de celui-ci pour la République fédérale.
- 98 A supposer que la juridiction nationale soit amenée à constater que les conditions pour la mise en œuvre de la responsabilité de la République fédérale d'Allemagne sont remplies en l'espèce, il y a lieu de rappeler que c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incomberait à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé. Les conditions de fond et de forme, fixées par les diverses législations nationales en matière de réparation des dommages, peuvent prendre en compte les exigences du principe de sécurité juridique.

- 99 Il convient de rappeler cependant que ces conditions ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne ni être aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (arrêt Francovich e.a., précité, point 43).
- 100 Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu, pour la Cour, de limiter les effets dans le temps du présent arrêt.

Sur les dépens

- 101 Les frais exposés par les gouvernements danois, allemand, hellénique, espagnol, français, irlandais, néerlandais et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant les juridictions nationales, il appartient à celles-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesgerichtshof, par ordonnance du 28 janvier 1993, et par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, par ordonnance du 18 novembre 1992, dit pour droit:

- 1) Le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui

leur sont imputables est applicable lorsque le manquement reproché est attribué au législateur national.

- 2) Lorsqu'une violation du droit communautaire par un État membre est imputable au législateur national agissant dans un domaine où il dispose d'une large marge d'appréciation pour opérer des choix normatifs, les particuliers lésés ont droit à réparation dès lors que la règle de droit communautaire violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers. Sous cette réserve, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé par la violation du droit communautaire qui lui est imputable, étant entendu que les conditions fixées par la législation nationale applicable ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne ni aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation.
- 3) Le juge national ne saurait, dans le cadre de la législation nationale qu'il applique, subordonner la réparation du préjudice à l'existence d'une faute intentionnelle ou de négligence dans le chef de l'organe étatique auquel le manquement est imputable, allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit communautaire.
- 4) La réparation, à charge des États membres, des dommages qu'ils ont causés aux particuliers par des violations du droit communautaire doit être adéquate au préjudice subi. En l'absence de dispositions communautaires en ce domaine, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de fixer les critères permettant de déterminer l'étendue de la réparation, étant entendu qu'ils ne peuvent être moins favorables que ceux concernant des réclamations ou actions semblables fondées sur le droit interne et que, en aucun cas, ils ne sauraient être aménagés de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile la réparation. N'est pas conforme au droit communautaire une réglementation nationale qui limiterait, de manière générale, le dommage réparable aux seuls dommages causés à certains biens individuels spécialement protégés, à l'exclusion totale du manque

à gagner subi par les particuliers. Des dommages-intérêts particuliers, tels que les dommages-intérêts « exemplaires » prévus par le droit anglais, doivent, par ailleurs, pouvoir être alloués dans le cadre de réclamations ou actions fondées sur le droit communautaire s'ils peuvent l'être dans le cadre de réclamations ou actions semblables fondées sur le droit interne.

- 5) L'obligation, pour les États membres, de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables ne saurait être limitée aux seuls dommages subis postérieurement au prononcé d'un arrêt de la Cour constatant le manquement reproché.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Gulmann

Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 mars 1996.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias