

**Cauzele conexe C-46/93 și C-48/93**

**Brasserie du pêcheur SA**

**împotriva**

**Bundesrepublik Deutschland**

**și**

**The Queen**

**împotriva**

**Secretary of State for Transport,**

**ex parte: Factortame Ltd ș.a.**

(cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare,

formulate de Bundesgerichtshof și de

High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court)

„Principiul răspunderii statului membru pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile – Încălcări imputabile organului legislativ național – Condițiile răspunderii statului – Întinderea reparației”

Raportul pentru ședință

Concluziile avocatului general M. G. Tesauro, prezentate la 28 noiembrie 1995

Hotărârea Curții din 5 martie 1996

Expunere sumară

*1. Drept comunitar – Drepturi conferite persoanelor particulare – Încălcare de către un stat membru – Obligație de reparare a prejudiciului cauzat persoanelor particulare – Caracter direct aplicabil al dispoziției încălcate – Absența relevanței*

*2. Drept comunitar — Încălcare de către statele membre — Consecințe — Absența unor dispoziții exprese și precise în tratat — Definiție dată de Curtea de Justiție — Metode (Tratatul CEE, articolul 164)*

*3. Drept comunitar – Drepturi conferite persoanelor particulare – Încălcarea de către un stat membru – Obligație de reparare a prejudiciului cauzat persoanelor particulare – Încălcarea imputabilă organului legislativ național – Absența relevanței*

*4. Drept comunitar – Drepturi conferite persoanelor particulare – Încălcarea de către un stat membru – Încălcarea imputabilă organului legislativ național care dispune de o largă marjă de apreciere pentru a opera alegeri normative - Obligație de reparare a prejudiciului cauzat persoanelor particulare – Condiții – Modalități de reparare – Aplicarea dreptului național – Limite (Tratatul CEE, articolele 5 și 215, alineatul 2)*

*5. Drept comunitar – Drepturi conferite persoanelor particulare – Încălcarea de către un stat membru – Obligația de reparare a prejudiciului cauzat persoanelor particulare – Determinarea prejudiciului care poate fi reparat – Aplicarea dreptului național – Limite*

*6. Drept comunitar – Drepturi conferite persoanelor particulare – Încălcarea de către un stat membru – Obligația de reparare a prejudiciului cauzat persoanelor particulare – Condiții – Repararea numai a prejudiciilor cauzate ulterior pronunțării unei hotărâri prin care se constată neîndeplinirea obligațiilor, constituită din încălcarea menționată - Inadmisibilitate*

1. Principiul conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale normelor dreptului comunitar care le sunt imputabile își găsește aplicarea în cazul în care încălcarea privește o dispoziție de drept comunitar direct aplicabilă.

Într-adevăr, posibilitatea oferită justițiabililor de a invoca în fața instanțelor naționale dispozițiile direct aplicabile ale tratatului nu constituie decât o garanție minimă și nu este suficientă pentru a asigura în sine aplicarea deplină și completă a tratatului. Având rolul de a face ca aplicarea dispozițiilor dreptului comunitar să prevaleze asupra dispozițiilor naționale, această posibilitate nu poate, în toate cazurile, să garanteze că persoana particulară beneficiază de drepturile pe care i le conferă dreptul comunitar și, în special, că aceasta nu suferă nici un prejudiciu în urma unei nerespectări a acestui drept de către un stat membru.

2. Deoarece tratatul nu conține dispoziții care să reglementeze în mod expres și precis consecințele încălcării dreptului comunitar de către statele membre, este de competența Curții, în exercitarea sarcinii care i-a fost conferită prin articolul 164 din tratat, să asigure respectarea dreptului la interpretarea și aplicarea tratatului, să hotărască asupra unor astfel de probleme conform metodelor de interpretare general acceptate, în special făcând apel la principiile fundamentale ale sistemului juridic comunitar și, după caz, la principii generale comune ale sistemelor juridice din statele membre.

3. Principiul conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile se aplică atunci când aceste încălcări se datorează organului legislativ național.

În fapt, acest principiu, inerent sistemului tratatului, este valabil în orice situație de încălcare a dreptului comunitar de către un stat membru, oricare ar fi organul din statul membru a cărui acțiune sau omisiune a determinat încălcarea, iar obligația de reparare pe care o enunță nu poate depinde de normele interne de repartizare a competențelor între competențele instituite prin Constituție, având în vedere cerința fundamentală a ordinii juridice comunitare pe care o constituie uniformitatea de aplicare a dreptului comunitar.

4 Pentru a defini condițiile în care încălcarea dreptului comunitar de către un stat membru deschide persoanelor particulare vătămate un drept la reparație, este necesar să se țină seama mai întâi de principiile proprii ordinii juridice comunitare, care servește drept fundament pentru răspunderea statului, și anume deplina eficiență a normelor comunitare și protecția efectivă a drepturilor pe care acestea le recunosc, pe de o parte, și obligația de cooperare care le revine statelor membre în temeiul articolului 5 din tratat, pe de altă parte. Este necesar să se facă referire, de asemenea, la regimul care a fost definit pentru răspunderea extracontractuală a Comunității, în măsura în care, pe de o parte, în temeiul articolului 215 al doilea paragraf din tratat, acesta a fost construit pornind de la principiile generale comune drepturilor statelor membre și, pe de altă parte, în absența unei justificări speciale, nu este necesar ca răspunderea Comunității și cea a statelor membre să facă obiectul unor regimuri diferite în situații comparabile, întrucât protecția drepturilor pe care persoanele particulare le au în temeiul dreptului comunitar nu poate varia în funcție de natura națională sau comunitară a autorității care se află la originea prejudiciului.

De aceea, atunci când o încălcare a dreptului comunitar de către un stat membru este imputabilă organului legislativ național care acționează într-un domeniu în care dispune de o largă marjă de apreciere pentru a opera alegeri normative, persoanele particulare vătămate au dreptul la reparație, dat fiind că norma de drept comunitar are ca obiect să le confere drepturi, că încălcarea este suficient de gravă și că există o legătură de cauzalitate directă între această încălcare și prejudiciul cauzat persoanelor particulare.

Sub această rezervă, în cadrul dreptului național privind răspunderea care îi revine statului, de a repara consecințele prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului comunitar care îi este imputabilă, înțelegându-se că nu pot fi mai puțin favorabile condițiile stabilite de legislația națională aplicabilă decât cele care privesc reclamații asemănătoare de natură internă și nu pot fi prezentate astfel încât obținerea reparației să fie practic imposibilă sau extrem de dificilă.

În special, instanța națională nu poate, în cadrul legislației naționale pe care o aplică, să condiționeze reparația de existența unei greșeli (intenționate sau din neglijență) imputabile autorităților de stat căruia i se impută nerespectarea obligațiilor sau neglijența pe lângă încălcarea suficient de gravă a dreptului comunitar.

Fiind vorba despre această încălcare suficient de gravă a normei comunitare, criteriul decisiv pentru a considera că această încălcare este suficient de gravă este cel al nerespectării evidente și grave, de către un stat membru, a limitelor care se impun puterii sale de apreciere. În această privință, elementele pe care instanța competentă poate fi determinată să le ia în considerare includ gradul de claritate și de precizie al normei încălcate, sfera de aplicare a marjei de apreciere pe care norma încălcată o lasă autorităților naționale sau comunitare, caracterul intenționat sau involuntar al încălcării comise sau al prejudiciului cauzat, caracterul scuzabil sau nescuzabil al unei eventuale greșeli de drept, circumstanța că atitudinile adoptate de către o instituție comunitară au putut contribui la omisiunea, la adoptarea sau la menținerea unor măsuri sau practici naționale contrare dreptului comunitar. În orice caz, o încălcare a dreptului comunitar este suficient de gravă în cazul în care a persistat, în ciuda pronunțării unei hotărâri care constată neîndeplinirea obligațiilor, a unei hotărâri preliminare sau a unei jurisprudențe a Curții bine stabilite în materie, din care rezultă caracterul infracțional al comportamentului în cauză.

5. Repararea de către statele membre a prejudiciilor cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar trebuie să fie corespunzătoare prejudiciului cauzat. În absența unor dispoziții comunitare în acest domeniu, este de competența ordinii juridice

interne a fiecărui stat membru să stabilească criteriile care îi permit să determine sfera de aplicare a reparației, dat fiind că acestea nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care privesc reclamații sau acțiuni asemănătoare întemeiate pe dreptul intern și că, în nici un caz, nu pot fi de natură să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă repararea. Nu este conformă cu dreptul comunitar o reglementare națională care limitează, de manieră generală, prejudiciul pentru care poate fi acordată repararea la prejudiciile cauzate unor anumite bunuri individuale special protejate, cu excluderea totală a profitului nerealizat al persoanelor particulare. Pe de altă parte, trebuie să se poată acorda daune-interese speciale, cum ar fi daunele-interese „exemplare” prevăzute de dreptul englez, în cadrul reclamațiilor sau acțiunilor întemeiate pe dreptul comunitar, în cazul în care astfel de daune-interese pot fi acordate în cadrul unor reclamații sau acțiuni asemănătoare, întemeiate pe dreptul intern.

6. Obligația, pentru un stat membru, de a repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile, nu poate fi limitată numai la prejudiciile cauzate ulterior pronunțării unei hotărâri a Curții prin care se constată încălcarea respectivă.

Dat fiind că dreptul la reparație există, în conformitate cu dreptul comunitar, din momentul în care sunt îndeplinite condițiile necesare, nu se poate admite ca obligația de reparație în sarcina statului membru în cauză să poată fi limitată numai la prejudiciile cauzate ulterior pronunțării unei hotărâri a Curții care constată neîndeplinirea acesteia, fără a pune în discuție dreptul la reparație recunoscut de sistemul juridic comunitar. În plus, faptul de a condiționa reparația prejudiciului de cerința unei constatări prealabile de către Curte a nerespectării dreptului comunitar imputabilă statului membru în cauză este contrar principiului eficienței dreptului comunitar, dat fiind că acesta exclude orice drept la reparație atâta timp cât pretinsa neîndeplinire a obligațiilor nu a făcut obiectul unei acțiuni introduse de către Comisie în temeiul articolului 169 din tratat și al unei constatări de către Curte. Or, drepturile în beneficiul persoanelor particulare, care decurg din dispozițiile comunitare cu efect direct în sistemul intern al statelor membre, nu pot depinde de aprecierea de către Comisie a oportunității de a acționa, în temeiul articolului 169 din tratat, împotriva unui stat membru și nici de pronunțarea de către Curte a unei eventuale hotărâri de neîndeplinire a obligațiilor.

RAPORT PENTRU ȘEDINȚĂ prezentat în cauzele conexe C-46/93 și C-48/93\*

## Cuprins

### I Faptele premergătoare litigiului

#### A. Cauza C-46/93

1. Fapte și procedură
2. Drept național
3. Întrebări preliminare

#### B. Cauza C-48/93

1. Fapte și procedură
2. Drept național

---

\* Limbile de procedură: germana și engleza.

### 3. Întrebări preliminare

#### II. Procedura în fața Curții de Justiție

#### III. Observații scrise prezentate în fața Curții

- A. Sinteza argumentelor și a răspunsurilor propuse
- B. Aplicabilitatea principiului răspunderii statului pentru actele adoptate de către organul legislativ (prima întrebare în cauza C-46/93 și în cauza C-48/93)
- C. Condiții ale răspunderii statului (a doua întrebare în cauza C-46/93 și prima întrebare în cauza C-48/93)
- D. Condiția de „greșeală” (a treia întrebare în cauza C-46/93)
- E. Sfera de aplicare materială a obligației de reparație [a patra întrebare litera (a), în cauza C-46/93 și a doua întrebare în cauza C-48/93]
- F. Sfera de aplicare în timp a obligației de reparație [a patra întrebare litera (b) în cauza C-46/93]

#### I. Faptele premergătoare litigiului

##### A. Cauza C-46/93

##### 1. Fapte și procedură

1. Brasserie du Pêcheur SA, reclamantă în acțiunea principală în cauza C-46/93 (denumită în continuare „Brasserie du Pêcheur”), este o fabrică de bere franceză cu sediul la Schiltigheim (Alsacia). Până în 1981, aceasta exporta bere în Republica Federală Germania. La sfârșitul lui 1981, aceasta a fost constrânsă să își întrerupă exporturile deoarece autoritățile germane au reproșat berii fabricate că nu era conformă cu legea purității germane, în special cu articolele 9 și 10 (Biersteuergesetz — Legea fiscală a berii —, codificarea din 14 martie 1952, BGBl. I, p. 148, în versiunea din 14 decembrie 1976 BGBl. I, p. 3341, p. 3357, denumită în continuare „BstG”).

2. Întrucât articolele BstG citate anterior erau contrare cu articolul 30 din Tratatul CEE, Comisia a inițiat o procedură privind neîndeplinirea obligațiilor împotriva Republicii Federale Germania, vizând în același timp interdicția de a comercializa sub denumirea „Bier” (bere) berea fabricată legal în alte state membre, conform unor norme diferite și interdicția de a importa bere cu aditivi.

3. În hotărârea din 12 martie 1987, Comisia/Germania (178/84, Rec. p. 1227), Curtea a considerat interdicția de a comercializa berea care nu este conformă cu articolele 9 și 10 din BstG, importată din alte state membre, ca fiind incompatibilă cu articolul 30.

4. În consecință, Brasserie du Pêcheur a solicitat Republicii Federale Germania repararea prejudiciului pe care această restricție a importurilor i l-a adus între 1981 și 1987, în sumă de 1 800 000 DM, corespunzătoare unei părți a prejudiciului real. Această acțiune a fost respinsă de către instanțele inferioare. Brasserie du Pêcheur și-a menținut concluziile în recursul în fața Bundesgerichtshof.

## 2. Drept național

5. Articolul 839 alineatul (1) prima teză din Bürgerliches Gesetzbuch (Codul civil german, denumit în continuare „BGB”) prevede:

„Orice funcționar care, cu intenție sau din neglijență, încalcă obligațiile care îi revin în raporturile cu un terț este obligat să repare prejudiciul provocat astfel terțului.”

Articolul 34 din Grundgesetz (Legea fundamentală, denumită în continuare „GG”) prevede:

„În cazul în care o persoană, în exercitarea unei funcții publice care îi este încredințată, încalcă obligațiile care îi revin în temeiul îndatoririlor sale față de un terț, răspunderea pentru această faptă aparține, în principiu, statului sau colectivității în serviciul căreia se află persoana respectivă. În cazul în care o asemenea încălcare este săvârșită cu intenție sau din neglijență, împotriva autorului poate fi formulată acțiunea în regres. În cazul acțiunii în daune-interese și al acțiunii în regres, nu este exclus accesul la instanțele de drept comun.”

În Republica Federală Germania, răspunderea statului poate fi angajată în temeiul dispozițiilor conexe ale BGB și ale GG menționate. Cu toate acestea, în speță, organul legislativ își asumă față de BstG numai sarcini care privesc colectivitatea, fără a viza nici o persoană sau categorie de persoane în special, care ar putea fi considerate ca „terți” în sensul acestor dispoziții.

6. Pe de altă parte, este, de asemenea, posibil să se angajeze răspunderea statului datorită unei intervenții nelegale a autorității publice, asimilabilă unei exproprieri. Este vorba despre un principiu dezvoltat de jurisprudența Bundesgerichtshof (BGHZ – culegere de hotărâri ale Bundesgerichtshof în materie civilă – 90, p. 17, pp. 29 și urm.). Cu toate acestea, conform acestei instanțe, principiul în cauză nu permite repararea prejudiciilor care își au cauza într-o lege contrară Constituției (BGHZ 100, p. 136, pp. 145 și 146).

7. Instanța de trimitere consideră, prin urmare, că dreptul englez nu furnizează nici un temei care să permită o reparație a prejudiciului cauzat reclamantei.

## 3. Întrebări preliminare

8. Având îndoieli cu privire la interpretarea principiului răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcărilor normelor dreptului comunitar și care sunt imputabile acestuia, astfel cum rezultă din hotărârea din 19 noiembrie 1991 Francovich și Bonifaci (C-6/90 și C-9/90, Rec. p. 1-5357, denumită în continuare „hotărârea Francovich”), Bundesgerichtshof a decis să suspende judecata și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

1) Principiul dreptului comunitar conform căruia statele membre au obligația de a repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcărilor normelor dreptului comunitar care le sunt imputabile se aplică și în cazul în care această încălcare rezultă din faptul că nu s-a adaptat o lege formală adoptată de parlament la normele de drept comunitar, al căror rang este superior (în speță: neadaptarea articolelor 9 și 10 din Biersteuergesetz la articolul 30 din Tratatul CEE)?

2) Sistemul juridic intern poate stabili că un eventual drept la reparație poate fi subiect al aceluiași restricții ca și cele aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale de rang

superior de către o anumită lege, de exemplu, în cazul încălcării Grundgesetz al Republicii Federale Germania de către o simplă lege federală germană?

3) Sistemul juridic intern poate să condiționeze dreptul la reparație de existența unei greșeli (intenționate sau din neglijență) imputabile autorităților de stat răspunzătoare de această neadaptare?

4) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ și dacă răspunsul la a doua întrebare este negativ:

a) Obligația de despăgubire conform dreptului național se poate limita la repararea prejudiciilor cauzate anumitor bunuri individuale protejate printr-o dispoziție legală, de exemplu cele cauzate proprietății, sau este necesar să se compenseze în mod global totalitatea prejudiciilor cauzate patrimoniului, inclusiv profitul nerealizate?

b) Obligația de despăgubire se întinde asupra reparării prejudiciilor care erau deja cauzate înainte ca Curtea Europeană de Justiție să constate, prin hotărârea din 12 martie 1987 (C-178/84) că articolul 10 din Biersteuergesetz încalcă dispozițiile comunitare de rang superior?

## B. Cauza C-48/93

### 1. Fapte și procedură

9. La 16 decembrie 1988, un anumit număr de persoane fizice și societăți britanice, precum și administratorii și acționarii societăților menționate au introdus o acțiune în fața High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (denumită în continuare „Divisional Court”), în scopul de a contesta compatibilitatea părții a doua din Merchant Shipping Act 1988 (Legea din 1988 a marinei comerciale) cu articolele 7, 52, 58 și 221 din Tratatul CEE. Noul sistem de înmatriculare a navelor de pescuit britanice impunea anumite condiții de naționalitate, de reședință și de domiciliu ale proprietarilor de nave. Navele de pescuit care nu puteau fi înmatriculate în noul registru erau private de dreptul de a pescui. Noul sistem a intrat în vigoare la 1 decembrie 1988, însă înscrierea în noul registru s-a solicitat de-abia la încheierea unei perioade tranzitorii care expira la 31 martie 1989.

10. Prin ordonanța din 10 martie 1989, Divisional Court a suspendat aplicarea noului sistem de înmatriculare și a suspendat judecata până la pronunțarea Curții cu titlu preliminar cu privire la problemele de drept comunitar ridicate de reclamânți. În hotărârea din 25 iulie 1991, Factortame II (C-221/89, Rec. p. 1-3905), Curtea a decis că dreptul comunitar și, în special, articolul 52 din tratatul CEE, se opune unor cerințe de naționalitate, de reședință și de domiciliu ale proprietarilor de nave de pescuit, precum sunt cele prevăzute de noul sistem de înregistrare în Regatul Unit.

11. Acordarea unei ordonanțe președințiale de către Divisional Court a fost anulată de către Court of Appeal. În urma acțiunii reclamânților în fața House of Lords, prin hotărârea din 18 mai 1989, această instanță a sesizat Curtea cu privire la două întrebări preliminare referitoare la competența instanțelor naționale de a dispune măsuri provizorii, atunci când se referă la drepturi conferite de dreptul comunitar. În hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame I (C-213/89, Rec. 1-2433), Curtea a hotărât că „dreptul comunitar trebuie să fie interpretat în sensul că instanța națională care, fiind sesizată cu privire la un litigiu referitor la dreptul comunitar, consideră că singurul obstacol care se opune pentru ca aceasta să dispună măsuri provizorii este că o normă de drept intern trebuie să înlăture aplicarea acestei norme”. La 11

octombrie 1990, House of Lords a confirmat ordonanța președințială acordată de Divisional Court, în așteptarea unei hotărâri cu privire la fondul cauzei.

12. Între timp, Comisia a introdus, la 4 august 1989, o acțiune în neîndeplinirea obligațiilor, în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE împotriva Regatului Unit, vizând condițiile cerute de noul sistem de înregistrare din Regatul Unit cu privire la naționalitatea proprietarilor de nave de pescuit, pe motiv că acestea sunt contrare articolelor 7, 52 și 221 din Tratatul CEE. Printr-un act separat, Comisia a introdus, de asemenea, în temeiul articolelor 186 din Tratatul CEE și 83 din Regulamentul de procedură al Curții, o cerere de măsuri provizorii vizând suspendarea aplicării condițiilor de naționalitate în cauză, în ceea ce-i privește pe resortisanții altor state membre și pentru navele de pescuit care practicau, până la 31 martie 1989, o activitate de pescuit sub pavilion britanic. Prin ordonanța din 10 octombrie 1989, Comisia/Regatul Unit (C-246/89 R, Rec. p. 3125), președintele Curții a admis această ultimă cerere. În executarea acestei ordonanțe, noul sistem de înregistrare a fost modificat printr-un regulament, cu efect începând de la 2 noiembrie 1989. Prin hotărârea din 4 octombrie 1991, Comisia/Regatul Unit (C-246/89, Rec. p. 1-4585), Curtea a considerat că Regatul Unit, prin solicitarea condițiilor de naționalitate ale proprietarilor de nave, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 7, 52 și 221 din Tratatul CEE.

13. Între timp, la 2 octombrie 1991, Divisional Court a emis o ordonanță de executare a hotărârii Curții în cauza C-221/89 citată anterior privind înmatricularea navelor de pescuit în cazul a 79 de reclamanți. În același timp, aceasta a invitat reclamanții să-și precizeze cererea de despăgubiri împotriva Secretary of State for Transport. Prin ordonanța din 18 noiembrie 1992, instanța a acceptat introducerea în procedură și/sau de a solicita despăgubiri a mai multor societăți și a altor persoane. Tot prin ordonanța din 18 noiembrie 1992, instanța a autorizat Rawlings (Trawling) Limited, al 37-lea reclamant în cauza C-48/93 (denumită în continuare „Rawlings”), să-și modifice cererea de despăgubiri în scopul de a include în aceasta o cerere de daune-interese „exemplare” pentru comportamentul neconstituțional al autorităților publice (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14. Repararea solicitată de reclamanți este întemeiată pe diferitele capete de cerere privind prejudiciile, incluzând, în special, cheltuielile și pierderile suferite de la intrarea în vigoare a noii legislații, la 1 aprilie 1989, până la abrogarea acesteia, la 2 noiembrie.

## 2. Drept național

15. Nu există texte de drept pozitiv în Regatul Unit în temeiul cărora poate fi angajată răspunderea statului. Cu toate acestea, jurisprudența a deschis o asemenea posibilitate.

16. Pe de o parte, angajarea răspunderii statului poate fi întemeiată „pe un abuz de putere în exercițiul unei funcții publice”. Cu toate acestea, în cauza Bourgoin împotriva Minister of Agriculture, Fisheries and Food [(1986) Q. B. p. 716], Court of Appeal din Anglia a hotărât că statul nu era obligat, atât în temeiul dreptului englez, cât și în temeiul dreptului comunitar, să despăgubească victimele unui comportament considerat de către Curte contrar dreptului comunitar, pe motiv că nu s-a dovedit că ministrul a acționat având cunoștință de nevalabilitatea actului în cauză și că acesta avea intenția sau conștiința că aduce un prejudiciu reclamanților. Mai recent, în cauza Kirklees Metropolitan Borough Council împotriva Wickes Building Supplies Limited [(1992) 3 WLR 170, 188, C - D], House of Lords a afirmat *obiter dictum* că:



„... de la decizia Curții de Justiție a Comunităților Europene în cauza Francovich împotriva Republicii Italiene, este necesar să ne întrebăm acum dacă decizia în cauza Bourgoin a fost pronunțată în mod corect”.

17. Este puțin probabil ca o acțiune în despăgubire să fie introdusă pentru o pierdere pur financiară, cauzată de o neglijență în exercitarea competențelor administrative și *a fortiori* legislative, deși această posibilitate a fost lăsată deschisă de către instanțe: a se vedea, în special, Rowling împotriva Takoro Properties Ltd (1988, AC 473). Existența unei „obligații de supraveghere” în sarcina autorităților publice este o condiție prealabilă a unei acțiuni de acest gen. Noțiunea și sfera de aplicare a acestei „obligații de supraveghere” sunt dezvoltate în prezent în jurisprudența Regatului Unit [cauza Lonhro v Tabbitt, (1992) 4 Ail ER 280].

18. Instanța de trimitere consideră că, în cazul în care jurisprudența care rezultă din hotărârea Bourgoin, citată anterior, ar fi aplicată în cauza de față, reclamanții nu ar avea nici un drept la reparație.

### 3. Întrebări preliminare

19. Având îndoieli cu privire la interpretarea principiului răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcărilor dreptului comunitar și care sunt imputabile acestuia, astfel cum rezultă din hotărârea Francovich citată anterior, instanța națională a decis să suspende judecata și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) În cadrul tuturor circumstanțelor cauzei prezente, și anume atunci când:

a) legislația unui stat membru a impus condiții privind naționalitatea, domiciliul și reședința proprietarilor și operatorilor de vase de pescuit, precum și ale acționarilor și administratorilor societăților de armatori,

și

b) aceste condiții au fost considerate de către Curte (cauzele C-221/89 și C-246/89) ca fiind contrare articolelor 5, 7, 52 și 221 din Tratatul CEE,

dreptul comunitar conferă proprietarilor sau operatorilor acestor tipuri de vase, precum și administratorilor și/sau acționarilor societăților de armatori, un drept la despăgubire de către statul membru pentru pierderile înregistrate ca urmare a ansamblului încălcărilor Tratatului CEE menționate sau doar a unora dintre acestea?

În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, care sunt criteriile a căror aplicare este impusă de dreptul comunitar, după caz, instanței naționale pentru a hotărî asupra daunelor–interese care reprezintă:

a) cheltuielile și/sau pierderile de beneficii și/sau de încasări înregistrate în perioada următoare intrării în vigoare a condițiilor respective, perioadă în care vasele au fost obligate să fie ancorate în port, să obțină noi comenzi de pescuit și/sau să încerce să obțină înmatricularea în alt loc;

b) pierderile cauzate de vânzarea vaselor, a unor părți din vase sau de acțiuni la societățile de armatori sub valoarea lor reală;

- c) pierderile cauzate de obligația de a furniza cauțiuni, de a plăti amenzi și cheltuieli legale antrenate de pretinse încălcări în raport cu radierea vaselor din registrul național;
- d) pierderile cauzate de imposibilitatea acestor persoane de a continua să dețină și să utilizeze aceste vase;
- e) pierderea remunerațiilor pentru serviciile oferite;
- f) cheltuielile suportate în încercarea de a limita pierderile menționate anterior;
- g) daune-interese exemplare, după caz?

## II Procedura în fața Curții de Justiție

20. Ordonanțele de trimitere au fost înregistrate la grefa Curții la 17 februarie 1993 în cauza C-46/93 și la 18 februarie 1993 în cauza C-48/93.

21. În conformitate cu articolul 20 din Protocolul asupra statutului Curții de Justiție a CEE, s-au depus observații scrise:

- pentru Brasserie du Pêcheur SA, de către H. Büttner, avocat la Karlsruhe,
- pentru reclamanții de la 1 la 36 și de la 38 la 84 în cauza C-48/93, de către domnii D. Vaughan și G. Barling, QC, și D. Anderson, barrister, mandatați de M. S. Swabey, solocator la cabinetul Thomas Cooper & Stibbard,
- pentru reclamanții de la 85 la 97 în cauza C-48/93, de către M. N. Green, barrister, mandatat de M. N. Horton, solocator, la cabinetul Davis Grant & Horton,
- pentru cel de-al 37-lea reclamant în cauza C-48/93, de către domnii N. Forwood, QC, și P. Duffy, barrister, mandatați de Holman Fenwick & Willan, solocitori,
- pentru guvernul german, de domnul E. Röder, Ministerialrat în Ministerul Federal al Economiei, în calitate de agent, asistat de J. Sedemund, avocat din Köln,
- pentru Guvernul Regatului Unit, de către domnul J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, în calitate de agent, asistat de domnii S. Richards, C. Vajda, și R. Thompson, barristers,
- pentru guvernul danez, de către domnul J. Molde, consilier juridic la Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent,
- pentru guvernul spaniol, de către domnul A.J. Navarro González, director general pentru coordonare juridică și instituțională comunitară, și de către doamnele R. Silva de Lapuerta și G. Calvo Diaz, abogados del Estado în serviciul juridic al statului, în calitate de agenți,
- pentru guvernul francez, de către domnul J.-P. Puissochet, director al Direcției Afaceri Juridice a Ministerului Afacerilor Externe și doamna C. de Salins, director adjunct la Direcția Afaceri Juridice a aceluiași minister, în calitate de agenți,

- pentru guvernul irlandez, de către domnul M. A. Buckley, Chief State Solicitor, în calitate de agent,
- pentru guvernul olandez, de către domnul A. Bos, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent,
- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii C. Timmermans, director general adjunct al serviciului juridic, J. Piskorn, consilier juridic, și C. Docksey, membru al serviciului juridic, în calitate de agenți.

22. Prin ordonanța din 22 martie 1993, președintele Curții a decis să conexeze cele două cauze în cadrul procedurii scrise, procedurii orale și al hotărârii.

23. Pe baza raportului judecătorului raportor, după audierea avocatului general, Curtea a hotărât să deschidă procedura orală fără să dispună măsuri prealabile de cercetare judecătorească.

### III. Observații scrise prezentate în fața Curții

#### A. Sinteza argumentelor și a răspunsurilor propuse

24. Brasserie du Pêcheur consideră că nu este cazul să se stabilească o distincție în funcție de natura organului de stat căruia i se impută încălcarea și că, în consecință, activitatea organului legislativ poate genera reparația. Condițiile dreptului la reparație pot fi cele prevăzute de legea națională în caz de încălcare a unei dispoziții naționale, dat fiind că trebuie înlăturată orice normă națională care impune condiții mai restrictive în ceea ce privește reclamațiile întemeiate pe dreptul comunitar sau care fac imposibilă sau excesiv de dificilă reparația (punctele 42 și 43 din hotărârea Francovich). Rezultă că o normă care ar avea ca efect excluderea totală a obligației de reparație din partea organului legislativ este incompatibilă cu dreptul comunitar. Obligația de reparație poate depinde de existența unei greșeli, însă nu se poate impune victimei sarcina de a dovedi greșeala și, în orice caz, în cauza C-46/93, o astfel de greșeală este constituită obiectiv prin simplul fapt de a aplica o legislație incompatibilă cu dreptul comunitar. Repararea prejudiciului trebuie să se extindă cel puțin la elementul fundamental al acestuia cauzat de încălcarea dreptului comunitar, care, în cauza C-46/93, își are originea în mod esențial și chiar exclusiv în profitul nerealizat. Drepturile reclamantei își au originea în încălcarea unei dispoziții ce are efect direct și au fost, prin urmare, generate în momentul în care s-a săvârșit încălcarea.

25. Brasserie du Pêcheur propune următoarele răspunsuri la întrebările adresate în cauza C-46/93:

„1. Dreptul comunitar obligă statele membre să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care sunt imputabile acestora, inclusiv cele care rezultă din faptul că o lege adoptată de parlament nu este conformă cu normele de drept comunitar.

2. Organul legislativ poate hotărî să supună cererea de despăgubire aceluiași restricții ca și celor care sunt prevăzute de legislația națională în caz de încălcare a unei dispoziții naționale

de rang superior, însă numai în măsura în care o asemenea limitare nu ar avea ca efect să facă imposibilă sau extrem de dificilă exercitarea dreptului la repararea prejudiciului cauzat de o încălcare a dreptului comunitar. Este datoria jurisprudenței naționale să elimine aplicarea unei norme naționale care ar avea ca efect să facă imposibilă sau extrem de dificilă exercitarea dreptului la repararea prejudiciului.

3. Chiar dacă dreptul comunitar nu exclude precizarea de către dreptul național a condițiilor de recunoaștere a unei obligații de reparare și depind, în special, de proba unei greșeli, această condiție trebuie considerată ca fiind îndeplinită în cazul în care a fost recunoscută încălcarea dreptului comunitar printr-o hotărâre a Curții de Justiție a Comunităților Europene. În consecință, nu se poate cere din partea victimei unei astfel de încălcări a dreptului comunitar să prezinte dovada exactă a greșelii pentru această încălcare a dreptului.

4. a) Obligația de a proteja drepturile, pe care încălcarea articolului 30 din tratat le conferă reclamantilor, are ca efect extinderea despăgubirii prejudiciului cauzat de această încălcare la toate elementele substanțiale care constituie prejudiciul, inclusiv profitul nerealizat.

b) Obligația despăgubirii acoperă prejudiciul cauzat de la data la care a apărut obligația de a repara prejudiciul, și anume, din momentul în care statul membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului comunitar, independent de momentul în care s-a constatat de către Curtea de Justiție o astfel de încălcare a dreptului comunitar.”

26. Reclamanții în cauza C-48/93, alții decât Rawlings (denumiți în continuare „Factortame ș.a.”)\* consideră că faptul de a nu se conforma la o dispoziție de fond a dreptului comunitar (articolele 30 și 52 din Tratatul CEE) este mai grav și necesită o reparație mai mult decât încălcarea unei obligații procedurale (articolul 189 din Tratatul CEE în cauza Francovich). Aceștia consideră că nu există nici un motiv să nu se acorde daune-interese în cazul unui act adoptat de către puterea legislativă națională. Condițiile de reparație stabilite de către jurisprudență referitoare la răspunderea Comunității în temeiul articolului 215 din tratat și, în special, în cazul unor măsuri legislative care implică alegeri de politică economică, cerința de a aduce proba unei încălcări suficient de grave nu sunt relevante în prezentul context, deoarece Regatul Unit a adoptat o legislație vizând un grup identificabil de resortisanți comunitari și nu s-a pus problema unei alegeri de politică economică. Mai precis, răspunderea statului nu trebuie să depindă de cunoașterea nelegalității actului, încălcarea unei dispoziții a tratatului fiind suficientă. În orice caz, dispozițiile Merchant Shipping Act 1988 îndeplinesc criteriile aplicabile în materie de răspundere a organului legislativ comunitar. Factortame ș.a. adaugă faptul că, în ceea ce privește situația lor specială, faptul că li s-au acordat măsuri provizorii nu reprezintă un obstacol pentru atribuirea de daune-interese, deoarece aceste două posibilități nu constituie alternative. Această concluzie se impune în special, dat fiind că măsurile provizorii s-au acordat mai bine de un an după excluderea navelor din registru. De altfel, unii reclamanți nu au beneficiat de măsuri provizorii. Factortame ș.a. susțin că trebuie să se stabilească anumite linii directoare de către Curte, în ceea ce privește capetele de cerere privind despăgubirile speciale, și, prin urmare, în urma hotărârii Francovich, principiul conform căruia normele naționale aplicabile în materie nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele referitoare la reclamații asemănătoare întemeiate pe dreptul intern și nu trebuie să fie de natură să facă reparația imposibilă sau extrem de dificilă (punctul 43 din motivele hotărârii Francovich).

---

\* Reclamanții cuprind ansamblul societăților și al persoanelor fizice, precum și persoane care afirmă că au fost acționari sau administratori ai societăților menționate, fiind autorizate de către Divisional Court să introducă o acțiune și să solicite o despăgubire, cu excepția Rawlings. Rawlings, cel de-al 37-lea reclamant, fiind autorizat să includă o cerere de „daune-interese exemplare”, a fost reprezentat separat în cursul procedurii în acțiunea principală și a prezentat observații separate în fața Curții.

27. Factortame ș.a. propun următoarele răspunsuri la întrebările adresate în cauza C-48/93:

„Întrebarea 1: Răspuns afirmativ;

Întrebarea 2: Cererile referitoare la daune-interese și la dobânzi, astfel cum sunt precizate în a doua întrebare, în special la punctele a) - f), pot fi toate recuperate în dreptul comunitar.”

28. Rawlings consideră că, pentru existența unui drept, criteriul determinant constă în a ști dacă există măsuri eficiente care să asigure protecția și punerea în aplicare a acestuia — „*Ubi jus, ibi remedium*”—; un drept neînsoțit de o cale de atac eficientă nu este în realitate un drept. În opinia acesteia, Curtea trebuie să confirme că orice încălcare de către un stat membru a unei dispoziții direct aplicabile a dreptului comunitar generează un drept la reparație. Condițiile stabilite de către jurisprudența Curții în cadrul articolelor 178 și 215 din Tratatul CEE nu sunt aplicabile în cauza de față, însă, în orice caz, condițiile de răspundere stabilite în această jurisprudență, precum și orice altă condiție care ar putea fi considerată potrivită sunt, cu toate acestea, îndeplinite, datorită caracterului evident și grav al elementelor de fapt pe baza cărora se întemeiază reclamația Rawlings. În ceea ce privește capetele de cerere pentru despăgubirile speciale, acestea trebuie să fie conforme cu principiile stabilite la punctele 42 și 43 din hotărârea Francovich, citată anterior. Mai precis, în ceea ce privește cererea sa de daune-interese „exemplare” (exemplary damages), Rawlings consideră că negarea posibilității de a obține daune-interese „exemplare” pentru încălcări ale dreptului comunitar, rezervând-o pentru anumite încălcări ale dreptului englez, este contrară cerinței conform căreia drepturilor care pot fi invocate în temeiul dreptului comunitar nu li se poate aplica un tratament mai puțin favorabil decât celor care fac obiectul unor acțiuni similare în temeiul dreptului național.

29. Rawlings propune următoarele răspunsuri la întrebările adresate în cauza C-48/93:

„1. În cazul în care, prin încălcarea articolelor 5, 7, 52 și 221 din Tratatul CEE, legislația unui stat membru impune, în ceea ce privește proprietarii și operatorii de nave de pescuit, precum și acționarii și administratorii unor societăți de navigație, condiții care, în mod direct sau indirect, operează o discriminare nelegală între resortisanții statelor membre în funcție de naționalitatea acestora, statul membru în cauză este, în principiu, obligat să furnizeze o despăgubire efectivă a pierderilor cauzate datorită discriminării nelegale.

2. În lipsa oricărei legislații comunitare aplicabile, instanțele naționale competente trebuie să hotărască cu privire la cererile care urmăresc o asemenea despăgubire, în conformitate cu principiul menționat, dar, pe de altă parte, cu respectarea condițiilor de fond și de procedură impuse de dreptul național pentru cereri similare, în conformitate cu sistemul juridic intern al statului. Aceste condiții nu pot, cu toate acestea, să fie stabilite astfel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea unei despăgubiri efective a pierderilor cauzate în mod real datorită măsurilor nelegale.

3. Atunci când legislația unui stat membru prevede posibilitatea de a acorda, în plus, daune-interese în cazurile în care autoritățile publice au acționat de o manieră opresivă, arbitrară sau neconstituțională, instanțele naționale sunt obligate să asigure o protecție similară, în cazul în care comportamentul în cauză este contrar unui principiu fundamental al dreptului comunitar. În acest scop,

i) norma care interzice orice discriminare bazată pe naționalitate, astfel cum este formulată, în special, la articolele 7, 52 și 221 din Tratatul CEE, este un principiu fundamental al

Comunității destinat să protejeze persoanele particulare. Nerespectarea acestui principiu esențial ar trebui considerată întotdeauna la fel de gravă ca și cea a dispozițiilor fundamentale similare incluse într-o constituție națională sau într-un text echivalent,

și

ii) abținerea unui stat membru de a adopta măsuri rapide și eficiente pentru punerea în executare a unei ordonanțe a Curții de Justiție constituie o gravă încălcare a principiului fundamental care stabilește respectarea normei de drept, una dintre bazele esențiale ale Comunității.”

30. *Guvernul danez* consideră că trebuie să se interpreteze motivele hotărârii Francovich, citată anterior, în sensul că această hotărâre formulează un principiu general de drept comunitar, conform căruia statele membre trebuie să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare datorită încălcării dreptului comunitar. Condițiile de formă și de fond ale acțiunii în despăgubiri intră sub incidența dreptului civil național, cu condiția ca reparația să nu devină iluzorie. Prin urmare, nu ar fi justificat ca statele membre să poată avea o răspundere mai mare decât cea a instituțiilor comunitare, astfel cum este definită de către Curte în jurisprudența sa referitoare la articolul 215 din Tratatul CEE. Or, această jurisprudență stabilește cerința unei greșeli, în sensul că răspunderea este angajată numai în prezența unei încălcări „suficient de grave” a unei norme superioare de drept care protejează persoanele particulare și a unei nerespectări „evidente și grave” de către instituția în cauză a limitelor exercițiului competențelor sale.

31. *Guvernul danez* se limitează să se pronunțe cu privire la chestiunile de principiu, fără a propune răspunsuri la întrebările adresate Curții.

32. *Guvernul german* consideră că organul legislativ comunitar nu a vrut să stabilească o răspundere generală a statelor membre pentru încălcări ale dreptului comunitar. Acesta amintește că, pe durata negocierilor cu privire la Tratatul de la Maastricht, statele membre nu au adoptat nici o dispoziție în această privință. Noua versiune a articolului 171 din Tratatul CE se mulțumește să prevadă sancțiuni în sarcina statelor membre care nu respectă hotărârile Curții. Guvernul german adaugă că o completare a dreptului comunitar cu dreptul pretorian până dincolo de limitele compensării legitime a lacunelor nu este compatibilă nici cu repartizarea competențelor între instituțiile comunitare și statele membre, prevăzută de către tratat, nici cu principiul echilibrului instituțional. Instituțiile care au competență legislativă, în special Consiliul și Parlamentul, nu pot fi excluse de la instituirea unui drept general la reparație, care necesită o legitimare democratică. În plus, un asemenea principiu impune o modificare a tratatului, implicând repercusiuni financiare, care necesită, de asemenea, acordul parlamentelor naționale.

Guvernul german consideră că hotărârea Francovich, citată anterior, privește numai sancționarea unor dispoziții care nu sunt aplicabile direct, Curtea dorind să compenseze o carență a sistemului de garantare a drepturilor. În măsura în care un drept de acțiune este admis pentru a susține dispozițiile dreptului comunitar, nu este necesar să se acorde un drept la reparație. În consecință, guvernul german adoptă o poziție numai în subsidiar cu privire la întrebările preliminare. În ceea ce privește condițiile reparației, este necesar să se facă referință la cele stabilite în hotărârea Francovich, citată anterior, precum și la alte condiții de formă și de fond care rezultă atât din dreptul comunitar (jurisprudența referitoare la articolul 215 din tratat), cât și din dreptul național, în limitele stabilite de către Curte la punctul 43 din hotărârea Francovich. Mai precis, a solicita dovada unei greșeli, în sensul că este necesar să se stabilească faptul că statul a acționat în mod intenționat sau cu neglijență, constituie o condiție

de fond intrinsec legitimă a dreptului la reparație. În orice caz, nu poate exista nici o obligație de a repara vreun prejudiciu cauzat înainte de hotărârea Curții din 12 martie 1987, Comisia/Germania, citată anterior, care obligă statul membru numai să pună capăt *ex nunc* încălcării tratatului.

33. Guvernul german propune următoarele răspunsuri la întrebările adresate în cauza C-46/93:

„1. În cazul în care o lege adoptată de parlament, cum sunt articolele 9 și 10 din Biersteuergesetz germană, nu a fost adaptată unei norme direct aplicabile a dreptului comunitar, precum articolul 30 din Tratatul CEE, dreptul comunitar nu obligă statul membru să repare prejudiciile cauzate din această cauză persoanelor particulare.”

și, în subsidiar:

„2. Legislația națională poate supune dreptul la reparație prevăzut de dreptul comunitar, atât din punctul de vedere al fundamentului răspunderii, cât și din punctul de vedere al consecințelor răspunderii și procedurii aceluiași restricții ca și în caz de încălcare de către o lege națională a dreptului național de grad superior, în măsura în care aceste condiții nu sunt concepute astfel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației.

3. Legislația națională poate condiționa dreptul la reparație prevăzut de dreptul comunitar de existența unei greșeli imputabile statului membru, deoarece această condiție nu poate fi concepută astfel încât să facă imposibil sau extrem de dificil dreptul la reparație.

4. a) Legislația națională poate limita o obligație de reparație impusă de dreptul comunitar în ceea ce privește sfera sa de aplicare atâta timp cât aceasta constituie o sancțiune eficientă în scopul aplicării dreptului comunitar.

b) Dreptul la reparație, prevăzut de dreptul comunitar, nu obligă, în mod normal, la repararea prejudiciilor care fuseseră deja cauzate înainte ca încălcarea dreptului comunitar să fi fost stabilită de către Curtea de Justiție a Comunităților Europene.

[sau, în orice caz, în situația în care prima și a patra întrebare litera b) ar primi un răspuns pozitiv]

Răspunderea Republicii Federale Germania este angajată prin faptul că articolele 9 și 10 din Biersteuergesetz sunt contrare articolului 30 din tratat numai în cazul prejudiciilor survenite după pronunțarea hotărârii în cauza de față, cu condiția ca victimele să nu fi introdus anterior o acțiune în instanță sau o reclamație echivalentă.”

34. Guvernul german consideră că răspunsul la prima întrebare preliminară înaintată Curții de către Divisional Court trebuie să fie cea dată la prima întrebare a Bundesgerichtshof. În ceea ce privește a doua întrebare a Divisional Court, guvernul german consideră că suma despăgubirii care trebuie acordată trebuie determinată în temeiul normelor dreptului național, în măsura în care acesta nu face practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea unei reparații.

35. *Guvernul elen*, care nu a depus un memoriu în fața Curții, ci a prezentat observații orale consideră că, pentru a fi eficient, principiul reparației, întemeiat direct pe dreptul comunitar (punctul 41 din hotărârea Francovich), trebuie să asigure eliminarea oricărei consecințe care decurge din încălcarea fără distincție a dreptului comunitar, precum și deplina protecție a

drepturilor persoanelor particulare. În ceea ce privește condițiile pentru reparație, guvernul elen consideră că acestea nu trebuie să fie fundamental diferite de cele enunțate în hotărârea Francovich. Normele de procedură ale statelor membre, care nu trebuie să împiedice sau să facă extrem de dificilă exercitarea dreptului comunitar, nu se pot referi la condițiile care dau naștere obligației de reparație, ci trebuie să se limiteze la anumite probleme, precum cele referitoare la sfera de aplicare a prejudiciului sau la partajarea răspunderii. Condițiile de reparație stabilite de către jurisprudență atunci când este angajată răspunderea Comunității în temeiul articolului 215 din Tratatul CE și, în special, cerința de a aduce dovada unei încălcări evidente și suficient de grave a unei norme de drept superioare nu sunt relevante în contextul răspunderii statelor membre, în măsura în care nu este ușor să se stabilească dacă există o încălcare a dreptului comunitar. Guvernul elen adaugă că, pentru a genera răspunderea, este necesar să existe o încălcare obiectivă a unei dispoziții de drept comunitar. Acesta consideră că trebuie reparate atât pierderile cauzate patrimoniului, cât și profitul nerealizat. În cele din urmă, guvernul elen consideră că o limitare în timp a dreptului la reparație ar trebui să se producă numai în urma unei hotărâri a Curții.

36. *Guvernul spaniol* consideră că principiul răspunderii pecuniare a statelor membre, inclusiv a organului legislativ, a fost recunoscut de către Curtea de Justiție. În ceea ce privește condițiile reparației, Curtea a făcut trimitere la sistemele juridice naționale. În această privință, extrema diversitate normativă din statele membre impune o armonizare comunitară, deoarece aplicarea principiului tratamentului național nu este suficientă. Sfera de aplicare a acestei răspunderi trebuie să fie examinată de la caz la caz și, în orice situație, trebuie să se țină seama de natura și de sfera de aplicare a actului prejudiciabil, a prejudiciului cauzat și de existența unei legături de cauzalitate între acest act și prejudiciul cauzat.

37. Guvernul spaniol solicită Curții să răspundă întrebărilor preliminare în termenii care rezultă din observațiile pe care le-a prezentat.

38. *Guvernul francez* consideră că actele sau omisiunile organului legislativ nu trebuie să fie exonerate de o obligație generală de reparație, dar că, cu toate acestea, trebuie să se țină seama de dificultățile care au determinat statele membre să nu respecte dreptul comunitar. În cazul în care condițiile reparației impuse de dreptul național privează de orice efect principiul comunitar referitor la reparație, aceste condiții nu sunt compatibile cu dreptul comunitar. Curtea ar putea dezvolta criterii similare cu cele pe care le-a enunțat în conformitate cu articolul 178 din Tratatul CEE, însă ar trebui să respecte noțiunea de „încălcarea dreptului comunitar”, fără a impune instanțelor naționale să califice ca „eronată” o asemenea încălcare. În ceea ce privește capetele de cerere privind despăgubirile speciale, guvernul francez remarcă faptul că s-a admis reparația profitului nerealizat de către Curte. În cele din urmă, nu poate exista obligația de a repara decât din momentul în care există o încălcare gravă. Această întrebare trebuie, prin urmare, să fie evaluată de la caz la caz, de către instanța națională.

39. Guvernul francez propune următoarele răspunsuri la întrebările adresate în cauza C-46/93:

„1. Principiul dezvoltat de către Curte, conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcărilor dreptului comunitar care le sunt imputabile poate să se aplice, de asemenea, atunci când încălcarea rezultă din faptul că o lege adoptată de parlament nu a fost adaptată normelor de drept comunitar.

2. Sistemul juridic național nu poate să supună un eventual drept la despăgubire aceluiași restricții precum cele aplicabile în caz de încălcare de către o lege a dispozițiilor naționale cu caracter constituțional în cazul în care respectarea acestor cerințe are ca rezultat privarea de orice efect a principiului obligației de reparație.



3. În cazuri precum cele două spețe în cauză, în care încălcarea dreptului comunitar nu este legată de problema netranspunerii unei directive, instanțele naționale pot condiționa dreptul la despăgubire de o încălcare gravă a dreptului comunitar, de faptul că prejudiciul trebuie să depășească riscul inerent activităților contractanților în sectorul în cauză și, după caz, de faptul că trebuie să aibă un caracter special.

4. a) Obligația de despăgubire poate să se refere la toate prejudiciile pe care reclamantul le-a dovedit că rezultau direct din încălcarea constatată.

b) Obligația de despăgubire se poate extinde la repararea prejudiciilor cauzate înainte ca o hotărâre a Curții să constate că dispozițiile naționale în litigiu constituie neîndeplinirea unei obligații instituite de către dreptul comunitar. Cu toate acestea, noțiunea de „încălcare gravă” poate determina o instanță națională să considere că această condiție se îndeplinește numai după ce Curtea se pronunță cu privire la neîndeplinirea obligațiilor sau cu privire la interpretarea clară a dispozițiilor comunitare a căror încălcare este invocată, iar dreptul de a fi despăgubit să înceapă de la data acestei hotărâri.”

40. Guvernul francez consideră că răspunsurile pe care le propune Curții la primele trei întrebări ale Bundesgerichtshof vor permite să se răspundă la prima întrebare a Divisional Court. Răspunsul pe care îl propune la a patra întrebare a Bundesgerichtshof va permite să se răspundă la a doua întrebare a Divisional Court.

41. *Guvernul irlandez* consideră, în principal, că problema despăgubirii de către un stat membru a încălcării unei dispoziții direct aplicabile a dreptului comunitar intră sub incidența dreptului național, sub rezerva ca reparația în temeiul dreptului comunitar să nu fie supusă unui tratament mai puțin favorabil decât cel al reparațiilor comparabile în temeiul dreptului național, iar condițiile de fond și de procedură să nu fie de natură să facă reparația imposibilă sau extrem de dificilă. Dreptul la reparație are, în mod esențial, un rol de protecție subsidiar, în special în caz de încălcare a dispozițiilor comunitare fără efect direct, astfel cum este cazul dispozițiilor directivei invocate în hotărârea Francovich, citată anterior. Guvernul irlandez amintește că statele membre nu au adoptat nici o dispoziție cu privire la răspunderea generală în cadrul negocierilor cu privire la Tratatul de la Maastricht. Noua redactare a articolului 171 din Tratatul CE se mulțumește să prevadă o sancțiune pentru statele membre care nu respectă hotărârile Curții. Guvernul irlandez prezintă observații, cu titlu subsidiar, pentru cazul în care Curtea hotărăște că obligația comunitară de reparație există, de asemenea, ca urmare a încălcării unei dispoziții direct aplicabile. În această situație, în ceea ce privește condițiile pentru reparație, este necesar să se țină seama de jurisprudența Curții referitoare la articolul 215 din Tratatul CEE, precum și de jurisprudența națională.

42. Guvernul irlandez propune următorul răspuns la întrebările preliminare adresate în cele două cauze:

„a) Dreptul național trebuie să rezolve problema reparației unui prejudiciu cauzat unor persoane particulare ca urmare a încălcării de către un stat membru a unei dispoziții de drept comunitar direct aplicabile, cu condiția ca dreptul național să nu trateze reparația adoptată în temeiul dreptului comunitar într-un mod mai puțin favorabil decât o reparație comparabilă în temeiul dreptului intern și ca dreptul național aplicabil să nu impună condiții de procedură și de fond de natură să facă obținerea unei reparații imposibilă sau extrem de dificilă pentru reclamantul vătămat.”

și, în subsidiar:

„b) Dacă și în măsura în care este posibilă, în dreptul comunitar, obținerea din partea unui stat membru reparația prejudiciului (incluzând capetele de cerere privind prejudiciul, aspectele privind dobânzile, daunele-interese exemplare etc.) se aplică condițiile stabilite de către dreptul național al statului respectiv, atât în ceea ce privește condițiile de fond cât și de formă, cu condiția să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor cereri similare dreptului intern și ca acestea să nu fie definite astfel încât despăgubirea să fie extrem de dificilă sau imposibilă în practică.”

43. *Guvernul olandez* consideră că nu s-a stabilit dacă principiul reparației dezvoltat de către Curte în hotărârea *Francovich*, citată anterior, poate fi pur și simplu transpus unei situații care privește adoptarea unei legislații contrare dreptului comunitar de către organul legislativ național. Dreptul la reparație are, în mod esențial, un rol de protecție subsidiar, în special în caz de încălcare a dispozițiilor comunitare fără efect direct, astfel cum este cazul dispozițiilor directivei invocate în hotărârea *Francovich*, citată anterior. În cazul unor dispoziții direct aplicabile (articolele 30 și 52 din Tratatul CEE), persoanele particulare dispun, în principiu, de căi de drept interne care permit să se obțină respectarea acestora. Guvernul olandez amintește că, cu ocazia redactării Tratatului privind Uniunea Europeană, statele membre au discutat despre problema aplicării efective a dreptului comunitar și că negocierile au avut ca rezultat o modificare a articolului 171 din Tratatul CEE. În cazul în care principiul reparației ar trebui să se aplice în cauza de față, condițiile dezvoltate de către Curte în jurisprudența sa referitoare la articolul 215 din Tratatul CEE ar putea să fie utile ca un cadru de referință. Cu toate acestea, instanța națională poate să se întemeieze pe dreptul național și să aplice un regim mai strict, în limitele punctului 43 din hotărârea *Francovich*, citată anterior.

44. Guvernul olandez se limitează, în observațiile sale, să prezinte un anumit număr de considerații fără a propune răspunsuri concrete la întrebările adresate Curții.

45. *Guvernul Regatului Unit* consideră că, în cazul actelor organului legislativ, investit cu misiunea de a evalua interese concurente și atunci când s-a constatat o încălcare a dispozițiilor direct aplicabile din tratat, răspunderea ca urmare a adoptării unor asemenea acte normative intră sub incidența dreptului comunitar numai în cazul în care se întrunesc următoarele condiții: 1) dispoziția tratatului care a fost încălcată este o normă superioară de drept care protejează persoanele particulare; 2) încălcarea acestei dispoziții este suficient de gravă prin faptul că măsurile au fost adoptate sau menținute în vigoare prin nerespectarea evidentă și gravă a obligațiilor pe care le impune tratatul statului membru; 3) există o legătură de cauzalitate directă între încălcarea obligațiilor care revin statului și prejudiciul cauzat persoanelor particulare cărora le-au fost conferite drepturi prin dispoziția în cauză din tratat.

46. Guvernul Regatului Unit propune următoarele răspunsuri la întrebările adresate:

în cauza C-48/93:

„1. Atunci când un stat membru adoptă o legislație care presupune exercitarea unei puteri discreționare a organului legislativ, răspunderea acestuia pentru actele adoptate, considerate ulterior incompatibile cu dreptul comunitar este angajată în temeiul acestuia numai în cazul în care suntem în prezența unei încălcări suficient de grave a unei norme superioare de drept care protejează persoanele particulare și în cazul în care acest stat nu și-a respectat, în mod evident și grav, obligațiile impuse de tratatele comunitare.

În cazul în care:

i) organul legislativ al unui stat membru a adoptat o lege referitoare la naționalitate, domiciliul și reședința proprietarilor și a operatorilor de nave de pescuit, precum și a acționarilor și administratorilor de societăți de navigație, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 1988, și atunci când

ii) statul membru s-a conformat ordonanței emise de președintele Curții în cauza 246/89R, Comisia împotriva Regatului Unit (Rec. 1989, p. 3125), și hotărârii Curții 221/89, The Queen împotriva Secretary of State for Transport ex parte Factortame (Rec. 1991, p. 1-3905),

acest stat membru nu este obligat, potrivit dreptului comunitar, la reparație.

2. Atunci când un stat membru este obligat, potrivit dreptului comunitar, să despăgubească persoanele particulare cărora li s-a cauzat un prejudiciu datorită unei legislații considerate ulterior incompatibile cu dreptul comunitar, condițiile de fond și de formă în materie de reparație a prejudiciilor intră sub incidența dreptului național, în lipsa unor norme comunitare, sub rezerva faptului că acestea nu sunt mai puțin favorabile decât cele care privesc reparații asemănătoare de natură internă și că acestea nu sunt concepute astfel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației.”

— în cauza C-46/93:

„1. Răspunderea unui stat membru este angajată în temeiul dreptului comunitar pentru neadoptarea unei legislații ce implică exercitarea unei puteri discreționare a organului legislativ, în cazul în care statul în cauză a comis o încălcare suficient de gravă a unei norme superioare de drept care protejează persoanele particulare și când nu a respectat, în mod evident și grav, obligațiile impuse de tratatele comunitare.

2. În cazul în care un stat membru este obligat, în dreptul comunitar, să despăgubească persoanele particulare care au suferit o pierdere datorită neadaptării de către acest stat a unei legislații considerate ulterior incompatibile cu dreptul comunitar, condițiile de fond și de formă în materie de reparație a prejudiciilor intră sub incidența dreptului național, sub rezerva ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele care privesc reclamații asemănătoare de natură internă și ca acestea să nu fie concepute astfel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației.

3. Răspunsul la această întrebare este același cu cel dat la prima întrebare mai jos.

4. Răspunsul la această întrebare este același cu cel dat la prima întrebare mai jos.”

47. *Comisia* consideră că dreptul comunitar se opune de o manieră generală, în orice caz, în situațiile prevăzute de procedura în cauza principală, ca statele membre, în caz de încălcare a dreptului comunitar, să aplice sistematic și fără limitare, pentru a repara prejudiciile cauzate de activitatea organului legislativ, restricții generale impuse de dreptul național. În ceea ce privește condițiile dreptului la reparație, *Comisia* consideră că trebuie să se țină seama de normele dreptului național în limitele stabilite în hotărârea *Francovich*, citată anterior, și că se poate face referire la jurisprudența Curții referitoare la articolul 215 din Tratatul CEE. Modalitățile de calcul al prejudiciului rezultă din dreptul statelor membre, cu condiția respectării cerințelor minime care decurg din jurisprudența referitoare la articolul 215 din Tratatul CEE. Obligația de reparație există din momentul în care autoritățile ar fi trebuit să știe, fără a putea invoca o eroare scuzabilă, că acestea acționau în cadrul sferei de aplicare a dreptului comunitar și că încălcau unele drepturi conferite de acesta.

48. Comisia propune următoarele răspunsuri la întrebările adresate:

— în cauza C-46/93:

„1. Un stat membru este obligat să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare datorită încălcării, de către autoritățile acestuia, a drepturilor conferite de dreptul comunitar, inclusiv atunci când această încălcare rezultă din neadaptarea unei legi adoptată de parlament la dreptul comunitar.

2. În starea actuală a dreptului comunitar, este de competența statelor membre de a preciza condițiile de fond ale acestui drept la reparație. În această privință, dispozițiile naționale nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care sunt aplicabile unor drepturi asemănătoare care fac obiectul numai al unei protecții interne. În plus, acestea nu trebuie să facă protecția juridică practic imposibilă sau să o limiteze în exces, prin aplicarea, în caz de încălcare a drepturilor conferite de dreptul comunitar, a unor restricții care, în dreptul intern, sunt valabile numai pentru activitatea organului legislativ.

3. Dreptul comunitar nu se opune ca anumite norme naționale să condiționeze dreptul la reparație de existența unor elemente în care este săvârșită greșeala, atâta timp cât regimul răspunderii în ansamblul său rămâne conform cu cerințele minime care sunt aplicabile, în temeiul articolului 215 al doilea paragraf din Tratatul CEE, actelor juridice ale instituțiilor comunitare, cu domeniu de aplicare general.

4. Protecția juridică efectivă impusă de dreptul comunitar este excesiv de limitată în cazul în care obligația de reparație se referă numai la prejudiciile cauzate anumitor bunuri individuale protejate de o dispoziție legală, spre exemplu cele legate de proprietate. Acest fapt se aplică și în cazul în care un regim național de răspundere exclude, în mod general, luarea în considerare a profitului nerealizat, chiar dacă acesta este precizat în mod corespunzător.

5. Protecția juridică efectivă impusă de dreptul comunitar este, de asemenea, excesiv de limitată în cazul în care reparația este condiționată de constatarea formală prealabilă a încălcării în cadrul unei proceduri în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE.”

— în cauza C-48/93:

„1. Un stat membru este obligat să repare prejudiciul cauzat unei persoane particulare ca urmare a încălcării de către autoritățile acestui stat a unui drept individual conferit de dreptul comunitar, inclusiv atunci când această încălcare constă din adoptarea unui act legislativ.

2. În starea actuală a dreptului comunitar, este de competența statelor membre de a stabili condițiile suplimentare aplicabile unui astfel de drept la reparație. Normele naționale utilizate trebuie, cu toate acestea, să fie aplicate fără discriminare și nu trebuie să facă această protecție juridică practic imposibilă sau extrem de dificilă prin aplicarea, în caz de atingere adusă drepturilor garantate de dreptul comunitar, a restricțiilor prevăzute în cadrul național în ceea ce privește activitatea organului legislativ.

3. Dreptul comunitar nu se opune ca o normă națională să prevadă faptul că dreptul la reparație este condiționat de existența unei greșeli, cu condiția ca normele care reglementează răspunderea, considerate în ansamblul lor, să corespundă cel puțin cerințelor minime care se aplică, în temeiul articolului 215 al doilea paragraf din tratat, în cazul actelor juridice comunitare cu sferă de aplicare generală.

4. În starea actuală a dreptului comunitar, este de competența statelor membre de a stabili normele aplicabile cererilor de daune-interese. Normele naționale în materie trebuie, cu toate acestea, să se aplice fără discriminare și nu trebuie să facă această protecție juridică practic imposibilă sau extrem de dificilă. În cazul în care dreptul național prevede acordarea de daune-interese speciale sau exemplare, normele referitoare la acest tip de reparație trebuie să se aplice fără discriminare, în caz de atingere adusă unor drepturi garantate de dreptul comunitar.”

B. Aplicabilitatea principiului răspunderii statului pentru actele adoptate de către organul legislativ (prima întrebare în cauza C-46/93 și în cauza C-48/93)

49. *Toate părțile* acceptă aplicabilitatea principiului răspunderii statului organului legislativ național (condițiile în care această posibilitate este acceptată sunt rezumate mai jos, la literele C și D).

50. *Brasserie du Pêcheur* consideră că orice incertitudine a fost înlăturată prin hotărârea Francovich, citată anterior, deoarece Curtea nu face nici o distincție în ceea ce privește funcția autorităților statului răspunzătoare pentru încălcarea dreptului comunitar. În această hotărâre, încălcarea este atribuită Republicii Italia atunci când rezultă dintr-o greșeală a organului legislativ italian. Acest punct de vedere se impune, cu atât mai mult cu cât orice altă soluție ar avea drept consecințe denaturări ale protecției drepturilor și ar amenința uniformitatea aplicării dreptului în Comunitate.

51. *Factortame ș.a. și Rawlings* consideră că, pentru persoana particulară în cauză, nu există adesea nici o diferență în funcție de faptul dacă nelegalitatea este prevăzută în legislația primară sau în legislația derivată, adoptată în conformitate cu competențele delegate puterii executive, sau că aceasta constă în simpla exercitare a acestor competențe. Un act nelegal este nelegal oricare ar fi modul în care este adoptat și indiferent dacă are sau nu sprijin politic.

52. *Guvernul francez* concluzionează, în această privință, că intervenția sau neadaptarea unei legi, care nu prejudiciază cu nimic natura încălcării dreptului comunitar, nu justifică, prin ea însăși, o scutire generală de orice obligație de reparație.

53. *Comisia* consideră că încălcările de tipul celor reproșate statelor membre în cele două acțiuni în cauză nu privesc în realitate exercitarea unor competențe legislative naționale, în sensul constituțional, clasic, ci nerespectarea supremației dreptului comunitar. Or, ținând seama de obligația de a respecta această supremație, care se impune tuturor instituțiilor statelor membre, nu se justifică faptul de a combina dreptul la reparație cu restricții care au fost dezvoltate în dreptul național pentru exercitarea unei competențe legislative autonome, în raport cu dreptul comunitar. Această supunere la obiectivele dreptului comunitar caracterizează organul legislativ dintr-un punct de vedere funcțional, și anume nu din poziția organului legislativ față de Constituție, ci din cea a organului executiv, în momentul adoptării unor măsuri generale de aplicare a legilor.

C. Condiții ale răspunderii statului (a doua întrebare în cauza C-46/93 și prima întrebare în cauza C-48/93)

54. *Guvernele german și irlandez* au prezentat observații referitoare la condițiile de aplicare a principiului răspunderii statului numai în subsidiar, dat fiind că aceste guverne consideră că principiul comunitar stabilit de către Curte în hotărârea Francovich, citată anterior, privește numai sancționarea unor dispoziții aplicabile în mod indirect.

55. *Brasserie du Pêcheur, guvernele danez, german, spaniol, olandez, cel al Regatului Unit, precum și Comisia* observă că, în hotărârea Francovich, Curtea nu a vrut să stabilească un sistem universal, complet și închis, în ceea ce privește condițiile dreptului la reparație. Dimpotrivă, Curtea, în lipsa unei armonizări comunitare, a făcut trimitere la condițiile de fond și de formă stabilite de sistemele juridice ale statelor membre. Aceștia adaugă că, cu toate acestea, Curtea a vrut să stabilească două limite. Prima cerință impusă de dreptul comunitar prevede că aceste criterii stabilite de legislațiile naționale nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care privesc reclamații asemănătoare de natură internă. A doua cerință impune ca aceste criterii să nu fie concepute astfel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației (punctele 42 și 43 din hotărârea Francovich).

56. *Toate guvernele, precum și Comisia* consideră că s-ar putea aplica jurisprudența Curții referitoare la articolele 178 și 215 din Tratatul CEE, total sau parțial, pentru a defini răspunderea statelor membre. Într-adevăr, acestea consideră că, în cazul actelor normative care implică alegeri de politică economică în domenii în care există o largă putere discreționară, răspunderea statelor membre, precum și cea a instituțiilor comunitare, ar trebui să fie angajată numai în cazul în care încălcarea dreptului comunitar constituie o încălcare „serioasă”, mai precis „evidentă și gravă”. Guvernele danez, german, olandez și cel al Regatului Unit adaugă că regimul comunitar al răspunderii statelor membre nu ar trebui, în nici un caz, să fie mai riguros decât regimul prevăzut pentru instituțiile comunitare.

*Factortame ș.a., precum și Rawlings* consideră, dimpotrivă, că jurisprudența Curții privind articolele 178 și 215 din Tratatul CEE nu se aplică pentru a defini răspunderea unui stat membru. Acestea consideră că, în orice caz, partea a doua din Merchant Shipping Act 1988 îndeplinește cu ușurință condițiile impuse de jurisprudența Curții în ceea ce privește legislația comunitară.

57. *Guvernele danez, spaniol, francez, irlandez și olandez, precum și Comisia* consideră că o încălcare a dreptului comunitar este „evidentă” fie atunci când dispozițiile acestui drept care au fost încălcate sunt clare prin ele însele, fie atunci când Curtea le-a clarificat cu ocazia unei întrebări preliminare sau a unei acțiuni în neîndeplinirea obligațiilor, însă, mai ales, atunci când Curtea a constatat în prealabil incompatibilitatea reglementării interne în cauză cu dreptul comunitar. Cu toate acestea, numai existența unei hotărâri a Curții care afirmă incompatibilitatea nu este suficientă în sine pentru a angaja răspunderea statului, pe de altă parte, nu este necesar ca încălcarea să fi făcut obiectul unei proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor.

*Guvernul danez și cel al Regatului Unit, precum și Comisia* consideră că este foarte dificil să se rezolve problema atribuirii răspunderii statului în care legislația națională este contrară unei dispoziții a Tratatului CEE, deoarece apar constant noi probleme de interpretare. În cazul în care există o incertitudine privind interpretarea și atunci când statul membru își exercită puterea de apreciere în mod rezonabil, pare lipsit de rațiune ca acesta să-și asume o răspundere dacă se constată că dreptul comunitar împiedică legea sau practica administrativă națională în cauză. Într-adevăr, unele greșeli de drept scuzabile nu ar trebui să ducă la asumarea răspunderii pentru reparație.

58. În cauza C-46/93, *guvernul german* consideră că, în ceea ce privește compatibilitatea articolelor 9 și 10 din BstG cu articolul 30 din Tratatul CEE, situația nu este deloc evidentă. Dimpotrivă, în hotărârea din cauza 178/84, citată anterior, Curtea profită de ocazia oferită de acest litigiu pentru a redefini în mod fundamental domeniul de aplicare al articolelor 30 și 36 din Tratatul CEE, în cadrul dreptului aplicabil produselor alimentare și pentru a stabili normele de procedură aplicabile introducerii pe piață a produselor alimentare care conțin

aditivi neautorizați. Prin urmare, Republica Federală Germania nu a încălcat cu bună știință și în mod intenționat o normă clară și neechivocă a dreptului comunitar. Dat fiind că articolul 30 din Tratatul CEE s-a aplicat direct, reclamanta ar fi putut să-și susțină drepturile în fața instanțelor naționale. În mod evident, motivul pentru care nu a procedat astfel este acela că, la început, nici Comisia, nici reclamanta nu au presupus că dispozițiile germane în cauză încălcau în mod clar articolul 30.

*Comisia* consideră că, în ceea ce privește faptele în cauza C-46/93, este necesar să se examineze separat, pe de o parte, interdicția denumirii „bere” pentru berea care nu este preparată în conformitate cu legea purității și, pe de altă parte, interdicția de a importa bere cu aditivi. În ceea ce privește norma denumirii de vânzare, se pare că autoritățile germane ar fi trebuit să știe, ținând seama de jurisprudența constantă în materie, că nu se pot justifica în dreptul comunitar barierele în calea importului care rezultă dintr-o asemenea interdicție. În schimb, în ceea ce privește interdicția introducerii pe piață a berii cu aditivi, a trebuit să se aștepte hotărârea în cauza 178/84, citată anterior, pentru ca să se stabilească în mod clar că această interdicție nu făcea obiectul derogării de la articolul 36 din Tratatul CEE.

59. *Factortame ș.a., precum și Rawlings* consideră că, în cauza C-48/93, răspunderea Guvernului Regatului Unit este angajată, oricare ar fi criteriile aplicate, pentru următoarele motive: în primul rând, dispozițiile în litigiu din Merchant Shipping Act 1988 constituie o încălcare evidentă a articolelor 7, 52 și 221 din Tratatul CEE, ținând seama de hotărârile pronunțate de către Curte în cauzele C-221/89 și C-246/89; în al doilea rând, reclamanții, Comisia și alte state membre, au ridicat obiecții împotriva legislației propuse într-un stadiu inițial; cu toate acestea, Regatul Unit a ignorat aceste obiecții și a aplicat legislația, refuzând orice colaborare cu Comisia; în cele din urmă, în al treilea rând, legea a fost redactată deliberat în scopul de a împiedica orice exceptare și fără nici un amendament cu privire la drepturile dobândite, cu intenția de a reduce posibilitățile de acțiuni judiciare anticipate, de a reduce eventuala acordare de măsuri provizorii și, în cele din urmă, de a cauza un prejudiciu unui grup specific de resortisanți comunitari, din care mulți erau stabiliți legal în Regatul Unit de mult timp.

*Guvernul irlandez și cel al Regatului Unit* consideră, dimpotrivă, că Parlamentul din Regatul Unit s-a confruntat cu două interese concurente ale dreptului comunitar: pe de o parte, comunitățile de pescari britanici, care invocau protecția principiului „stabilității relative” a politicii comune a pescuitului și, pe de altă parte, cei care nu făceau parte din comunitățile de pescari britanici și care se bazau pe principiul nediscriminării pe motiv de naționalitate în accesul la o activitate economică. Merchant Shipping Act 1988 s-a străduit să pună în aplicare primul principiu. Istoricul următoarelor acțiuni în justiție confirmă cât de nesigură era situația juridică. Într-adevăr, la data adoptării legii din 1988, nu se stabilise încă în ce măsură competențele unui stat membru de a stabili normele de înmatriculare a navelor intrau în domeniul de aplicare al dreptului comunitar. Un anumit număr de instanțe engleze experimentate nu au fost în măsură să își formeze o opinie precisă în ceea ce privește problema dacă dreptul comunitar fusese încălcat. În cauza C-221/89, cinci state membre au intervenit în favoarea Regatului Unit și un stat membru în favoarea reclamanților și a Comisiei.

*Comisia* menționează că a prevenit în scris Regatul Unit că dispozițiile preconizate pentru înmatricularea navelor erau contrare interdicției discriminărilor pe motiv de naționalitate și că, în orice caz, în urma hotărârii *Factortame I*, citată anterior, era clar că o discriminare privind reședința ar fi inacceptabilă.

60. *Rawlings* consideră că, oricare ar fi fost condițiile considerate oportune pentru a permite persoanelor particulare să obțină reparația prejudiciului cauzat de o legislație națională contrară dreptului comunitar, nu putea să nu îndeplinească aceste condiții. Aceasta consideră că ocupă printre reclamanți o poziție destul de specială, dat fiind că singurul motiv pe care l-au dat autoritățile Regatului Unit pentru a-i refuza autorizația de a continua să fie proprietarul unei nave de pescuit britanice și de a o opera era faptul că domnul Ramon Yllera, acționar și administrator al societății, era resortisant spaniol. Or, aplicarea Merchant Shipping Act 1988 în cazul *Rawlings* presupunea o discriminare directă și evidentă bazată pe naționalitate.

D. Condiția de „greșală” (a treia întrebare în cauza C-46/93)

61. *Brasserie du Pêcheur* menționează că trimiterea făcută de către Curte în hotărârea *Francovich*, citată anterior, la autonomia normelor naționale de procedură, poate avea drept consecință faptul că dreptul național face ca reparația prejudiciului să depindă de dovada greșelii din partea administrației. Aceasta adaugă că, cu toate acestea, chiar în situația în care dreptul național impune o greșală din partea administrației, pentru a se putea acorda reparația prejudiciului, o asemenea greșală o reprezintă simplul fapt de a aplica o legislație incompatibilă cu dreptul comunitar. Acesta este, în special, cazul atunci când încălcarea a fost constatată printr-o hotărâre a Curții. Administrația poate fi scutită de această răspundere numai în măsura în care aceasta ar fi total lipsită de puterea de apreciere. Într-o situație asemănătoare, răspunderea îi revine astfel direct organului legislativ. În cele din urmă, aceasta consideră că, în orice caz, în cauza de față, încălcarea articolului 30 din Tratatul CEE prin interdicția de a comercializa bere importată este, în mod evident, o încălcare suficient de flagrantă a unei norme comunitare, care este suficientă pentru a genera obligația pentru statul german de a repara prejudiciul.

62. *Guvernul danez* consideră că principiul consacrat de către Curte, în jurisprudența acesteia referitoare la articolele 178 și 215 din Tratatul CEE, conform căreia răspunderea Comunității poate fi angajată „numai în prezența unei încălcări suficient de grave”, echivalează cu cerința unei greșeli („culpăregel”). Acesta adaugă că declarația Curții conform căreia un regulament este lipsit de valabilitate nu este suficientă în sine pentru a angaja răspunderea Comunității.

63. *Guvernul german* consideră că cerința unei greșeli, intenționate sau nu, săvârșite de către instituțiile statului, constituie o condiție de fond absolut legitimă a dreptului la reparație, pe care un stat membru o poate solicita în plus față de condițiile derivate din dreptul comunitar. Singura restricție ține de faptul că a impune o greșală nu trebuie să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației. Acesta consideră că dreptul german respectă această condiție.

64. *Guvernul spaniol* consideră că, în ceea ce privește actele organului legislativ, nu rezultă că greșala este un element care permite caracterizarea acestor acte, dat fiind că actul organului legislativ nu poate fi imputat unor agenți persoane fizice.

65. *Guvernul francez* consideră că, ținând seama de reticențele puternice care au prevalat până în prezent în statele membre pentru a angaja răspunderea organului legislativ datorită unui comportament culpabil, este important ca, în criteriile care trebuie definite, Curtea să se limiteze la conceptul de „încălcarea dreptului comunitar”, fără a impune instanțelor naționale să califice drept culpabilă o astfel de încălcare. Totuși, adaugă acesta, jurisprudența Curții privind răspunderea extracontractuală poate dezvolta criterii în funcție de care instanțele naționale pot condiționa dreptul la despăgubire. În special, trebuie să existe o încălcare gravă, prejudiciul trebuie să depășească riscul inerent activităților comerciale în sectorul în cauză și



trebuie să capete un caracter de specialitate, în sensul că se referă numai la un număr restrâns de victime.

66. *Guvernul olandez* consideră că, datorită faptului că în speță nu este vorba despre îndeplinirea unui obiectiv comunitar (de exemplu, transpunerea unei directive), ci de o obligație de a se abține de la adoptarea unor măsuri contrare dreptului comunitar cu ocazia realizării unor obiective naționale, este indicat să se ceară ca încălcarea din partea unui stat membru să fie efectiv eronată.

67. În opinia Comisiei, se poate face apel la jurisprudența Curții referitoare la acordarea de daune-interese și se poate lua în considerare răspunderea statului în mod corespunzător nivelului minim comunitar impus la titlul de la articolul 215 din Tratatul CEE. Din această jurisprudență a Curții rezultă că, în cazul actelor normative care implică alegeri de politică economică în domenii în care există o largă putere discreționară sau atunci când situația vizată este complexă, criteriile de răspundere se referă, printre altele, la elemente care, în numeroase sisteme juridice naționale, intră sub incidența conceptului de greșală.

68. *Brasserie du Pêcheur, Factortame și alții, precum și Comisia* adaugă că a solicita dovada unei greșeli comise de autoritățile naționale, în sensul unei intenții de a aduce un prejudiciu victimelor, nu este în conformitate cu dreptul comunitar. Într-adevăr, condițiile de exercitare a dreptului la reparație nu trebuie să facă exercitarea acestui drept practic imposibilă sau extrem de dificilă (hotărârea din 9 noiembrie 1983, *San Giorgio*, 199/82, Rec. p. 3595). Este aproape imposibil să se poată demonstra intenția de a cauza un prejudiciu sau cunoașterea nelegalității actului fără să se obțină accesul la documentele guvernului care conțin secrete de stat, despre care nu există nici o îndoială că trebuie protejate cu cea mai mare tenacitate.

E. Sfera de aplicare materială a obligației de reparație [a patra întrebare litera (a) în cauza C-46/93 și a doua întrebare în cauza C-48/93]

69. *Guvernele german, spaniol și cel al Regatului Unit, precum și Comisia* menționează că, din hotărârea *Francovich*, citată anterior, rezultă că intră sub incidența dreptului național criteriile aplicabile stabilirii sferei de aplicare a reparației. Guvernul spaniol adaugă că stabilirea întinderii prejudiciului și, prin urmare, a despăgubirii, nu intră în competența Curții, ci a instanțelor statelor membre.

70. *Brasserie du Pêcheur, Factortame ș.a., precum și Rawlings* consideră că, cu toate acestea, din punctele 42 și 43 din hotărârea *Francovich* rezultă că nu pot fi mai puțin favorabile criteriile despăgubirii decât cele care privesc reclamații asemănătoare de natură internă și nu pot fi concepute astfel încât să facă obținerea reparației practic imposibilă sau extrem de dificilă. Aceștia adaugă că normele de drept naționale nu pot eroda esența și eficiența unei reparații.

71. *Brasserie du Pêcheur* consideră că drepturile reclamanților nu sunt pe deplin garantate în cazul în care elementul fundamental al prejudiciului cauzat de încălcarea dreptului comunitar este despăgubit și atunci când acest element fundamental trebuie stabilit în funcție de natura dreptului care a fost încălcat.

72. *Factortame ș.a.* adaugă că este necesar să se stabilească anumite linii de conduită pentru a diminua ceea ce altfel ar putea da naștere unor divergențe inacceptabile în punerea în aplicare a reparației în diferitele state membre, deoarece nu este vorba despre un domeniu în care poate exista o armonizare comunitară. O orientare din partea Curții poate evita, de asemenea,

o altă acțiune pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, ce ar constitui un motiv de întârziere.

73. *Guvernul german* consideră că este posibil să se limiteze răspunderea la atingerea adusă drepturilor anumitor bunuri individuale, înțelese în sensul unui drept absolut analog la proprietate. Dreptul comunitar nu impune să se acorde o despăgubire integrală, deoarece un drept limitat poate, de asemenea, să permită atingerea obiectivului aplicării efective a dreptului comunitar.

Comisia consideră, dimpotrivă, că trimiterea la sistemele juridice naționale este însoțită de rezerva respectării cerințelor minime ale jurisprudenței Curții referitoare la articolul 215 din Tratatul CEE și că aceste cerințe nu ar fi îndeplinite în cazul în care obligația de reparație s-ar limita la prejudiciile cauzate unor anumite bunuri individuale protejate de o dispoziție legală, spre exemplu cele cauzate proprietății.

74. *Brasserie du Pêcheur, Rawlings, guvernul francez și Comisia* consideră că, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții, este necesar să se țină seama de profitul nerealizat (*lucrum cessans*) în momentul stabilirii criteriilor de reparație. *Brasserie du Pêcheur* adaugă că, în ceea ce o privește, a fost privată de orice posibilitate de a își exporta produsul și că, prin urmare, prejudiciul constă esențial, dacă nu exclusiv, în profitul nerealizat. *Rawlings* adaugă că este necesar să se țină seama, de asemenea, de interesele aferente profitului nerealizat. Comisia consideră că, dacă trebuie să se țină seama de profitul nerealizat, pierderile suferite datorită încălcării trebuie, cu toate acestea, să fie dovedite.

75. *Guvernul francez* consideră că noțiunea de prejudiciu care poate fi despăgubit nu este limitată și că se poate recunoaște posibilitatea unui prejudiciu moral, cu condiția să rezulte direct din încălcarea constatată.

76. *Guvernul irlandez și cel al Regatului Unit* menționează, în ceea ce privește cererea de daune-interese „exemplare” (exemplary damages), formulată de *Rawlings* în cauza C-48/93, că nu există nici un principiu de drept comunitar conform căruia statele membre trebuie să acorde o astfel de reparație în plus față de despăgubirea pierderii suferite în mod real de către reclamant. Într-adevăr, acest concept pare să existe numai în cadrul sistemelor de Common Law din Anglia, din Țara Galilor și din Irlanda și, prin urmare, nu este un principiu de drept comun sistemelor juridice ale statelor membre.

*Rawlings și Comisia* consideră, dimpotrivă, că faptul de a nega o asemenea posibilitate pentru încălcări ale dreptului comunitar, rezervând-o pentru anumite încălcări ale dreptului englez, vine în contradicție cu cerința conform căreia drepturilor care pot fi invocate în temeiul dreptului comunitar nu li se poate aplica un tratament mai puțin favorabil decât celor care fac obiectul unor acțiuni similare în temeiul dreptului național.

F. Sfera de aplicare, în timp, a obligației de reparație [a patra întrebare litera b) în cauza C-46/93]

77. *Brasserie du Pêcheur* consideră că, în speță, dreptul de a obține reparația prejudiciului își are originea în încălcarea unei dispoziții a tratatului, care are un efect direct și s-a născut, prin urmare, în momentul în care s-a săvârșit încălcarea. Hotărârea care constată încălcarea dreptului comunitar are numai un caracter declarativ.

78. *Guvernul francez și Comisia* consideră, de asemenea, că existența unei hotărâri a Curții care constată o încălcare nu este o condiție prealabilă pentru reparația prejudiciului cauzat de

această încălcare. Se pare că trebuie, mai degrabă, să se analizeze în ce moment autoritățile ar fi trebuit să știe, fără a putea invoca o eroare scuzabilă, că acestea acționau cu încălcarea dreptului comunitar.

79. *Guvernul spaniol* consideră că, în această privință, deschiderea dreptului la reparație este condiționat de o hotărâre în neîndeplinirea obligațiilor sau în interpretarea dispoziției dreptului comunitar în cauză. Guvernul spaniol adaugă că principiul certitudinii juridice impune o prudență extremă în recunoașterea unor efecte retroactive la declarațiile de nelegalitate.

80. *Guvernul german* consideră că, în ceea ce îl privește, ținând seama de jurisprudența Curții cu privire la consecințele unei hotărâri pronunțate în cadrul unei proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor, o astfel de hotărâre obligă statul membru numai să elimine *ex nunc* încălcarea tratatului și nu impune și eliminarea consecințelor acestei încălcări în trecut. În subsidiar, în cazul unui răspuns afirmativ la întrebările 1 și 4 litera b) în cauza C-46/93, acesta consideră că aplicarea jurisprudenței Francovich în cauza de față ar avea consecințe financiare incalculabile și că unele considerații necesare de certitudine juridică obligă la limitarea posibilității, pentru orice persoană interesată, de a obține o reparație pentru prejudicii cauzate înainte de pronunțarea hotărârii. Prin urmare, ar trebui să se limiteze această posibilitate la victimele care au formulat anterior o acțiune în instanță sau o reclamație echivalentă.

81. *Guvernul danez* și Comisia consideră că este, de asemenea, necesar să se analizeze dacă reclamantul a acceptat prejudiciul fără a denunța, de-a lungul a mai multor ani, presupusa încălcare și, prin urmare, s-a abținut de la a se prevala de o dispoziție a tratatului direct aplicabilă în fața instanțelor naționale (obligație de diligență).

G. C. Rodríguez Iglesias  
Judecător raportor

**CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
GIUSEPPE TESAURO  
prezentate în ședința din 28 noiembrie 1995\***

**Tablă de materii**

Faptele, legislațiile naționale și întrebările preliminare.....	I - 1067
a) Cauza C-46/93 (Brasserie du pêcheur).....	I - 1068
b) Cauza C-48/93 (Factortame III) .....	I - 1070
Termenii problemei și planul concluziilor.....	I - 1074
I. Cu privire la principiul răspunderii statului în dreptul comunitar: temei și domeniu de aplicare.....	I - 1076
a) Afirmarea în jurisprudența Curții a obligației de reparație a statelor membre în culpă: hotărârea Francovich ș.a. și deciziile anterioare.....	I - 1078
b) Principiul „comunitar” al răspunderii: doar un mijloc de combatere a unei lacune în apărarea drepturilor sau principiul unui domeniu de aplicare mai larg?.....	I - 1082
c) Obligația de reparație a statului ca urmare a acțiunilor ori inacțiunilor organului legislativ...I - 1088	
II. Cu privire la condițiile obligației de reparație a statului.....	I - 1095
1. Soluția Francovich.....	I - 1097
2. Jurisprudența în temeiul articolului 215 al doilea paragraf.....	I - 1100
3. Criteriile „comunitare” privind condițiile generale ale răspunderii.....	I - 1104
a) Fapta care a generat prejudiciul: încălcarea dispozițiilor comunitare.....	I - 1105
- Caracterul manifest și grav al încălcării.....	I - 1106
- Greșeala: un element indispensabil?.....	I - 1111
b) Existența prejudiciului.....	I - 1114
c) Legătura de cauzalitate.....	I - 1116

---

\* Limba originală: italiana.

- Comportamentul părții vătămate.....	I - 1117
- Acțiunea în reparație și acțiunea în anulare: autonomie sau subsidiaritate?.....	I - 1117
4. Celelalte condiții.....	I - 1120
5. Momentul în care apare obligația de reparație.....	I - 1123
III. Răspunsurile la întrebările adresate de instanțele naționale.....	I - 1124
a) Cauza C-46/93 ( <i>Brasserie du pêcheur</i> ).....	I - 1124
b) Cauza C-48/93 ( <i>Factortame III</i> ).....	I - 1126
Concluzie.....	I - 1128

1. După ce a făcut obiectul cunoscutei hotărâri *Francovich ș.a.*<sup>1</sup>, tema răspunderii statului pentru încălcarea dreptului comunitar și a obligației de despăgubire a persoanelor particulare continuă să suscite un mare interes. De altfel, hotărârea respectivă nu a epuizat subiectul; rămân multe întrebări cu privire la unele aspecte importante.

Cererile formulate de *Bundesgerichtshof* (cauza C-46/93) și de *High Court of Justice* (cauza C-48/93), care adresează din nou întrebarea cu privire la încălcarea dispozițiilor tratatului pe care Curtea le-a constatat deja în hotărârile anterioare, oferă ocazia, dacă nu de a rezolva toate problemele rămase pe care le ridică acest subiect complex, atunci cel puțin de a furniza clarificări suplimentare în această privință, în special cu privire la existența răspunderii statului în cazuri altele decât cel al netranspunerii directivelor și cu privire la elementele *comunitare* ale dreptului persoanelor particulare de a obține reparația.

Astfel, Curtea urmează să ia în considerare anumite aspecte instituționale importante, în special raportul dintre dreptul comunitar și sistemele juridice naționale. Prin urmare, este un teren ce permite aprecierea funcționării corecte a sistemului juridic comunitar luat în ansamblu.

### **Faptele, legislațiile naționale și întrebările preliminare**

2. Referindu-ne la raportul de ședință pentru o expunere detaliată a cadrului normativ și a faptelor care sunt la baza acestei proceduri, ne limităm aici la indicarea elementelor care prezintă cea mai mare importanță pentru analiza noastră.

#### *a) Cauza C-46/93 (Brasserie du pêcheur)*

<sup>1</sup> Hotărârea din 19 noiembrie 1991 (C-6/90 și C-9/90, Rec. p. I-5357).

3. Brasserie du pêcheur SA, o berărie franceză cu sediul la Schiltigheim (Alsacia), susține că a fost constrânsă să întrerupă exportul de bere în Republica Federală Germania la sfârșitul anului 1981 pe motivul că berea pe care o fabrica nu respecta cerințele de „puritate” prevăzute la articolele 9 și 10 din Biersteuergesetz<sup>2</sup> (Legea fiscală a berii, denumită în continuare „BstG”). Mai precis, astfel cum rezultă din dezbaterile ședinței, controalele continue efectuate asupra comercianților de către autoritățile germane, care contestau conformitatea berii respective cu dispozițiile legii, l-au făcut pe importatorul german exclusiv al Brasserie du pêcheur să nu reînnoiască contractul de distribuție.

Ca urmare a hotărârii din 12 martie 1987<sup>3</sup>, în care Curtea a considerat că interdicția de comercializare a berii importate de alte state membre, considerată neconformă cu BstG, era incompatibilă cu articolul 30 din tratat, Brasserie du pêcheur a introdus împotriva Republicii Federale Germania o acțiune în repararea prejudiciului care i-a fost cauzat în urma acestei restricții la import, în perioada 1981 – 1987, în valoare de 1 800 000 DM, care nu corespunde decât unei fracțiuni din prejudiciul cauzat în realitate. Acțiunea fiind respinsă de instanțele inferioare, Brasserie du pêcheur a menținut aceleași concluzii în recursul introdus în fața Bundesgerichtshof.

4. Întrucât încălcarea menționată trebuie considerată ca fiind o omitere a organului legislativ, în măsura în care acesta nu a modificat BstG în conformitate cu dreptul comunitar, Bundesgerichtshof reamintește că repararea prejudiciilor este prevăzută în Republica Federală Germania de dispozițiile combinate ale articolului 839 din Bürgerliches Gesetzbuch (Codul civil german, denumit în continuare „BGB”) și ale articolului 34 din Grundgesetz (Legea fundamentală). Potrivit primului paragraf al acestei ultime dispoziții, „în cazul în care o persoană, în exercitarea unei funcții publice care îi este încredințată, încalcă obligațiile care îi revin în temeiul îndatoririlor sale față de un terț, răspunderea pentru această faptă aparține, în principiu, statului sau colectivității în serviciul căreia se află persoana respectivă. Dimpotrivă, articolul 839 primul paragraf din BGB prevede că, în cazul în care un funcționar care, cu intenție sau din neglijență, încalcă obligațiile care îi revin în raporturile cu un terț este obligat să repare prejudiciul provocat astfel terțului. Dacă a acționat din neglijență nu va răspunde de prejudiciu decât în cazul în care victima nu are o altă posibilitate de a fi despăgubită.

Pe lângă exercitarea unei funcții publice și nerespectarea unei obligații de serviciu, aplicabilitatea regulilor respective depinde prin urmare de cerința suplimentară ca terțul să poată fi considerat ca având legătură (*Drittbezogenheit*) cu obligația de serviciu nerespectată, ceea ce înseamnă că statul nu este răspunzător decât de nerespectarea obligațiilor de serviciu a cărei executare are în mod expres ca destinatar un terț, adică are ca scop apărarea unui drept al acestui terț. Ori, tocmai această ultimă condiție lipsește atunci când este vorba de o greșală legislativă, inclusiv cea din speță.<sup>4</sup> În sfârșit, așa cum a subliniat instanța de trimitere, prin

<sup>2</sup> Legea din 14 martie 1952 (*BGBI*, I, p. 148), modificată prin Legea din 14 decembrie 1976 (*BGBI*, I, p. 3341). Reamintim doar că articolul 10 păstrează denumirea „Bier” (bere) pentru berea fabricată conform cerințelor de „puritate” enunțate formal la articolul 9 din legea menționată.

<sup>3</sup> Comisia/Germania (Cauza 178/84, Rec. p. 1227).

<sup>4</sup> Greșala legislativă (*legislatives Unrecht*) este guvernată de aceleași reguli ca răspunderea administrației publice (*Amtshaftung*). Tocmai din această cauză posibilitatea de reparare a prejudiciilor imputabile unei greșeli legislative, aspect care este încă foarte controversat în Republica Federală Germania, este indiscutabil admisă atunci când este vorba de legi destinate să reglementeze situații deosebite (*Einzelfallgesetze*) sau în raport cu un act legislativ cum ar fi un plan de dezvoltare zonală (*Bebauungsplan*).

BstG organul legislativ impune sarcini care privesc colectivitatea, fără să vizeze o anumită persoană sau categorie de persoane care să poată fi considerate terți în sensul dispozițiilor menționate anterior<sup>5</sup>.

În al doilea rând, instanța de trimitere observă că, în funcție de un principiu dezvoltat de jurisprudența Bundesgerichtshof<sup>6</sup>, nu mai putem reține în speță o răspundere a statului pentru o intervenție nelegală a autorității publice, asimilabilă unei exproprieri. Din avizul instanței de trimitere, o asemenea concluzie se impune în măsura în care principiul respectiv, astfel cum reiese din acest caz, nu permite repararea prejudiciilor rezultate din legi contrare legii fundamentale, ceea ce este asimilabil reparării de prejudicii rezultate din nerespectarea unei obligații comunitare. Pe de altă parte, în orice circumstanță, nu a existat în speță nici o încălcare a drepturilor patrimoniale ale reclamantei care pot fi apărute pe baza regimului proprietății.

5. Estimând că dreptul german nu furnizează nici un temei care să permită o reparare a prejudiciului cauzat reclamantei, Bundesgerichtshof a adresat în consecință Curții o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, pentru a stabili dacă principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcările dreptului comunitar care-i sunt imputabile, așa cum rezultă din hotărârea Francovich ș.a. citată anterior, se aplică în litigiul în fața acestei instanțe. Mai precis, Curții i s-a solicitat să răspundă la următoarele întrebări:

„Principiul dreptului comunitar conform căruia statele membre au obligația de a repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcărilor normelor dreptului comunitar care le sunt imputabile se aplică și în cazul în care această încălcare rezultă din faptul că nu s-a adaptat o lege formală adoptată de parlament la normele de drept comunitar, al căror rang este superior (în speță: neadaptarea articolelor 9 și 10 din Biersteuergesetz la articolul 30 din Tratatul CEE)?

2) Sistemul juridic intern poate stabili că un eventual drept la despăgubire poate fi subiect al aceluiași restricții ca și cele aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale de rang superior de către o anumită lege, de exemplu, în cazul încălcării Grundgesetz al Republicii Federale Germania de către o simplă lege federală germană?

3) Sistemul juridic intern poate să condiționeze dreptul la despăgubire de existența unei greșeli (intenționate sau din neglijență) imputabile autorităților de stat răspunzătoare de această neadaptare?

4) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ și dacă răspunsul la a doua întrebare este negativ:

a) Obligația de despăgubire conform dreptului național se poate limita la repararea prejudiciilor cauzate anumitor bunuri individuale protejate printr-o dispoziție legală, de exemplu cele cauzate proprietății, sau este necesar să se compenseze în mod global totalitatea prejudiciilor cauzate patrimoniului, inclusiv profitul nerealizat?

b) Obligația de despăgubire se întinde asupra reparării prejudiciilor care erau deja cauzate

---

<sup>5</sup> Contextul care rezultă nu este de altfel foarte diferit de ceea ce este caracteristic sistemului italian – distincția dintre *diritti soggettivi* (dreptul subiectiv) și *interessi legittimi* (interesul legitim).

<sup>6</sup> A se vedea BGHZ (Culegerea hotărârilor Bundesgerichtshof în materie civilă) 90, p. 17, în special p. 29 și urm.

înainte ca Curtea Europeană de Justiție să constate, prin hotărârea din 12 martie 1987 (C-178/84) că articolul 10 din Biersteuergesetz încalcă dispozițiile comunitare de rang superior?”

*b) Cauza C-48/93 (Factortame III)*

6. Cererea de reparare a prejudiciilor rezultate din aplicarea Merchant Shipping Act din 1988 (Legea din 1988 privind marina comercială), cerere care a fost introdusă de cele 97 reclamante în acțiunea principală, se înscrie în prelungirea celebrei cauze Factortame, din care evocăm numai pasajele esențiale.

Reamintim că legea respectivă prevedea crearea unui nou registru naval pentru toate navele de pescuit britanice, deci inclusiv cele care era deja înmatriculate în vechiul registru. În special, noul sistem de înmatriculare, obligatoriu începând cu 1 aprilie 1989, impunea condiții mai stricte privind naționalitatea, reședința și domiciliul persoanelor fizice și juridice care erau proprietarii de navă. Navele de pescuit care nu îndeplineau aceste condiții nu puteau fi înmatriculate în noul registru și, prin urmare, nu erau autorizate să exercite activități de pescuit sub pavilionul Regatului Unit.

Noul sistem de înmatriculare a făcut obiectul unei acțiuni în fața Divisional Court care, prin ordonanța din 10 martie 1989, a suspendat aplicarea acestuia printr-o ordonanță președințială care a fost ulterior anulată de Curtea de Apel.<sup>7</sup> În același timp, Divisional Court a introdus o acțiune pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare cu privire la problemele de drept comunitar ridicate de solicitanți, asupra căreia Curtea s-a pronunțat prin hotărârea din 25 iulie 1991<sup>8</sup>. Cu această ocazie, Curtea a considerat că cerințele privind naționalitatea, rezidența și domiciliul proprietarilor navelor de pescuit, așa cum sunt prevăzute de noul sistem de registru din Regatul Unit, erau contrare dreptului comunitar, în special articolului 52 din tratat.

În ceea ce privește pretinsa incompatibilitate a legii respective cu dreptul comunitar, dar în limitele condițiilor de naționalitate, Comisia a introdus între timp o acțiune împotriva Regatului Unit, întemeiată pe articolul 169 din tratat. De asemenea, a cerut, pe calea ordonanței președințiale, suspendarea provizorie a aplicării legii, cerere pe care Curtea a aprobat-o prin ordonanța din 10 octombrie 1989<sup>9</sup>. În urma acestei decizii, Regatul Unit a modificat parțial legea respectivă, cu efect din 2 noiembrie 1989. Prin hotărârea din 4 octombrie 1991<sup>10</sup>, Curtea a statuat că, impunând condiții privind naționalitatea proprietarilor de nave, Regatul Unit nu și-a respectat obligațiile în temeiul articolelor 7, 52 și 221 din tratat.

---

<sup>7</sup> În această privință, pentru completarea expunerii, se cuvine să amintim aici că, în urma recursului reclamantelor în fața House of Lords, prin hotărârea din 18 mai 1989, această instanță a adresat Curții două întrebări preliminare cu privire la existența și sfera de aplicare a competenței unei instanțe naționale pentru a dispune măsuri provizorii atunci când este vorba de drepturi conferite de dreptul comunitar. În hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame ș.a. (C-213/89, Rec. p. I-2433, denumită în continuare hotărârea Factortame I), Curtea a statuat că „dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că instanța națională care, fiind sesizată cu un litigiu privind dreptul comunitar, consideră că singurul obstacol pentru care nu poate dispune măsurii provizorii este o normă de drept intern, trebuie să elimine aplicarea acestei norme”. Prin urmare, House of Lords a confirmat, la 11 octombrie 1990, ordonanța președințială acordată de către Divisional Court, până la soluționarea cauzei pe fond.

<sup>8</sup> Factortame ș.a. (C-221/89, Rec. p. I-3905, denumită în continuare Factortame II).

<sup>9</sup> Comisia împotriva Regatului Unit (246/89 R, Rec. p. 3125).

<sup>10</sup> Comisia împotriva Regatului Unit (C-246/89, Rec. p. I-4585).



Începând cu 2 octombrie 1991, în executarea hotărârii Factortame II, Divisional Court a emis o ordonanță prin care autoriza înmatricularea navelor de pescuit a 79 solicitanți și îi le cerea acestora să-și specifice cererile de despăgubire în fața Secretary of State for Transport. Prin ordonanța din 18 noiembrie 1992, a extins autorizația de a fi parte la proces și/sau de a cere despăgubire la mai multe societăți și diverse alte persoane; de asemenea, a autorizat Rawlings (a 37-a reclamantă) să-și modifice cererea de despăgubire pentru a include o cerere de daune-interese „exemplare” pentru comportament neconstituțional al autorităților publice (*exemplary damages for unconstitutional behaviour*).

Reparația cerută de petenți se bazează pe diverse capete de cerere, incluzând, în special, cheltuielile ocazionate și pierderile suportate de la intrarea în vigoare (1 aprilie 1989) a noii legislații contestate până în momentul în care au putut relua pescuitul.<sup>11</sup>

7. În dreptul englez, răspunderea pecuniară a statului a fost statuată de jurisprudență. În special, au fost utilizate aceleași forme de delikte (diversele *greșeli*) ca cele prevăzute pentru răspunderea civilă, în măsura în care se pot constitui comportamente ale administrației publice.

În primul rând, o posibilitate de reparație este admisă în caz de prejudiciu cauzat din neglijență (*tort of negligence*) în exercitarea activității administrative sau legislative<sup>12</sup>. Cu toate acestea, dat fiind că cerința prealabilă a oricărei acțiuni de acest tip este existența unei „obligații de diligență” (*duty of care*) în sarcina administrației publice și că jurisprudența în materie îi neagă existența în caz de pierdere pur financiară<sup>13</sup>, excluzând astfel posibilitatea de a repara acest tip de prejudiciu, urmează că o încălcare a dreptului comunitar nu poate da naștere decât foarte greu unei răspunderi. Noțiunea și sfera de aplicare a obligației de diligență fac în prezent obiectul unei profunde reflexii în jurisprudența Regatului Unit.<sup>14</sup>

În al doilea rând, răspunderea administrației publice poate fi angajată în caz de neîndeplinire a unei obligații legale (*breach of statutory duty*). Cu toate acestea, într-o asemenea ipoteză, posibilitatea reală de a obține daune-interese este considerabil limitată, deoarece opinia dominantă este că posibilitatea de a introduce acțiuni în anulare pentru a asigura respectarea legii exclude o acțiune pentru daune-interese<sup>15</sup>. Desigur, obligația de reparație în urma nerespectărilor dispozițiilor dreptului comunitar a fost precis afirmată în acest context, dar

---

<sup>11</sup> Deși instanța de trimitere face trimitere numai la 2 noiembrie 1989, data abrogării parțiale a legislației respective, vom observa că această abrogare n-a privit, în conformitate cu ordonanța Curții dată în cauza 246/89 R, decât dispozițiile discriminatorii în planul naționalității. Acest lucru implică, așa cum reclamantii din acțiunea principală au indicat în observațiile lor scrise prezentate în speță, faptul că legislația respectivă, în ceea ce privește celelalte cerințe considerate discriminatorii (condiții privind rezidența și domiciliul) și făcând obiectul cauzei Factortame II, nu a încetat să producă efecte prejudiciabile decât începând cu 11 octombrie 1990, dată la care House of Lords a confirmat, în urma hotărârii Curții Factortame I, ordonanța președințială care fusese solicitată. Pentru acest aspect, a se vedea nota 7.

<sup>12</sup> A se vedea, cu titlu de exemplu, hotărârea Wallace Edward Rowling, 1988, AC 473.

<sup>13</sup> O asemenea obligație este de fapt limitată cazurilor tipice, având consecința că orice act deteriorabil care a fost realizat în mod greșit nu generează răspundere. În jurisprudența mai puțin recentă, nu lipsesc totuși deciziile în care obligația de diligență este asimilată *neighbourhood principle*, care echivalează în substanță cu *neminem laedere*, dat fiind că acest principiu impune o interdicție de a prejudicia vreo persoană despre care se poate în mod rezonabil prevedea că riscă să fie vătămată (a se vedea, de exemplu, hotărârea Donoghue împotriva Stevenson, 1932, AC 562).

<sup>14</sup> A se vedea, de exemplu, hotărârea Lonhro împotriva Tebbit, 1992, A All ER, p. 280.

<sup>15</sup> A se vedea, de exemplu, Thornton, 1979, QB, 626.

numai atunci când este vorba de „acțiuni de drept comun”<sup>16</sup>.

În schimb, în cazul în care încălcarea este de domeniul exclusiv al dreptului public, răspunderea nu poate fi angajată decât în caz de abuz de putere în exercitarea unei funcții publice (*misfeasance in public office*). Este vorba de o singură *greșeală* care nu privește raporturi de drept privat, ci în special administrația publică. Existența unui comportament nelegal deliberat elimină totuși posibilitatea de a obține despăgubirea prejudiciilor cauzate, chiar și atunci când acestea rezultă din încălcări ale dreptului comunitar. Astfel, așa cum Divisional Court a subliniat în ordonanța de trimitere, Court of Appeal a precizat, în cauza Bourgoin<sup>17</sup>, că statul nu este obligat nici în temeiul dreptului englez, nici în temeiul dreptului comunitar să despăgubească victimele unui comportament considerat contrar dreptului comunitar, dacă nu reiese că ministrul a acționat cu bună știință că actului respectiv este nelegal și cu intenția de a aduce un prejudiciu reclamantilor. În urma hotărârii Francovich ș.a., House of Lords a emis totuși îndoieli cu privire la temeinicia soluției enunțate în hotărârea Bourgoin.<sup>18</sup>

8. Divisional Court estimează că aplicarea jurisprudenței naționale a condus la refuzarea despăgubirii cerute de reclamanti. De asemenea, nefiind sigură că obligația de reparare a prejudiciilor cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile, așa cum reiese din hotărârea Francovich ș.a., își găsește aplicare și în speță, Divisional Court a adresat Curții o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, adresându-i următoarele întrebări:

„1) În cadrul tuturor circumstanțelor cauzei prezente, și anume atunci când:

a) legislația unui stat membru a impus condiții privind naționalitatea, domiciliul și reședința proprietarilor și operatorilor de vase de pescuit, precum și ale acționarilor și administratorilor societăților de armatori,

și

b) aceste condiții au fost considerate de către Curte (cauzele C-221/89 și C-246/89) ca fiind contrare articolelor 5, 7, 52 și 221 din Tratatul CEE,

dreptul comunitar conferă proprietarilor sau operatorilor acestor tipuri de vase, precum și administratorilor și/sau acționarilor societăților de armatori, un drept la despăgubire de către statul membru pentru pierderile înregistrate ca urmare a ansamblului încălcărilor Tratatului CEE menționate sau doar a unora dintre acestea?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, care sunt criteriile a căror aplicare este impusă de dreptul comunitar, după caz, instanței naționale pentru a hotărî asupra daunelor–

---

<sup>16</sup> A se vedea hotărârea Garden Cottage Foods, 1984, I AC 130 HL, în care House of Lords a admis în substanță, deși într-un *obiter dictum* (în speță se solicita o măsură de urgență), obligația de reparare cu privire la o persoană căreia i-au fost cauzate prejudicii din cauza comportamentelor contrare articolelor 85 și 86 din tratat, comportamente ale persoanelor particulare sau chiar ale administrației publice, dar în ipoteza în care aceasta acționează ca o persoană particulară.

<sup>17</sup> Hotărârea Bourgoin s.a. împotriva Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, 1986, 1 QB p. 716 AC.

<sup>18</sup> Hotărârea Kirklees Metropolitan Borough Council împotriva Wickes Building Supplies Ltd (1992, 3 WLE, p. 170, în special p. 188).

interese care reprezintă:

- a) cheltuielile și/sau pierderile de beneficii și/sau de încasări înregistrate în perioada următoare intrării în vigoare a condițiilor respective, perioadă în care vasele au fost obligate să fie ancorate în port, să obțină noi comenzi de pescuit și/sau să încerce să obțină înmatricularea în alt loc;
- b) pierderile cauzate de vânzarea vaselor, a unor părți din vase sau de acțiuni la societățile de armatori sub valoarea lor reală;
- c) pierderile cauzate de obligația de a furniza cauțiuni, de a plăti amenzi și cheltuieli legale antrenate de preținse încălcări în raport cu radierea vaselor din registrul național;
- d) pierderile cauzate de imposibilitatea acestor persoane de a continua să dețină și să utilizeze aceste vase;
- e) pierderea remunerațiilor pentru serviciile oferite;
- f) cheltuielile suportate în încercarea de a limita pierderile menționate anterior;
- g) daune-interese exemplare, după caz?

### **Termenii problemei și planul concluziilor**

9. Problema răspunderii statului pentru încălcarea dreptului comunitar, foarte importantă atât la nivelul principiilor, cât și al consecințelor pe care le-ar putea avea pentru statele membre o definiție largă și generalizată a acestei răspunderi, este complexă și cu siguranță are unele capcane, așa cum o arată bogata dezbateră doctrinală care s-a dezvoltat în acest sens în ultimii ani.

În prezenta procedură, Curtea trebuie să stabilească dacă Statul are vreo obligație de reparație și, în acest caz, în ce condiții și pentru ce categorii de prejudiciu, față de persoanele particulare cărora le-au fost cauzate prejudicii din cauza aplicării legilor naționale contrare dreptului comunitar.<sup>19</sup>

10. În primul rând, este necesar să se stabilească dacă obligația de reparație a prejudiciilor trebuie definită în cauză, abordată deja în hotărârea Francovich ș.a., de netranspunere a unei directive ale cărei dispoziții, chiar în cazul unor circumstanțe speciale, nu sunt susceptibile de a fi direct invocate de justițiabili pentru obținerea prestației în favoarea lor prevăzută de directivă sau chiar dacă este necesar să o extindă în cazul în care, ca și în speță, prejudiciul cauzat persoanei particulare rezultă din aplicarea unei legi naționale contrară normelor comunitare pe care persoanele particulare le pot susține direct în fața instanțelor naționale. În acest scop, pare oportun să reamintim condițiile în care a fost afirmată până în prezent obligația de reparație în sarcina statelor membre pentru încălcarea dreptului comunitar și, chiar prin aceasta, să ne întoarcem la temeiul răspunderii în dreptului comunitar. De

---

<sup>19</sup> Pentru cazul diferit al unei răspunderi preținse a statului pentru prejudiciile cauzate din cauza unui comportament al administrației contrar dreptului comunitar, a se vedea cauza Lomas, C-5/94, în curs. De altfel, concluziile avocatului general Léger, prezentate în ședința din 20 iunie 1995, are în vedere unele aspecte relevante pentru această procedură.

asemenea, ni se pare util să ne oprim asupra pretensei nerăspunderi a statului din cauza organului legislativ, care a fost și el chemat (deși cu o anumită circumspecție) în această procedură pentru a elimina, în mod abstract și în principiu, răspunderea statului în cazurile menționate în speță.

În al doilea rând, este necesar să se stabilească dacă, sub rezerva limitelor bine-cunoscute identificate în mai multe rânduri de jurisprudența Curții, condițiile răspunderii sunt condițiile proprii fiecărei ordini juridici interne sau dacă dreptul comunitar impune cel puțin *condițiile de fond* suficiente pentru ca statul membru în culpă să fie obligat să repara prejudiciile cauzate. În cazul în care se va impune această a doua teză, este evident necesar să se stabilească dacă este suficientă o simplă încălcare pentru cauzarea unui prejudiciu persoanei particulare sau dacă mai este nevoie de altceva, așa cum majoritatea statelor membre au susținut în această procedură și, în special, dacă acest ceva suplimentar poate fi asimilat cerinței unei greșeli sau necesită alte condiții precum cele pe care Curtea le-a identificat în materie de răspundere extracontractuală a instituțiilor comunitare (în temeiul articolului 215). De asemenea, din punctul de vedere al legăturii de cauzalitate, este necesar, de exemplu, să se aprecieze dacă faptul că, prin natura sa, dispoziția comunitară încălcată permite persoanei particulare să își apere direct drepturile, pentru a elimina nelegalitatea deja constatată cu privire la fond are vreo importanță astfel încât să trebuiască, în orice caz, să se determine momentul în care apare obligația de reparație. În sfârșit, este necesar să ne oprim asupra *condițiilor procedurale* care reglementează dreptul la reparație, precum și criteriile de evaluare ale întinderii prejudiciului.

11. Prin urmare, acestea sunt punctele pe care le abordăm și problemele pe care încercăm să le rezolvăm. Analiza care urmează este, în consecință, divizată în trei părți. Prima parte este consacrată principiului răspunderii statului în dreptul comunitar, pentru a scoate în evidență temeiul și sfera de aplicare, chiar în ceea ce privește faptele nelegale ale organului legislativ și pentru a aprecia, în special, dacă acțiunea în răspundere nu are decât un caracter rezidual, adică nu poate fi exercitată decât în cazul în care persoana particulară nu dispune de alte mijloace pentru a susține drepturile pe care i le conferă dreptul comunitar sau dacă are o sferă de aplicare mai generală.

În ceea ce privește condițiile răspunderii, să spunem mai întâi că, spre deosebire de condițiile de formă, condițiile de fond minimale nu pot fi decât comune și, prin urmare, comunitare. În opinia noastră, acesta este singurul mijloc de a evita ca, pentru aceeași încălcare, posibilitatea unei despăgubiri să nu fie garantată în diferitele statele membre și, din această cauză, să se producă o discriminare între persoanele particulare pe care o comunitate de drept nu ar putea-o tolera. Prin urmare, a doua parte este consacrată condițiilor care permit persoanelor particulare să obțină reparația, adică elementele comunitare ale răspunderii, precum și limitele pe care dreptul comunitar le pune condițiilor procedurale. În opinia noastră, acestea din urmă, după exemplul criteriilor de evaluare a extinderii prejudiciului, rămân reglementate de dreptul național.

În sfârșit, vom descrie cele două cazuri din speță și vom răspunde la întrebările care stau la baza acestei proceduri.

*I – Cu privire la principiul răspunderii statului în dreptul comunitar: temei și domeniu de aplicare*

12. Ideea răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate prin activitatea legislativă nu are nimic surprinzător. Principiul pe care se bazează majoritatea regimurilor de drept comun ale răspunderii extracontractuale este *neminem laedere*, interpretat în diferite moduri și limitat, conform căruia orice persoană este obligată să repare prejudiciile ce rezultă din propria sa conduită prin care se încalcă o obligație juridică<sup>20</sup>. Acesta este principiul care inspiră, fără îndoială, diferitele regimuri, rezultate în general din construcții jurisprudențiale, cu privire la răspunderea *autorităților publice*, care prezintă totuși trăsături specifice și originale pentru natura activității pe care acestea le exercită, în special în cazul activității legislative. De asemenea, răspunderea autorităților publice este strâns legată, chiar necesar, de prejudiciul injust, deoarece acesta rezultă dintr-un comportament contrar legislației; este într-un anumit fel reversul medaliei.

Cu siguranță, fiind vorba de autorități publice, ținând seama tocmai de natura activității exercitate și de consecințele ce rezultă dintr-o eventuală recunoaștere generalizată a răspunderii și a obligației de reparație, tendința a fost dintotdeauna de restrângere în diferite moduri a domeniului răspunderii. Prin urmare, sfera de aplicare a acestei limitări, care poate mai întâi de toate să se rezume în celebra formulă conform căreia răspunderea nu este „nici generală nici absolută”<sup>21</sup>, are legătură cu necesitatea de conciliere a intereselor opuse și concurente care sunt în cauză, și anume, pe de o parte, cel al persoanei vătămate de a obține cel puțin o compensație financiară pentru prejudiciul cauzat și, pe de altă parte, cel al statului de a nu răspunde întotdeauna și în orice circumstanță de prejudiciul cauzat de activitatea organelor sale în exercitarea sarcinilor instituționale care le sunt încredințate.

Limitarea domeniului răspunderii a cunoscut în mod evident de-a lungul timpului și în funcție de diferitele sisteme juridice evoluții semnificative. În special, cu consacrarea *statului de drept*, accentul s-a deplasat din ce în ce mai mult, cel puțin în sistemele juridice cele mai evoluat, de la comportamentul autorului prejudiciului la drepturile persoanei vătămate, ca și pentru răspundere în general. Din acest punct de vedere, răspunderea statului și obligația de reparație care rezultă au ajuns să constituie un mijloc care permite sancționarea comportamentelor *contra ius* și/sau prejudiciabile și, prin asta, să aducă o protecție eficientă a drepturilor individuale.

13. Logica pe care am expus-o ne duce la o primă constatare simplă cu privire la principiul răspunderii statului din cauza încălcărilor dreptului comunitar. Faptul că statele membre, chiar și în condițiile care limitează în diverse moduri domeniul răspunderii, pot fi chemate să răspundă pentru prejudiciile cauzate de o activitate legislativă a administrației publice ne face

---

<sup>20</sup> În sfârșit, dacă este adevărat că acest principiu nu are aceeași sferă de aplicare generală în toate sistemele juridice – astfel cum reiese din sistemul britanic în care sfera de aplicare (restrictivă) a *duty of care* este limitată – în măsura în care reamintește de ideea de prejudiciu injust, îl putem totuși considera ca fiind punctul de plecare al oricărei reflecții asupra răspunderii.

<sup>21</sup> Hotărârea Blanco a Tribunal des conflits, 8 februarie 1873, în D. 1873, II, 20.

să considerăm că nu este rezonabil să nu răspundă mereu și în orice caz de încălcărilor dreptului comunitar care au o incidență asupra drepturilor patrimoniale ale persoanelor particulare ce suportă consecințele acestor încălcări.

În concluzie, în măsura în care cel puțin principiul răspunderii statului face parte din tradiția ansamblului sistemelor juridice<sup>22</sup>, trebuie să poată găsi aplicare chiar în cazul în care comportamentul nelegal este constituit din în încălcarea unei norme comunitare.

14. Pe de altă parte, trebuie observat că, în cazul în care este obligația statului și, prin urmare, a organelor sale de a asigura aplicarea corectă a dreptului comunitar și, în special, de a garanta persoanelor particulare efectul deplin al drepturilor care le sunt conferite, la fel de clar este că, atunci când este vorba de drepturile unei persoane particulare în temeiul unor dispoziții comunitare, este obligația Curții să controleze gradul adecvat al protecției oferite de sistemele juridice interne. Controlul a fost împins în repetate rânduri până la a cere statului respectiv să adopte o cale jurisdicțională de atac neprevăzută de sistemul său juridic.<sup>23</sup>

În consecință, ar fi incoerent în raport cu jurisprudența în domeniu și cu caracteristicile sistemului juridic în ansamblul său, în special din punctul de vedere al repartizării competențelor între Comunitate și statele membre, ca dreptul comunitar să manifeste o lipsă completă de interes față de repararea prejudiciilor, având încredere, în această privință, și fără cel mai mic control, în fiecare sistem juridic intern.

a) Afirmarea în jurisprudența Curții a obligației de reparație a statelor membre în culpă: hotărârea Francovich ș.a. și deciziile anterioare.

15. Hotărârea Francovich ș.a., care nu poate fi punctul de plecare al unei reflecții cu privire la tema răspunderii pecuniare a statului pentru încălcarea dreptului comunitar, nu constituie până în prezent decât răspunsul cel mai precis în domeniu. În speță, era vorba de netranspunerea directivei privind protecția muncitorilor salariați în caz de insolvabilitate a angajatorului, directivă care impune statelor membre crearea unui mecanism de garanție minimală pentru creanțele cu titlu de salarii. O instanță italiană a întrebat Curtea dacă, în lipsa punerii în aplicare a acestei directive de către un stat membru, persoanele particulare pot invoca direct în fața instanțelor naționale reglementarea comunitară pentru a obține beneficiile ei, precum și pentru a solicita în orice mod statului membru repararea prejudiciului în cazul în care directiva nu și-a produs efectul direct. Prin urmare, Curții i-a fost adresată nu numai întrebarea privind efectul direct al anumitor dispoziții ale unei directive, dar și întrebarea cu

---

<sup>22</sup> Pentru o idee generală esențială a regimului existent în domeniu în diferitele state membre, a se vedea Schockweiler-Wivernes-Godart: „Le regime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne”, în *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, p. 27 și urm., în special p. 54.

<sup>23</sup> În această privință a se vedea punctele 43 – 47 de mai jos.

privire la repararea prejudiciului legat de netranspunerea acestei directive.<sup>24</sup>

Constatând că dispozițiile în cauză ale directive erau suficient de precise și absolute în ceea ce privește determinarea beneficiarilor garanției și conținutul acesteia, Curtea a ajuns la concluzia că aceste dispoziții nu puteau fi direct invocate în fața instanței naționale pentru a cere prestarea prevăzută în favoarea lor de către directivă. În special, identitatea „persoanei răspunzătoare” nu era precisă și, pe de altă parte, statul nu putea fi considerat răspunzător pentru simplul motiv că nu luase la timp măsurile de transpunere a directivei respective.

16. Trecând apoi la examinarea posibilității pentru persoana particulară de a solicita și obține repararea prejudiciilor eventual cauzate, Curtea a reamintit mai întâi caracteristicile esențiale ale sistemului comunitar și, în special, sarcinile instanțelor naționale. A ajuns la concluzia concisă și totuși incontestabilă că „principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcările dreptului comunitar care îi sunt imputabile este inerent sistemului tratatului” (punctul 35).

Mai precis, Curtea a enunțat acest principiu deducându-l din două elemente fundamentale ale ordinii juridice comunitare. În primul rând, ea a arătat că „deplina eficiență a normelor comunitare este contestată și protecția drepturilor pe care le recunoaște este slăbită în cazul în care persoanele particulare nu au posibilitatea de a obține reparația atunci când drepturile le sunt vătămate printr-o încălcare a dreptului comunitar imputabilă unui stat membru” (punctul 3). De asemenea, Curtea a subliniat că posibilitatea de a obține o reparație din partea statului membru „este în special indispensabilă în cazul în care, ca și în speță, deplinul efect al normelor comunitare este condiționat de o acțiune din partea statului și în cazul în care, în consecință, persoanele particulare nu pot, în lipsa unei asemenea acțiuni, să-și susțină în fața instanțelor naționale drepturile care le sunt recunoscute de dreptul comunitar” (punctul 34).

În al doilea rând, ea a dedus o asemenea obligație de reparație, ca și în hotărârea Humblet/Etat belge<sup>25</sup>, din articolul 5 din Tratatul CE, „în temeiul căruia statele membre sunt obligate să ia toate măsurile generale sau speciale pentru a asigura executarea obligațiilor care le revin în temeiul dreptului comunitar”, obligații printre care se află precis „cea de a șterge consecințele nelegale ale unei încălcări a dreptului comunitar” (punctul 36).

---

<sup>24</sup> Reamintim că, în cauza Enichem Base ș.a., hotărârea din 13 iulie 1989 (380/87, Rec. p. 2491), o instanță italiană a cerut Curții să specifice dacă, în temeiul dreptului comunitar, „administrația publică este obligată să repare prejudiciul în cazul în care un act administrativ nelegal pe care îl adoptă lezează (nelegal) un drept subiectiv comunitar (diritto soggettivo comunitario) care, după transpunerea sa în sistemul juridic italian – păstrându-și caracterul comunitar – se prezintă sub forma unui interes legitim”(interesse legittimo) (raport pentru ședință, loc., cit., p. 2494 și urm.). Nici avocatul general, nici Curtea nu au dat un răspuns la această întrebare, deoarece răspunsurile la celelalte întrebări o făceau fără obiect. Pe de altă parte, este de remarcat că, în observațiile lor, atât Guvernul Regatului Unit, cât și guvernul italian au legat eventuale drepturi la repararea prejudiciului de singurele posibilități substanțiale și procedurale oferite de drepturile naționale.

<sup>25</sup> Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60, Rec. p. 1125, în special p. 1146). În cazul de față, dispoziția de trimitere era articolul 86 din Tratatul CECO, similar articolului 5 din Tratatul CE.

17. Prin urmare, perspectiva a fost cea a mijloacelor puse în aplicare pentru consolidarea eficienței normelor comunitare grație eficienței protecției juridice asigurate situațiilor juridice create de aceste norme și, de asemenea, pentru a nu lăsa neîndeplinirea obligațiilor de către statele membre fără consecințe, chiar tangibile.

În consecință, în funcție de aceste obiective, poziția persoanei particulare a fost utilizată și considerată la justa sa valoare. Răspunderea pecuniară a statului cu privire la indivizi ca urmare a prejudiciului cauzat de o carență a organului legislativ a fost în definitiv concepută de Curte ca un instrument destinat să garanteze protecția persoanelor particulare și, prin urmare, și o punere în aplicare corectă a dreptului comunitar. Din acest punct de vedere, ea are rădăcini care merg foarte departe, fie în raport cu unele precedente specifice de răspundere și de obligație de reparație a statelor membre<sup>26</sup> fie în contextul mai general al protecției efective a drepturilor acordate persoanelor particulare de normele comunitare.<sup>27</sup>

18. În sfârșit, să nu pierdem din vedere faptul că, de la începutul anilor 60, jurisprudența Curții a cuprins, chiar incidental, afirmații privind obligația de reparație pentru diverse încălcări ale dreptului comunitar. Ne referim în primul rând la hotărârea Humblet/Etat belge, citată anterior, în care Curtea a afirmat în mod special că, în cazul în care „constată într-o hotărâre că un act legislativ sau administrativ al autorităților unui stat membru este contrar dreptului comunitar, acel stat este obligat, în temeiul articolului 86 al Tratatului CECO, atât de a raporta actul respectiv, cât și de a repara efectele contrare legii pe care le-a putut produce”.<sup>28</sup>

19. De asemenea, plecând chiar de la ideea că neîndeplinirea obligațiilor de către statul membru poate aduce persoanelor particulare dreptul la obținerea reparației pe care Curtea, în repetate rânduri, l-a respins pe motiv de inadmisibilitate, deși statul membru, pârât într-o procedură de încălcare, a luat – în intervalul de timp dintre avizul motivat și procedura în fața Curții – măsurile necesare executării obligației ce făcea obiectul procedurii.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> N-au lipsit opinii în acest sens nici în doctrină: Pescatore: „Responsabilité des Etats membres en cas de manquement aux règles communautaires”, în *Foro Padano*, 1972, p. 10 și urm.; Kovar: „Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation des normes et décisions du droit communautaire”, în *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruxelles, 1978, p. 245 și urm., în special p. 272 și urm.; Barav: „Damages in the Domestic Courts of Breaches of Community Law by National Public Authorities”, în *Non Contractual Liability of the European Communities*, Europa Instituut University of Leiden, p. 149 și urm.

<sup>27</sup> Cu privire la acest aspect a se vedea punctele 27 – 32 de mai jos.

<sup>28</sup> Hotărâre citată anterior la nota 25. În speță se făcea referire, în special, la faptul ca guvernul belgian să ia măsurile necesare pentru anularea unui act și pentru restituirea sumelor percepute pe nedrept; dar formula generală utilizată de Curte – „repararea efectelor nelegale” – ajunge suficient de clar să înglobeze și ipoteza de reparație a prejudiciului eventual cauzat.

<sup>29</sup> O afirmație foarte clară în acest sens următoarea: „o hotărâre luată de Curte în temeiul articolelor 169 și 171 din tratat poate avea un interes material în vederea stabilirii bazei unei răspunderi pe care un stat membru o poate avea, ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor, față de alte state membre, de Comunitate sau de persoane particulare” (hotărârea din 7 februarie 1973, Comisia/Italia, 39/72, Rec. p. 101, punctul 11). În același sens indicăm și afirmația conform căreia, chiar în cazul în care neîndeplinirea acestor obligații a fost eliminată,



20. Afirmarea obligației de despăgubire a persoanelor particulare de către statele membre este încă și mai directă și explicită în hotărârea Russo<sup>30</sup>, în care Curtea a declarat că „în cazul în care un asemenea prejudiciu este cauzat din cauza încălcării dreptului comunitar, este obligația statului de a-și asuma, față de persoana vătămată, consecințele în cadrul dispozițiilor dreptului național referitoare la răspunderea statului”.

21. Prin urmare, rezultă în evidențierea afirmațiilor pe care le-am indicat că un stat membru poate cu siguranță fi chemat să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare din cauza unei fapte contrare legii constând din încălcarea normelor comunitare sau rezultate din această încălcare.

Cu toate acestea, acest caz precizează că răspunderea trebuie să fie constatată de instanța națională „în cadrul dispozițiilor dreptului național privind răspunderea statului”<sup>31</sup>. Prin urmare, în cadrul fiecărui drept național se înscria în principiu aprecierea problemei dacă statul era obligat să repare prejudiciile ce rezultă din încălcarea normelor comunitare<sup>32</sup>.

22. Ori, în acest plan specific, cazul menționat pare depășit de hotărârea Francovich ș.a., în care obligația de reparație în sarcina statelor membre în culpă își găsește temeiul în dreptul comunitar, chiar în ceea ce privește condițiile prealabile ale obligației de reparație.

În esență, în hotărârea Francovich ș.a., Curtea nu s-a limitat să lase în grija dreptului național suportarea *tuturor* consecințelor juridice ce decurg din încălcarea normei comunitare, dar a

---

interesul urmării acțiunii poate consta în stabilirea „temeiului unei răspunderi pe care un stat membru și-o poate asuma ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor sale mai ales față de persoane particulare” (hotărârea din 20 februarie 1986, Comisia/Italia, 309/84, Rec. p. 599, punctul 18). Afirmarea sus-menționată a Curții este destul de frecventă: hotărârea din 5 iunie 1986, Comisia/Italia (103/84, Rec. p. 1759, punctul 9); hotărârea din 17 iunie 1987, Comisia/Italia (154/85, Rec. p. 2717, punctul 6); hotărârea din 18 ianuarie 1990, Comisia/Grecia (C-287/87, Rec. p. I-125, publicație sumară). De asemenea, în sensul că interesul urmării acțiunii „poate consta în special din stabilirea bazei unei răspunderi pe care un stat membru o poate avea față de cei ale căror drepturi rezultă din respectiva neîndeplinire a obligațiilor”: a se vedea hotărârile din 24 martie 1988, Comisia/Grecia (240/86, Rec. p. 1835, punctul 14), din 30 mai 1991, Comisia/Germania (C-361/88, Rec. p. I-2567, punctul 31), și din 19 martie 1991, Comisia/Belgia (C-249/88, Rec. p. I-1275, punctul 4). Este clar că, pornind de la afirmațiile de acest gen nu se poate deduce deschiderea unui drept a persoanelor particulare la reparația prejudiciului cauzat ca urmare a încălcării tratatului, ci numai posibilitatea ca, în măsura în care dreptul național o prevede, persoanele particulare pot susține dreptul la reparație în raport cu o asemenea nerespectare.

<sup>30</sup> Hotărârea din 22 ianuarie 1976 (60/75, Rec. p. 45, punctul 9).

<sup>31</sup> Hotărârea Russo, citată la nota precedentă, punctul 9.

<sup>32</sup> Această poziție a fost ulterior confirmată în hotărârea din 13 februarie 1979, Granaria (101/78, Rec. p. 623, punctul 14) în care Curtea a declarat că „problema despăgubirii de către un organism național a prejudiciilor cauzate persoanelor particulare de către organismele și agențiile statelor membre, fie din cauza unei încălcări a dreptului comunitar, fie printr-o acțiune sau inacțiune contrară dreptului național, cu ocazia aplicării dreptului comunitar, nu reiese din articolul 215 al doilea paragraf din tratat și trebuie apreciată de instanțele naționale în funcție de dreptul național al statului membru respectiv”.

estimat că dreptul comunitar impunea statului o obligație de reparație față de persoana particulară, definind chiar, cel puțin pentru *acest* caz de răspundere, condițiile „comunitare” care determină o asemenea obligație.

b) Principiul „comunitar” al răspunderii: doar un mijloc de combatere a unei lacune în apărarea drepturilor sau principiul unei domenii de aplicare mai larg?

23. Problema ce trebuie abordată în prezent este problema dacă demersul pe care-l putem discerne din jurisprudența anterioară hotărârii Francovich ș.a. își păstrează (încă) temeiul sau dacă o obligație de reparație a statelor membre, în temeiul dreptului comunitar, poate și trebuie să existe și în celelalte cazuri pe lângă cel al netranspunerii directivelor.

În special, trebuie apreciat dacă dreptul comunitar prevede ca dreptul la reparație să fie garantat și în caz de încălcare a dispozițiilor direct aplicabile sau chiar dacă faptul că, într-o asemenea ipoteză, persoana particulară poate invoca direct dispoziția respectivă și, prin urmare, poate obține prin acest mijloc apărarea dreptului invocat, conduce la excluderea posibilității respective.

24. În acest din urmă sens s-a exprimat, în cursul acestei proceduri, guvernul german, olandez și cel irlandez. În sprijinul tezei lor, au susținut că legiuitorul comunitar nu a dorit să stabilească un regim general de răspundere a statelor membre pentru încălcările dreptului comunitar. Este ceea ce confirmă și faptul că statele membre nu au introdus nici o dispoziție în domeniu cu ocazia Tratatului de la Maastricht. De asemenea, în opinia guvernului german, nu este compatibil nici cu repartizarea competențelor dintre instituțiile comunitare și statele membre, astfel cum este prevăzută de tratat, nici cu principiul echilibrului instituțional pentru jurisprudență să completeze dreptul comunitar dincolo de limitele justificate ale unei lacune legislative.

În definitiv, dreptul la reparație are, în opinia guvernelor menționate, un rol de protecție pur și simplu subsidiar, adică nu este folosit decât în cazul în care dispozițiile nu pot fi altfel invocate în fața instanțelor naționale. Prin hotărârea Francovich ș.a., Curtea a dorit, în esență, să umple o lacună a sistemului de garantare a drepturilor, sancționând, datorită instituirii unei obligații de reparație, statul membru în culpă. Dimpotrivă, atunci când persoana particulară dispune deja de un drept de acțiune ce-i permite să invoce direct dispozițiile de drept comunitar, ca și în cazurile de față care sunt la originea prezentei proceduri, nu este deloc necesar, nici justificat, ca sistemul comunitar să impună acordarea unei reparații. Dreptul la despăgubire nu poate fi recunoscut de acum înainte persoanei particulare decât în măsura în care dreptul național o permite.

25. Nu pare posibilă subscrierea la o asemenea teză. În primul rând, rezultă chiar din jurisprudența Curții, în care răspunderea pecuniară a statului a fost în repetate rânduri angajată pentru încălcările dispozițiilor direct aplicabile, că posibilitatea unei protecții substanțiale nu exclude deloc o protecție pecuniară<sup>33</sup>. Și dacă este adevărat că în aceste cazuri Curtea s-a limitat să afirme că îi revine statului membru, în cadrul dispozițiilor dreptului național, obligația de a repara prejudiciile care îi sunt imputabile, este de asemenea adevărat, printre altele, că era vorba de cazuri în care obiectul întrebărilor adresate de instanța națională nu includea și problema specifică a dreptului la reparație.

Atunci când această temă a fost abordată în mod special, în hotărârea Francovich ș.a., Curtea nu a omis să precizeze că principiul răspunderii este inerent dreptului comunitar, această afirmație cu caracter general și de principiu fiind valabilă pentru orice ipoteză de încălcare a dreptului comunitar și nu numai în caz de netranspunere a directivelor<sup>34</sup>. Cu privire la această ultimă ipoteză, Curtea a precizat doar că dreptul la reparație este „deosebit de indispensabil”, deoarece individul este dacă nu privat de orice protecție, în ciuda drepturilor conferite de directivă. Această precizare nu exclude totuși repararea eventuală a prejudiciilor rezultate dintr-un alt gen de încălcări, cu atât mai mult cu cât Curtea a indicat apoi că *respectivale condiții ale dreptului la despăgubire depind de natura încălcării* dreptului comunitar care este la originea prejudiciului cauzat (punctul 38).

26. Afirmarea principiului răspunderii statului pentru încălcarea dispozițiilor comunitare direct aplicabile nu ni se pare că ar contraveni în vreun fel repartizării competențelor, astfel cum este prevăzută de tratat, între instituțiile comunitare și statele membre. În această privință, ne limităm să observăm că tocmai încălcarea dreptului comunitar provoacă un dezechilibru în repartizarea competențelor astfel cum a fost liber acceptată și subscrisă de state. Cerința eventual impusă de dreptul comunitar de a repara prejudiciile rezultate dintr-o asemenea încălcare nu constituie decât un mijloc care să permită restabilirea echilibrului.

Răspunderea statului pentru activitatea sa legislativă (a organului legislativ instituțional sau administrativ) constituie și din acest punct de vedere un element natural și necesar al sistemului juridic comunitar pe care statele membre l-au creat în cadrul tratatului. În sfârșit, trebuie constatat că statele membre sunt cele care, în mod liber, au convenit dispoziții convenționale care sunt la baza ansamblului sistemului și tot aceleași state membre sunt cele care sunt protagonistele decisive în procesul de elaborare a actelor comunitare. Prin urmare,

---

<sup>33</sup> Ne referim atât la hotărârea Russo, citată anterior, în care era vorba de un regulament cu privire la organizarea agricolă a piețelor, cât și la hotărârea din 12 iulie 1990, Foster ș.a. (C-188/89, Rec. p. I-3313, punctul 22), în care Curtea a declarat că articolul 5 alineatul (1) din Directiva 76/207/CEE privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament pentru femei și bărbați „poate fi invocat în vederea obținerii de daune-interese împotriva unui organism” însărcinat cu furnizarea unui serviciu de interes public. A se vedea, de asemenea, în ceea ce privește o încălcare a articolului 30, hotărârea din 5 iunie 1986, Comisia/Italia (citată anterior la nota 29), punctul 9.

<sup>34</sup> A se vedea, în special, punctele 33, 35 și 37 din hotărâre.

afirmarea răspunderii pentru neîndeplinirea obligațiilor nu echivalează decât cu ridicarea gradului de eficiență a sistemului și nu include nici o activitate complementară și cu atât mai puțin de substituie, în raport cu organul legislativ.

27. Este cu atât mai adevărat cu cât considerăm că răspunderea pecuniară a statului față de indivizi pentru prejudiciul provocat printr-o acțiune sau carență legislativă este concepută de Curte, repetăm, ca un instrument vizând să garanteze protecția persoanelor particulare și, de asemenea, în consecință, o punere în aplicare corectă a dreptului comunitar în toate statele membre.

Pe scurt, perspectiva este exact cea utilizată în jurisprudența constantă care a afirmat efectul direct, în sensul că persoana particulare are posibilitatea de a invoca direct în fața instanțelor naționale atât dispoziții ale tratatului cât și acte de legislație secundară, cu condiția bineînțeles să fie vorba de dispoziții suficient de clare, precise și necondiționate.

28. Ori, identificând efectul direct la unei dispoziții a tratatului care este adresată statelor membre și prevede o obligație în sarcina lor, constând, de exemplu, în eliminarea anumitor obstacole și nu reintroducerea lor, dreptul persoanei particulare la eliminarea acestor obstacole este determinat și considerat relevant, cu o consecință ulterioară că acest drept poate fi invocat în fața unei instanțe naționale pentru a obține o protecție adecvată. Astfel se identifică și se indică dreptul rezultat din obligația statului și de care persoana particulară beneficiază dacă această obligație este executată corect și precis.

Această constatare se aplică nu numai în planul dreptului, dar și în planul mijloacelor ce permit să beneficiezi de acest drept. Să reamintim că însăși Curtea a subliniat că justițiabilii statelor membre sunt privați de „orice apărare jurisdicțională directă a drepturilor [lor] individuale” în cazul în care trebuie considerat că garanțiile împotriva unei încălcări a dispozițiilor tratatului care impun obligații în sarcina statelor se limitează la cele prevăzute de articolul 169<sup>35</sup>. În definitiv, situația juridică a persoanei particulare, care este direct tributară unei dispoziții a tratatului, este utilizată, chiar în lipsa unei aplicări eronate a acestei dispoziții, pentru garantarea apărării depline și efective a drepturilor pe care trebuie să le asigure respectarea de către statul membru a dispoziției în cauză.

29. Aceeași idee reiese, și mai clar, din jurisprudența care, de la un moment dat, a sancționat netranspunerea sau transpunerea târzie de directive, atribuind și acestora din urmă, sub

---

<sup>35</sup> Hotărârea din 5 februarie 1963, Van Gend & Loos (26/62, Rec. p. 3, în special p. 25).

rezerva îndeplinirii de către acestea a anumitor condiții, efectul direct<sup>36</sup>. Prin urmare, acest lucru confirmă observația că, chiar și în cazul directivelor, sistemul comunitar a găsit în situația persoanei particulare un punct de sprijin eficace pentru a garanta punerea în aplicare a directivelor în absența transpunerii cerute.

30. De asemenea, este semnificativ faptul că, în aceleași condiții ca cele utilizate în hotărârea Francovich ș.a., Curtea a reafirmat obligația de reparație în sarcina statului, într-un caz în care dezbaterile priveau în mod clar posibilitatea de a invoca, în cadrul raporturilor dintre persoanele particulare, efectul direct al dispozițiilor unei directive care nu fusese transpusă în termenele prescrise<sup>37</sup>.

Afirmarea obligației de reparație, în ipoteza în care o directivă nu este susceptibilă să fie direct invocată în fața unei instanțe naționale, fie din cauza lipsei efectului direct al tuturor dispozițiilor necesare pentru a se putea bucura de dreptul pe care această directivă îl atribuie persoanei particulare fie din cauza lipsei efectului direct „orizontal” în cazul directivelor precise și necondiționate, constituie prin urmare și un mijloc care permite consolidarea situației juridice a persoanei particulare, în măsura în care lasă deschisă posibilitatea de compensare cel puțin pe plan patrimonial a dezechilibrului creat de neîndeplinirea obligațiilor de către stat.

31. În definitiv, pentru a asigura o protecție completă și eficientă a drepturilor conferite de către o dispoziție cu efect direct care obligă statul destinatar, se folosește situația juridică a

---

<sup>36</sup> Este cu atât mai adevărat cu cât acest efect direct a avut de la bun început și a păstrat ceea ce numim un caracter vertical, pentru consolidarea ideii că este vorba mai mult de un mijloc de prevenire a statelor să nu tragă foloase din neîndeplinirea obligațiilor lor decât de o calitate intrinsecă a dispoziției în cauză. De asemenea, este semnificativ faptul că aprecierea Curții în materie de directive nu a încetat să se rafineze și să se extindă progresiv. De exemplu, a fost extinsă categoria persoanelor publice împotriva cărora directiva poate fi invocată (a se vedea hotărârile din 22 iunie 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839, precum și Foster ș.a., citată anterior la nota 33); de asemenea, accentul a fost pus pe necesitatea pentru ca instanțele și administrația statelor membre să interpreteze dreptul național în lumina textului și a finalității directivei (a se vedea hotărârile din 10 aprilie 1984, Von Colson și Kamann, 14/83, Rec. p. 1891, și din 13 noiembrie 1990, Marleasing, C-106/89, Rec. p. I-4135, punctul 8). Este de ajuns să amintim, în această privință, că criteriul interpretării conform cu directivele așa cum sunt ele, indiferent de eventualul lor efect direct și de entitatea împotriva căreia normele naționale sunt invocate, într-atât încât să nu fim departe de efectele practice pe care le-ar produce efectul orizontal al directivelor precise și necondiționate.

<sup>37</sup> Hotărârea din 14 iulie 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325, punctul 27). După reamintirea faptului că părțile interesate pot aplica o directivă netranspusă invocând direct în fața instanței naționale dispozițiile care au un efect direct sau, în cazul în care acest lucru nu este posibil, solicitând o interpretare a dispozițiilor pertinente ale dreptului național care să fie în măsura posibilului conformă directivei în cauză, Curtea a precizat, în sfârșit, că „pentru cazul în care rezultatul prescris de directivă nu ar putea fi atins prin interpretare [...] dreptul comunitar impune statelor membre să repare prejudiciile pe care le-au cauzat persoanelor particulare pentru netranspunerea unei directive”. În același sens, a se vedea și hotărârea din 16 decembrie 1993, Wagner Miret (C-334/92, Rec. p. I-6911, punctul 23). În cazul de față, atunci când era vorba de o directivă, adică aceeași directivă din hotărârea Francovich ș.a., care fusese deja transpusă în sistemul juridic național, problema se punea din cauza neluării în considerare, în dispozițiile naționale pertinente, a unei anumite categorii de lucrători cu privire la care directiva respectivă nu fusese pusă în aplicare.

persoanei particulare rezultată direct din această dispoziție. De asemenea, în vederea asigurării apărării drepturilor conferite de o dispoziție fără efect direct, în sensul că nu este susceptibilă să fie direct invocată în fața instanțelor naționale, dar impune și o obligație pentru stat, se folosește, în cazul neîndeplinirii de către stat a acestei obligații, dreptul persoanei vătămate de a obține reparația.

Prin urmare, principiul rămâne același: pentru a se asigura punerea în aplicare a unei dispoziții care obligă statul, se folosește poziția juridică a persoanei particulare exploatându-i atât *conținutul plin și substanțial*, cât și *conținutul patrimonial*. Chiar rezultatul este identic: pe de o parte, se remediază deficiența statului membru în cauză; pe de altă parte, se asigură persoanei particulare o apărare eficientă a drepturilor rezultate din dispoziții comunitare. Eficiența dispoziției și, prin urmare, eficiența sistemului luat în ansamblu sunt consolidate.

32. Reiese suficient de clar din considerațiile precedente că hotărârea Francovich ș.a., departe de a fi constituit un moment excentric în jurisprudența Curții, a reprezentat un element pe deplin coerent și consecvent în raport cu un principiu care s-a repetat de nenumărate ori și fără îndoială, și anume cel al eficienței normelor comunitare și, prin urmare, al plenitudinii protecției juridice<sup>38</sup>.

Este vorba aici, fără îndoială, de un principiu inerent oricărui sistem juridic, fie el comunitar sau național. De asemenea, este incontestabil faptul că respectarea acestui principiu poate cere, în speță, garantarea pentru persoanele particulare a dreptului la repararea prejudiciilor cauzate din cauza activității sau carenței legislative a autorităților publice, indiferent de faptul că individul dispune sau nu de alte mijloace, pe lângă acțiunea în daune-interese, care să-i permită să susțină o atingere adusă situației juridice al cărei titular este în temeiul dreptului comunitar.

33. Pe de altă parte, afirmația – de acum necontestată – a obligației statului de reparație față de persoana particulare în cazul netranspunerii unei directive, și anume în caz de neîndeplinire de către stat a obligației (încălcarea articolelor 189 și 5 din tratat) care este legată numai indirect de o încălcare a unui drept ce aparține persoanei particulare, implică – *a fortiori* – că această apărare trebuie să poată fi acordată atunci când încălcarea în cauză privește *direct* dispozițiile ce conferă acestei persoane particulare o situație juridică subiectivă și care sunt,

---

<sup>38</sup> Pentru expuneri în sensul că „the decision in Francovich is undoubtedly consistent with, and a natural and logical extension of, the Court’s case law”, și că, după recunoașterea efectului direct și a obligației statelor membre de a asigura deplina eficiență a normelor comunitare, „it was but a small step to guarantee their full effect by holding states liable in damages for infringements of those rights for which they were responsible”, a se vedea Steiner: „From direct effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law”, în *European Law Review*, 1993, p. 3 și urm., în special p. 9. După cum se știe, literatura privind hotărârea Francovich ș.a. este abundentă. Printre contribuțiile cele mai recente, a se vedea Zenner: „Die Haftung der EG-Mitgliedstaaten für die Anwendung europarechtswidriger Rechtsnormen”, Munich, 1995.

din această cauză, susceptibile să fie direct invocate în fața instanțelor naționale.

În consecință, teza conform căreia nu putem „merge dincolo” de afirmația răspunderii în caz de netranspunere a unei directive nu numai că nu poate convinge pentru motivele pe care tocmai le-am expus, dar omite să țină seama de faptul că este chiar cazul vizat în hotărârea Francovich ș.a. ce constituie mai degrabă ultima (și nu prima) limită până la care jurisprudența Curții poate ajunge. În sfârșit, examinând mai îndeaproape, hotărârea Francovich ș.a. a atribuit un mijloc de protecție (cel puțin patrimonială) acolo unde protecția prevăzută era cea menționată la articolul 169, care nu oferă o protecție directă pentru persoana particulară. Dimpotrivă, pentru cazul încălcărilor dispozițiilor direct aplicabile, protecția există deja și poate fi direct invocată de persoana particulară, cu scopul numai de întări ceva mai puțin important, respectiv protecția patrimonială. În consecință, în acest caz nu se mai face nici acel „mic” pas logic care este, în schimb, necesar pentru a trece de la încălcarea articolului 189 la nerespectarea dreptului care poate fi atribuit persoanei particulare de către directivă.

Să nu uităm nici faptul că, în opinia jurisprudenței constante, dispozițiile direct aplicabile „trebuie să-și arate plenitudinea efectelor în mod uniform în toate statele membre încă de la intrarea lor în vigoare și pe durata valabilității lor”<sup>39</sup> și că „acest efect privește în mod egal pe orice instanță care, sesizată în cadrul competenței sale, are, în calitate de organ al unui stat membru, misiunea de a apăra drepturile conferite persoanelor particulare de către dreptul comunitar”<sup>40</sup>. Prin urmare, este clar că dispoziția comunitară direct aplicabilă conferă persoanei particulare o situație juridică subiectivă încă de la intrarea sa în vigoare și pe toată durata valabilității sale, indiferent și chiar în ciuda unei dispoziții naționale anterioare sau ulterioare care ar nega eventual această situație juridică. În consecință, instanța națională este obligată să asigure o protecție judiciară completă și eficientă a drepturilor pe care dispoziția comunitară în cauză le conferă persoanei particulare.

34. Este incontestabil faptul că încălcarea unei norme de drept creează un dezechilibru ce constă în diminuarea sau eliminarea situației juridice afectate, și anume în cazul de față, a celei unei persoane particulare; de asemenea, situația juridică subiectivă sau, dacă preferăm, orice „drept” are fără îndoială un conținut substanțial și un conținut patrimonial care poate fi evaluat ca regulă generală. Asigurarea eficienței protecției juridice în caz de încălcare a unei dispoziții ce conferă o poziție juridică subiectivă echivalează cu garantarea restabilirii conținutului dreptului vătămat din cauza necunoașterii normei de drept. Și în măsura în care este un act de putere publică – act administrativ sau normativ – care aduce în mod nelegal atingere dreptului persoanei particulare, autorul acestui act are obligația de a restabili dreptul persoanei particulare sau cel puțin conținutul patrimonial al acestui drept.

---

<sup>39</sup> A se vedea, între altele, hotărârile din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629, punctul 14), și din 10 iulie 1980, Ariete (811/79, Rec. p. 2545, punctul 5).

<sup>40</sup> Hotărârea Simmenthal, citată la nota precedentă, punctul 16.

În definitiv, restabilirea conținutului patrimonial constituie cazul cel mai rău, un remediu minim în raport cu ipoteza unei restabiliri complete pe plan substanțial, ce rămâne mijlocul optim de protecție. Demersul ce constă în anularea actului nelegal sau în lăsarea neaplicată a legii incompatibile cu privire la un criteriu de legalitate de rang superior este inevitabil într-un stat de drept. Ori, uneori acest lucru nu este suficient, astfel încât este necesar, pentru ca protecția să devină reală și eficientă, să se restabilească și conținutul patrimonial al dreptului vătămat și, prin urmare, să se asigure repararea prejudiciului. În consecință, restabilirea pe plan patrimonial a dreptului vătămat nu constituie un element distinct sau suplimentar și încă și mai puțin inedit. El nu mai reprezintă un expedient sofisticat și deturnat al unui sistem juridic care vrea și trebuie să fie eficient.

Pe scurt, principiul răspunderii statului pe plan patrimonial trebuie să-și găsească aplicare ca o soluție atât alternativă, cât și suplimentară pentru protecția pe plan substanțial; prin urmare, trebuie să se aplice în ceea ce privește încălcarea atât a dispozițiilor care nu sunt direct aplicabile, în sensul că justițiabilii nu se pot prevala de ele în fața instanțelor naționale, cât și a celor care, dimpotrivă, oferă o asemenea posibilitate.

c) Obligația de reparație a statului ca urmare a acțiunilor ori inacțiunilor organului legislativ

35. Nu ni se pare că o asemenea concluzie poate rezulta din faptul că uneori sau deseori încălcările dreptului comunitar sunt imputabile organului legislativ.

Reamintim în această privință că hotărârea Francovich ș.a. care, de altfel, nu a fost pusă în discuție de nici unul din statele membre care au prezentat observații în această procedură, nu operează nici o distincție după cum prejudiciul are la origine o încălcare datorată inacțiunii puterii legislative sau puterii executive. Cu siguranță nu se poate impune o altă concluzie cu privire la cazurile menționate în speță.

Cu toate acestea, așa cum au arătat instanțele naționale în ordonanțele lor de trimitere, posibilitatea de a acorda o reparare a prejudiciilor în cauză este interzisă prin dreptul lor național, mai precis deoarece încălcările dreptului comunitar sunt în speță imputabile organului legislativ, fie din cauza faptului că a omis să modifice o lege națională pentru a se conforma dreptului comunitar (cauza Brasserie du pêcheur, C-46/93), fie din cauza faptului că a adoptat o lege națională incompatibilă cu acest drept (cauza Factortame III, C-48/93). Prin urmare, în esență, ținând seama de imposibilitatea de a iniția o acțiune în răspundere în cazul



unei acțiuni sau inacțiuni a organului legislativ, dreptul național conduce în asemenea cazuri la negarea chiar a principiului chiar al răspunderii.

36. Desigur, nerăspunderea statului pentru acțiunile ori inacțiunile organului legislativ a fost în trecut obiectul unei opinii destul de răspândite. Menirea sa rezida în observarea faptului că regele nu poate „face rău” sau, după o versiune mai modernă și democratică, în suveranitatea Parlamentului. Cu alte cuvinte, organul legislativ, cea mai înaltă expresie a suveranității populare și ținând seama și de legitimitatea democratică de care se bucură, se sustrage în principiu de la regulile generale ale răspunderii.

O asemenea concepție, ce s-a impus în special în sistemele juridice în care nu este prevăzut un control al conformității legii în raport cu o normă de rang superior, trebuie să se prezinte întotdeauna în termeni diferiți imediat ce există o normă superioară care să permită verificarea și eventual contestarea legalității activității organului legislativ. Pe de altă parte, chiar în sistemele juridice care cuprind nu numai o ierarhie clară și formală între dispozițiile constituționale și dispozițiile legislative, dar și un mecanism de control *ad hoc* al respectării constante a acestei ierarhii (de exemplu, Germania, Austria, Spania și Italia), problema unei eventuale reparări a prejudiciilor ce rezultă dintr-o lege neconstituțională este departe de a fi clar rezolvată<sup>41</sup>. În asemenea ipoteză, nu putem exclude ca statul să fie considerat răspunzător pentru prejudiciile cauzate de legi care au fost declarate neconstituționale.

37. În fapt, atunci când organul legislativ este obligat, în îndeplinirea sarcinilor sale esențiale, să respecte anumite limite impuse de norme superioare, nimic nu se opune, din punctul de vedere al teoriei juridice generale, ca statul să poată fi considerat răspunzător pentru prejudiciile cauzate de legi care nu au respectat aceste limite. În aceste condiții, răspunderea pentru fapta organului legislativ nu este foarte îndepărtată și nici diferită, pe plan conceptual, de răspunderea administrației pentru activitatea sa legislativă, așa cum este admisă în prezent sub toate formele sale.

Dar asta nu e tot. După cum se știe, majoritatea sistemelor juridice prevăd, în anumite cazuri,

---

<sup>41</sup> De exemplu, în Republica Federală Germania o asemenea posibilitate nu este exclusă ca atare, ci numai în măsura în care obligația de serviciu nerespectată nu poate fi considerată ca vizând un terț determinat, ceea ce, astfel cum s-a arătat, se întâmplă în majoritatea cazurilor în care este vorba de o acțiune ilicită imputabilă organului legislativ; posibilitatea respectivă, mai precis pentru motivele sus-menționate, este în schimb clar admisă în ceea ce privește legile destinate să determine situații individuale. De asemenea, doctrina dominantă este de părere că dreptul la reparație al unei persoane particulare trebuie recunoscut cel puțin în cazul încălcării drepturilor fundamentale (a se vedea, în acest sens, între altele, Haverkate: „Amtshaftung bei legislativem Unrecht und die Grundrechtsbildung des Gesetzgebers”, în *NJW*, 1973, p. 441). În Italia, unde problema este încă dezbătută, o asemenea posibilitate a fost admisă, de exemplu, în cazul special al unei neconstituționalități declarată a decretelor președințiale de expropriere adoptate în cadrul punerii în aplicare a reformei funciare, obligația de reparație fiind pusă în rest în sarcina organismului de reformă agrară, în vreme ce nici un comportament contrar legii nu era imputabil acestui organism: de unde convingerea că, în această ipoteză, reparația se limitează mai ales la o restituire a sumei plătite necuvenit, privind exclusiv valoarea bunului pierdut (pentru unele observații mai generale, a se vedea Zagrevelsky: „Processo costituzionale”, în *Enciclopedia del diritto* XXXVI, 1987, p. 639).

compensarea pierderii patrimoniale pe care persoana particulară o suferă din cauza unei activități nelegale a organului legislativ, deoarece este pusă în aplicare fără cea mai mică încălcare a unei norme în vigoare: ne gândim la cazurile de naționalizare și expropriere pentru cauză de utilitate publică. Prin urmare, în cazul în care admitem că sacrificiul care este impus *legitim* în interes general situației juridice și patrimoniale a persoanei particulare trebuie urmat de o justă despăgubire, este cel puțin ciudat să nu admitem cea mai mică posibilitate de reparație atunci când acest prejudiciu este cauzat printr-un act legislativ *nelegal* din cauza necompatibilității sale cu o normă superioară (constituțională, comunitară sau având în orice caz preponderență asupra actului respectiv).

38. Pe de altă parte, nu este necesar să precizăm că, în raporturile de drept internațional, răspunderea statului pentru fapta organului legislativ este universal și clar admisă<sup>42</sup>. Printre numeroasele exemple, trebuie reamintit principiul afirmat de Curtea Permanentă de Justiție Internațională, conform căruia obligația de reparație este consecința directă a unui act prejudiciabil contrar dreptului internațional și imputabil unui stat. Mai precis: „*este un principiu de drept internațional ca încălcarea unui angajament să ducă la obligația de reparație într-o formă adecvată. Prin urmare, reparația este complementul indispensabil al neaplicării unei convenții, fără să fie necesar să fie înscrisă în convenție*”<sup>43</sup>.

39. Desigur, ne este cunoscut faptul că, în dreptul internațional, obligația statului de a repara prejudiciile apare chiar și atunci când, în practică, despăgubirea urmărește să refacă poziția financiară a persoanelor particulare cu privire la unul sau mai multe state și nu, așa cum se dorește în speță, direct cu privire la indivizi.

Cu toate acestea, nu ni se pare posibil să facem abstracție de aspectele specifice și caracteristice ale sistemului juridic comunitar. Acest sistem are cu siguranță, în ceea ce ne privește, o bază convențională. Tratatul cuprinde, asemenea altor acorduri de înființare a organizațiilor internaționale, o serie de obligații ale statelor membre în ceea ce privește realizarea obiectivelor enunțate și liber acceptate, precum și funcționarea unei structuri instituționale cu competențe care sunt definite dinainte pentru cea mai mare parte, chiar dacă nu complet. Cu toate acestea, în cazul Comunității, baza convențională are ca scop integrarea, adică „stabilirea bazelor unei uniuni mai strânse între popoarele europene”<sup>44</sup>, între altele datorită realizării pieței comune. Astfel, instrumentele tradiționale, am spune chiar de drept internațional, prevăzute pentru a se obține îndeplinirea corectă și precisă a obligațiilor de către

---

<sup>42</sup> Dreptul internațional prevede numai răspunderea statului în ansamblu, adică luat în unitatea sa: nu va exista nici o diferență după cum încălcarea prejudiciului este imputabilă legislatorului, instanței sau administratorului. Această perspectivă poate de altfel să fie discernută în jurisprudența Curții în temeiul articolului 169 din tratat: neîndeplinirea unei obligații comunitare este în orice caz imputată statului, indiferent de persoana căreia îi incumbă concret executarea acestei obligații (a se vedea, printre altele, hotărârea din 5 mai 1970, Comisia/Belgia, 77/69, Rec. p. 237, punctul 15, hotărârea din 18 noiembrie 1970, Comisia/Italia, 8/70, Rec. p. 961, punctul 9, și hotărârea din 26 februarie 1976, Comisia/Italia, 52/75, Rec. p. 277, punctul 14).

<sup>43</sup> Hotărârea din 26 iulie 1927, Usine de Chorzów (CPJI, seria A, nr. 8, p. 21), s.n. Același principiu a fost apoi reafirmat de Curtea Internațională de Justiție în avizul consultativ din 30 martie 1950, cu privire la interpretarea tratatelor de pace încheiate cu Bulgaria, Ungaria și România (CIJ, 1950, p. 228).

<sup>44</sup> Referirea se face la preambulul Tratatului de instituire a Comunității Europene.

statele membre, au reușit și reușesc în permanență, pentru cea mai mare parte, să atribuie cel mai mare interes situației juridice a persoanelor particulare. Asta ține de faptul că obligațiile statelor și instituțiilor comunitare vizează în principal, într-un sistem cum e cel la care aspira și continuă să aspire construcția comunitară, să genereze drepturi pentru persoanele particulare. Acesta este cadrul care a fost trasat de autorii tratatului și consolidat de organul legislativ comunitar.

40. Curtea, în jurisprudența sa bine cunoscută, s-a limitat să ia notă de această voință precisă, așa cum este exprimată de autorii tratatului și, prin urmare, de organul legislativ, și a subliniat faptul că Tratatul CE a instituit un sistem juridic propriu, „în beneficiul căreia statele și-au limitat, chiar și în domenii restrânse, drepturile suverane”<sup>45</sup>. Subiectele acestei ordini juridice sunt numai statele, dar și persoanele particulare, cărora dreptul comunitar le conferă drepturi care intră în patrimoniul lor juridic și care apar nu numai atunci când tratatul face o atribuire explicită, dar și pentru obligații pe care tratatul le impune atât persoanelor particulare cât și statelor membre și instituțiilor comunitare.

41. Prin urmare, trebuie să recunoaștem că, fiind vorba de norme de drept comunitar care reglementează situația persoanelor particulare și a căror întâietate asupra dispozițiilor de drept intern a fost recunoscută, nu poate fi justificată o lipsă de răspundere generală a organului legislativ național. Însăși ideea răspunderii statului legislator față de obligațiile impuse de dreptul comunitar și, prin urmare, acceptate pe cale convențională chiar de state sau create după procedurile ulterioare prevăzute în acest sens, este dimpotrivă pe deplin compatibilă – și prin asta chiar inerentă – cu caracteristicile esențiale și tipice ale sistemului juridic comunitar.

42. În definitiv, nu numai în lumina hotărârii Francovich ș.a., dar și pentru aspectele specifice ale sistemului juridic comunitar în ansamblu, nu are nici o importanță dacă fapta ilicită este imputată organului legislativ sau puterii executive.

Pe de altă parte, problema răspunderii statului legislator este oricum depășită în cazurile în care fapta nelegală privește dispoziții direct aplicabile. Afirmația Curții cum că „ar fi de altfel contradictoriu să se considere că persoanele particulare sunt sprijinite să invoce dispozițiile unei directive ce îndeplinește condițiile expuse anterior, în fața instanțelor naționale, în vederea cenzurării administrației și totuși a estimării că aceasta nu are obligația să aplice dispozițiile directivei înlăturându-le pe cele de drept național care sunt în conflict”<sup>46</sup> implică faptul că este de competența și a administrației publice să asigure apărarea drepturilor pe care persoanele particulare le obțin din dispozițiile comunitare direct aplicabile. Din acest punct de vedere, după caz, cu siguranță este posibil să se invoce răspunderea administrației publice

---

<sup>45</sup> A se vedea, în special, hotărârea Van Gend & Loos (citată anterior la nota 35) și hotărârea din 15 iulie 1964, Costa (6/64, Rec. p. 1141).

<sup>46</sup> Hotărârea Fratelli Costanzo (citată anterior la nota 36), punctul 31.

pentru că a adoptat măsuri prejudiciabile în executarea unei legi considerate incompatibilă cu dreptul comunitar sau, în orice caz, pentru că a aplicat o asemenea lege.

Această abordare a avut-o și Conseil d'Etat francez, de exemplu, reținând răspunderea statului pentru greșeala<sup>47</sup> autorității administrative, cel puțin atunci când aceasta a făcut uz de o putere discreționară care i-a fost atribuită printr-o lege internă contrară dreptului comunitar<sup>48</sup>.

Desigur, în cazurile de acest fel, originea răspunderii rezidă totuși într-un comportament contrar legii imputabil organului legislativ, adică într-o lege incompatibilă cu dreptul comunitar. Cu toate acestea, este de la sine înțeles că este obligația dreptului național să stabilească dacă imputarea administrației este un expedient „indispensabil”, de natură procedurală și/sau substanțială, pentru inițierea răspunderii organului legislativ sau este chiar modul corect de a proceda.

43. Dreptul comunitar cere, în speță, să fie prevăzute în orice situație instrumentele necesare persoanei particulare pentru a putea cere, și eventual obține, repararea prejudiciilor cauzate în urma încălcărilor dreptului comunitar. În rest, în această privință, trebuie precizat că problema stabilirii unei căi de atac care nu este încă prevăzută sau admisă în sistemele juridice a statelor membre nu este nici insurmontabilă și nici nouă. Și asta datorită datelor specifice ale cazurilor din speță, dar și deoarece Curtea a rezolvat-o deja în anumite pasaje istorice și necontestate ale jurisprudenței sale.

Este ceea ce confirmă, în special, cazurile *Simmenthal*<sup>49</sup> și *Factortame I*<sup>50</sup>, două cauze în care Curtea se confrunța cu problema dacă o cale de atac, pe care sistemul de procedură național nu o permite în fața instanței naționale, putea sau trebuia inițiată și pusă în aplicare în temeiul dreptului comunitar.

44. Cauza *Simmenthal* se referea la competența instanței italiene de a nu aplica, din propria sa

---

<sup>47</sup> Nu este necesar să precizăm că, în ceea ce privește activitatea legislativă a administrației publice, termenul *faute* este înțeles de doctrina și jurisprudența administrativă din Franța (care a dat naștere noțiunii) ca o funcționare defectuoasă a serviciului public, care face abstracție de greșeală, ceea ce poate părea surprinzător. În fapt, o regulă adesea amintită este că „orice decizie nelegală este în principiu eronată”. Pe scurt, în sistemul francez diferența dintre *răspunderea pentru greșeală* și *răspunderea fără greșeală* nu corespunde diferenței dintre răspunderea pentru greșeală și răspunderea obiectivă, ci, mai degrabă, chiar și cu o anumită aproximație, diferenței dintre răspunderea pentru acte nelegale și răspunderea pentru acte legale.

<sup>48</sup> Hotărârea din 28 februarie 1992, *Société Arizona Tobacco Products*, în *AJDA*, 1992, p. 210. Cour administrative d'appel din Paris, în hotărârea din 1 iulie 1992, *Société Dangeville* (în *AJDA*, 1992, p. 728, cu observațiile critice făcute de Prétot) a făcut în schimb trimitere în termeni generali la răspunderea statului, pentru a afirma obligația de reparație a statului din cauza unei situații ilicite cu privire la dreptul comunitar creată de organul legislativ.

<sup>49</sup> Hotărârea din 9 martie 1978 (106/77, Rec. p. 629).

<sup>50</sup> Hotărârea citată anterior la nota 7.

autoritate, o dispoziție națională incompatibilă cu dreptul comunitar, fără să obțină în prealabil declararea de către Curtea Constituțională a caracterului neconstituțional al dispoziției în cauză. Întemeind pe baza dreptului comunitar competența și obligația instanței naționale de a nu aplica dispoziția contrară dreptului comunitar, soluție care nu era prevăzută de sistemul național și care era chiar contrară unei jurisprudențe exprese și reiterate a Curții Constituționale italiene, Curtea a introdus o derogare de la autonomia statului membru în ceea ce privește mijloacele de protecție juridică ale drepturilor pe care dreptul comunitar le conferă persoanelor particulare. De asemenea, în ceea ce privește acest context, este remarcabil că, în cauza Simmenthal Curtea a considerat intolerabilă nu lipsa protecției, ci o simplă întârziere a protecției, privilegiind în rest acest aspect în raport cu avantajele pe care le prezenta, evident totuși, sistemul întemeiat pe controlul caracterului constituțional.

În cauza Factortame I problema se punea din nou, exact ca în cauza Simmenthal, dacă, în lipsa unei competențe a instanței naționale în temeiul dreptului său național, și anume cel de a suspenda provizoriu aplicarea unei legi naționale pentru incompatibilitatea presupusă dar neconstată încă a acestei legi cu dreptul comunitar, puterea în cauză se putea baza chiar pe dreptul comunitar. Ca și în cauza Simmenthal, Curtea a răspuns că un obstacol în calea protecției judiciare efective a unui drept pe care normele comunitare le conferă unei persoane particulare trebuie înlăturat de instanța națională: norma ce constituie eventualul obstacol trebuie lăsată neaplicată.

45. În definitiv, autonomia statelor membre cu privire la căile de atac pentru încălcarea drepturilor conferite de sistemul comunitar, afirmată de Curte<sup>51</sup>, suferă derogări importante: în special, de fiecare dată când se dovedește a fi indispensabilă asigurarea unei aplicări corecte a dreptului comunitar și o protecție complete și eficiente a drepturilor conferite persoanelor particulare de către această legislație.

Astfel, în vreme ce în hotărârea Salgoil Curtea a subliniat obligația instanțelor naționale de a asigura justițiabililor o protecție directă și imediată a intereselor lor, precizând „că este datorია sistemului juridic al fiecărui stat membru de a desemna instanța competentă și, în acest scop, de a califica aceste drepturi după criteriile dreptului intern”<sup>52</sup>, în hotărârea Bozzetti această ambiguitate dispare. Curtea reafirmă, în sfârșit, obligația de a asigura „în fiecare caz” apărarea efectivă a drepturilor individuale și că numai în cadrul acestor limite precise („sub această rezervă”) „nu este de competența Curții de a interveni în rezolvarea problemelor de competență pe care le poate genera, în planul organizării judiciare naționale, calificarea anumitor situații întemeiate pe baza dreptului comunitar”<sup>53</sup>. Calificarea „sub această rezervă” constituie evident cheia celei mai importante lecturi, în măsura în care marchează limitele

---

<sup>51</sup> A se vedea hotărârea din 7 iulie 1981, Rewe (158/80, Rec. p. 1805, punctul 44), în care Curtea a declarat că tratatul n-a înțeles să creeze proceduri noi în raport cu cele care existau deja în sistemele juridice naționale, nici să reducă alegerea instanțelor cu privire la mijloacele de protecție cele mai adecvate. În realitate, această afirmație are o sferă de aplicare mult mai puțin absolută decât pare la prima vedere.

<sup>52</sup> Hotărârea din 19 decembrie 1968 (13/68, Rec. p. 661, în special p. 675 și urm.).

<sup>53</sup> Hotărârea din 9 iulie 1985 (179/84, Rec. p. 2301, punctul 17).

autonomiei sistemelor naționale; se pare că nu este o pură întâmplare dacă punctul 42 din hotărârea Francovich ș.a. cuprinde aceeași calificare.

46. Să nu uităm că însuși organul legislativ comunitar a introdus derogări de la autonomia statelor membre, de exemplu în domeniul contractelor de achiziții publice reglementate de dreptul comunitar, în special în ceea ce privește repararea prejudiciului. În mod evident ne referim la Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la aplicarea procedurilor privind căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări<sup>54</sup>, precum și la Directiva 92/13/CEE a Consiliului corespunzătoare din 25 februarie 1992 privind căile de atac referitoare la așa-numitele sectoare exclusive<sup>55</sup>.

Organul legislativ comunitar, ținând seama de marea disparitate a soluțiilor reținute în sistemele juridice ale statelor membre, a intervenit nu numai asupra aspectelor ce ating protecția substanțială și, prin urmare, reală, dar și prevăzând, în cazul lipsei sau insuficienței protecției reale, un sistem, cu siguranță străin unui bun număr de sisteme juridice naționale, de reparare a prejudiciului ca o consecință a nelegalității procedurii de achiziții publice<sup>56</sup>.

47. În definitiv, putem cu siguranță afirma că este vorba de o autonomie, și anume cea a statelor membre cu privire la căile de atac deschise în cazul încălcării drepturilor conferite de dispozițiile comunitare, care este strâns legată de rezultatul dorit de dreptul comunitar<sup>57</sup>.

Ori, în cazul în care statele încalcă dispozițiile comunitare, rezultatul urmărit, pentru ceea ce este relevant în speță, în vederea asigurării unei funcționări satisfăcătoare a sistemului juridic comunitar în ansamblul său, constă în restabilirea situației juridice, în prezența anumitor elemente, cel puțin din punctul de vedere al conținutului său patrimonial, care ar fi existat dacă statul și-ar fi îndeplinit obligația în temeiul dreptului comunitar.

---

<sup>54</sup> JO L 395, p. 33.

<sup>55</sup> Directiva privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor (JO L 76, p. 14).

<sup>56</sup> Această măsură s-a reînnoit sensibil în sistemul multor state membre. De exemplu, în sistemul italian, care era totuși dintre cele mai protectoare și, în orice caz, unul din puținele sisteme în care se putea obține, după anularea actului administrativ nelegal, anularea situației contractuale de dinainte, faptul că se prevede o despăgubire pentru atingerea adusă situațiilor ce erau clasificate în mod tradițional în categoria intereselor legitime și nu în cea a drepturilor subiective constituie, chiar în limitele singurelor raporturi generate de dreptul comunitar (a se vedea Cassazione, 5 martie 1993, nr. 2667, în *Foro it.*, 1993, I, 3062) o veritabilă *revoluție culturală*.

<sup>57</sup> Pentru o abordare parțial diferită, a se vedea concluziile avocatului general Jacobs prezentate în ședința din 15 iunie 1995, în cauzele conexe Van Schijndel și Van Veen (C-430/93 și C-431/93, Rec. 1995, p. I-4705, I-4707).

## *II – Cu privire la condițiile obligației de reparație a statului*

48. Prin urmare, răspunderea are legătură cu orice situație de încălcare a dreptului comunitar, inclusiv cea în care prejudiciul rezultă din încălcările dispozițiilor tratatului direct aplicabile independent de organul statului (adică și a organului legislativ) căruia îi este imputat prejudiciul. În prezent, rămâne să ne întrebăm în ce condiții există răspunderea și, în paralel, dreptul persoanei particulare la obținerea reparației.

În realitate, ținând seama de lipsa unei reglementări comunitare specifică în domeniu, problema constă în definirea condițiilor ce determină răspunderea statului și în posibilitatea concretă de a verifica că aceste condiții sunt îndeplinite. De asemenea, trebuie să se aprecieze practicabilitatea soluțiilor posibile.

49. Dreptul comunitar poate cu siguranță, astfel cum anumite state membre au propus în cursul acestei proceduri, să se limiteze la afirmarea principiului răspunderii și obligației de despăgubire, lăsând în grija fiecărui drept național stabilirea condițiilor prealabile și reglarea modalităților atât cu privire la formă cât și la fond.

O asemenea soluție, așa cum am evocat deja la începutul analizei, prezintă totuși unele inconveniente importante printre care și cel de a nu asigura rezultatul pe care dreptul comunitar l-a dorit afirmând principiul răspunderii, și anume o apărare deplină și eficientă a drepturilor conferite persoanei particulare de dispoziția comunitară presupusă ca fiind încălcată. Faptul că acesta este un real risc a fost confirmat și de întrebările instanțelor de trimitere, întrebări apărute deoarece dreptul național aplicabil nu permite, în speță, acordarea nici unei reparații. În orice caz, este evident că o simplă trimitere la dreptul național riscă garantarea unui sistem discriminatoriu, în măsura în care protecția oferită resortisanților comunitari ar fi inegală, chiar inexistentă pentru unii din ei.

50. Pentru a se asigura o protecție în toate statele membre în mod omogen, dacă nu uniform, trebuie ca însuși dreptul comunitar să stabilească cel puțin condițiile minimale ce determină dreptul la reparație și, în special, criteriile după care aceste condiții trebuie constatate, precum și limitele „comunitare” puse condițiilor „naționale” referitoare la reparație, fie că sunt sau nu

procedurale.

Aceasta este soluția pe care Curtea a adoptat-o, cu anumite trăsături specifice cazului de față, în hotărârea Francovich ș.a. Nu există nici un motiv să considerăm că această soluție se aplică numai în caz de netranspunere a directivei și nu și în cazul încălcării dispozițiilor direct aplicabile.

51. Reamintim că, în hotărârea Francovich ș.a., Curtea, precizând că, în cadrul dreptului național, îi revine statului să repare consecințele prejudiciului cauzat, a identificat și definit condițiile „suficiente pentru a genera în favoarea persoanelor particulare dreptul la obținerea reparației, care-și are bazele în dreptului comunitar” (punctul 41). Statul membru căruia îi este imputabilă netranspunerea unei directive este obligat, prin urmare, în orice caz și atâta timp cât condițiile enunțate de Curte sunt îndeplinite, să repare prejudiciul cauzat persoanei particulare.

Această afirmare nu trebuie totuși să fie înțeleasă în sensul că îndeplinirea acestor condiții este suficientă pentru repararea prejudiciului, în raport cu orice încălcare a dreptului comunitar. Astfel cum însăși Curtea a precizat, „dacă răspunderea statului este astfel impusă de dreptul comunitar, condițiile în care aceasta conferă un drept la despăgubire depind de natura încălcării dreptului comunitar care este la originea prejudiciului cauzat” (punctul 38).

52. Prin urmare, elementele necesare pentru ca răspunderea statelor membre să fie angajată pot varia de la un caz la altul. Cu toate acestea, asemenea hotărârii Francovich ș.a., va trebui să fie vorba de elemente identificate și definite chiar de dreptul comunitar.

Cu alte cuvinte, în caz de încălcare a dispozițiilor tratatului cu efect direct, condițiile enunțate în hotărârea Francovich ș.a. pot, desigur, să nu fie necesare și/sau suficiente pentru a genera un drept la reparație. Cu toate acestea, chiar în raport cu acest context, vor trebui identificate condițiile care sunt suficiente pentru a permite persoanei particulare să obțină reparația. Nu este necesar să subliniem că *condițiile suficiente*, așa cum rezultă din hotărârea Francovich ș.a., au legătură cu elementele *substanțiale* ale răspunderii.

53. O analiză sumară a regimurilor de răspundere ale administrației publice în vigoare în sistemele juridice ale statelor membre face să pară ca fiind frecvent admis cel puțin principiul



conform căruia răspunde de fapta prejudiciabilă persoana căreia aceasta este imputabilă, cu condiția să existe o legătură de cauzalitate între faptă și prejudiciu.

Elementele substanțiale ale răspunderii sunt mai mult sau mai puțin aceleași sub toate aspectele: un prejudiciu real, o legătură de cauzalitate între prejudiciu și conduita autorului prejudiciului, nelegalitatea acestei conduite. Diferențele, adesea importante în măsura în care afectează, de exemplu, natura intereselor individuale protejate<sup>58</sup>, privesc dimpotrivă modul în care aceste elemente sunt definite și criteriile pentru constatarea îndeplinirii lor.

54. Prin urmare, în scopul acestei analize, este important nu identificarea condițiilor generale ale răspunderii, care sunt de fapt aproape identice în diferite sisteme juridice, ci mai degrabă stabilirea criteriilor de control a acestor condiții sau a criteriilor ce permit o definiție comună a condițiilor respective.

Ni se pare util, în acest scop, să ne oprim mai întâi la condițiile pe care Curtea le-a considerat suficiente, în caz de netranspunere de directive, pentru a genera un drept la reparație în favoarea persoanei particulare.

## 1. Soluția Francovich

55. Curtea a recunoscut obligația statului de a repara pentru inacțiunea puterii legislative în caz de netranspunere a unei directive în termenul prescris atâta vreme cât următoarele trei condiții sunt îndeplinite: „Mai întâi, directiva trebuie să aibă ca obiectiv atribuirea de drepturi persoanelor particulare. Conținutul acestor drepturi trebuie, apoi, să poată fi identificat pe baza dispozițiilor directivei. În sfârșit, trebuie să existe o legătură de cauzalitate între nerespectarea obligației statului și prejudiciul cauzat”<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Este suficient să menționăm, în această privință, aspectele specifice (a se vedea nota 5) ale sistemului italian în materie de nedespăgubire a atingerilor aduse intereselor legitime. Cât despre „capitolul dificil al apărării intereselor legitime” în experiența italiană, a se vedea Ponzanelli: „L’Europa e la responsabilità civile”, în *Foro It.*, 1992, IV, col. 150. În cauza *Enichem Base ș.a.*, citată anterior la nota 24, problema ridicată de instanța privea clar atingerea adusă unui interes legitim.

<sup>59</sup> Cele trei condiții în cauză, pe care Curtea le-a enunțat în hotărârea *Francovich ș.a.* (punctul 40), sunt totuși reluate textual aici așa cum au fost reafirmate și rezumate de Curte în hotărârea *Faccini Dori*, citată anterior la nota 37, punctul 27.

O primă întrebare se impune: sunt aceste condiții necesare și suficiente chiar și în cazul în care prejudiciul este cauzat de încălcarea unei dispoziții din tratat direct aplicabilă?

56. Făcând abstracție pentru moment de legătura de cauzalitate, element al răspunderii delictuale, arătăm mai întâi că prima condiție, în care rezultatul prescris de directivă trebuie să comporte atribuirea de drepturi persoanelor particulare, privește identificarea situației juridice subiective a cărei încălcare poate da naștere la reparație. Ținând seama de jurisprudența în domeniu, trebuie avut în vedere că, în general, Curtea face trimitere la toate situațiile juridice individuale apărute de dreptul comunitar; în consecință, prin definiție, este vorba de o condiție care este mereu îndeplinită în cazul dispozițiilor direct aplicabile.

Cea de-a doua condiție, care la prima vedere pare să constituie o simplă precizare a primei, subliniază necesitatea dreptului ce decurge din directivă de a avea un conținut precis, și anume de a i se putea determina obiectul, cu consecința că o asemenea condiție trebuie, și aici, considerată în principiu îndeplinită de către normele tratatului cu efect direct<sup>60</sup>. În acest stadiu trebuie subliniat că, în cauza Francovich ș.a., la fel ca și în cauzele conexe Dillenkofer ș.a. (C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 și C.190/94), în care prezentăm și concluziile în aceeași zi, conținutul dreptului atribuit persoanelor particulare coincide perfect cu conținutul patrimonial al acestui drept pe care îl obțin din dispozițiile comunitare în cauză, și anume cu prejudiciul susceptibil de reparație<sup>61</sup>. Acest lucru nu înseamnă, bineînțeles, că trebuie interpretată condiția respectivă în sensul că eventuala despăgubire a prejudiciului cauzat persoanelor particulare este subordonată posibilității de identificare, pe baza dispoziției încălcate, a conținutului exact al pierderii patrimoniale suferite de persoana particulară. Dimpotrivă, este suficient ca încălcarea dispoziției respective, încălcare ce atribuie persoanei particulare un drept al cărui obiect poate fi precis identificat, să fi adus atingere intereselor patrimoniale ale persoanei vătămate. În caz contrar, repararea prejudiciilor are loc doar în cazurile în care dispoziția încălcată are ca scop precis atribuirea unui drept „patrimonial” persoanelor particulare.

57. Observațiile anterioare ne determină să tragem o primă concluzie: condițiile enunțate de Curte în hotărârea Francovich ș.a., în măsura în care au legătură cu situația juridică al cărei titular trebuie să fie persoana particulară pentru a putea susține un drept la reparație, sunt evident necesare și îndeplinite chiar și în cazul în care este vorba de dispoziții din tratat cu efect direct. Problema se pune atunci dacă acestea sunt întotdeauna suficiente.

---

<sup>60</sup> Cu privire la acest aspect a se vedea punctul 75 următor.

<sup>61</sup> Reamintim că în cauza Francovich ș.a. este vorba de suma datorată muncitorilor în urma insolvenței angajatorului; în cauza Dillenkofer ș.a. este vorba de fonduri depuse de cumpărători de pachete de servicii turistice care n-au fost niciodată furnizate.

Pentru clarificarea acestui punct, trebuie să vedem care sunt motivele care au făcut Curtea să se limiteze la condițiile menționate și să nu precizeze, de exemplu, și criteriile ce permit să se afirme că încălcarea în cauză a dreptului comunitar constituie un comportament nelegal capabil să angajeze răspunderea statului. Cu această ocazie, așa cum arătat deja, Curtea a făcut trimitere în mod special la un singur element clasic al răspunderii, și anume legătura de cauzalitate. În schimb, nu a făcut nici o precizare suplimentară cu privire la nelegalitatea comportamentului autorului prejudiciului și realitatea prejudiciului, nici nu a cerut instanței naționale vreo verificare în această privință.

58. Alegerea pe care Curtea a făcut-o în hotărârea Francovich ș.a. se datorează pur și simplu faptului că, în speță, era evident că cele două elemente menționate erau îndeplinite. În fapt, nu puteam avea nici cea mai mică îndoială cu privire la nelegalitatea *inacțiunii* respective a statului: rezultatul urmărit de directivă, pentru care statul nu dispunea de nici o marjă de apreciere, și în orice caz nu în ceea ce privește termenul de transpunere a directivei, nu fusese atins; nici nu exista vreo incertitudine cu privire la realitatea prejudiciului, care coincidea în substanță cu suma la care solicitantul are dreptul în cazul în care directiva a fost transpusă în termenul acordat.

În aceste condiții, dat fiind că a constatat în prealabil că persoana particulară nu putea invoca direct directiva în fața instanței naționale, Curtea s-a limitat, în consecință, să arate că, în sensul obligației de reparație a statului membru în culpă, trebuie să fie posibilă identificarea unui drept, precis și punctual, în folosul persoanei particulare.

59. Este de necontestat faptul că, din punct de vedere al răspunderii statului și al obligației de reparației, cauza Francovich ș.a. se prezenta aproape ca un caz școală. Faptul că, în speță, Curtea nu a considerat util să precizeze limitele răspunderii statului, omițând în special să indice criteriile *comunitare* cu privire la nelegalitatea comportamentului statului, trebuie apreciat prin urmare numai în funcție de particularitățile cazului care i-a fost sesizat. În această privință, este important ca reacțiile din doctrină să fi fost diverse, chiar opuse: nici unii nu au susținut că, în acest mod, Curtea nu a dorit să cenzureze decât încălcările grave sau culpabile<sup>62</sup>; alții consideră, în schimb, că din hotărârea respectivă rezultă că orice încălcare a dreptului comunitar generează o răspundere și o obligație de reparație<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Printre altele, Temple Lang: „New Legal Effects Resulting From The Failure Of States To Fulfil Obligations Under European Community Law: The Francovich Judgment”, în *Fordham International Law Journal*, 1992-1993, p. 1 și urm., scoate în evidență faptul că netranspunerea unei directive constituie o încălcare intenționată, deci deliberată și, din această cauză, chiar culpabilă.

<sup>63</sup> În sensul unei răspunderi obiective, în care greșeala nu prezintă nici o importanță, a se vedea, de exemplu, Caranta: „Governmental Liability After Francovich!”, în *The Cambridge Law Journal*, 1993, p. 272 și urm., precum și Tatham: „Recursurile împotriva atingerilor aduse normelor comunitare de autoritățile publice din Anglia”, în *Cahiers de droit européen*, 1993, p. 597 și urm.

În definitiv, faptul că hotărârea Francovich ș.a. nu definește în mod clar criteriile impuse de dreptul comunitar pentru a considera angajată răspunderea statului este strâns legat de simplitatea deosebită a cazului de față. Afirmatia Curții conform căreia condițiile dreptului la reparație depind „de natura încălcării dreptului comunitar ce stă la baza prejudiciului cauzat” trebuie să fie înțeleasă nu numai în sensul că condițiile generale ale răspunderii variază în funcție de tipul de încălcare, dar și în sensul că caracteristicile proprii ale unui tip determinat de încălcare, cum este netranspunerea unei directive în termenul prevăzut, pot minimaliza o analiză aprofundată a existenței uneia sau mai multor condiții în cauză.

60. Interpretarea în mod diferit a hotărârii Francovich ș.a. implică faptul că orice încălcare a dreptului comunitar ce aduce atingere intereselor patrimoniale unui subiect titular al unei poziții juridice invocată în temeiul dispoziției nesocotite dă naștere, prin natura sa și în mod automat, unui drept la reparație.

Nu acesta pare a fi rezultatul dorit de Curte și nici de dreptul comunitar. De altfel, un asemenea rezultat nu ar fi rezonabil, dat fiind că, așa cum s-a arătat, în toate tradițiile juridice răspunderea pentru activitatea legislativă a administrației publice este, într-un fel sau altul, limitată. De asemenea, însăși jurisprudența Curții în materie de răspundere extracontractuală a instituțiilor comunitare pentru activitatea lor legislativă merge într-o altă direcție.

## 2. Jurisprudența în temeiul articolului 215 al doilea paragraf

61. Deși nu este potrivit aici să se analizeze și să se aducă în discuție această jurisprudență, considerăm utilă semnalarea cel puțin a necesității unei reflexii calme și aprofundată în domeniu. În cursul acestei proceduri, statele membre au făcut trimitere în mod constant la jurisprudența respectivă, solicitând ca aceleași criterii precum cele folosite în acest cadru să fie aplicate și în ceea ce privește afirmarea răspunderii statului pentru încălcările dreptului comunitar care-i sunt imputabile.

Această poziție nu pare a fi lipsită de orice temei dacă considerăm, pe de o parte, că articolul 215 al doilea paragraf trimite, în scopul reparării prejudiciilor cauzate de instituții în exercițiul funcțiilor lor, la principiile generale frecvent admise în sistemele juridice ale statelor membre și, pe de altă parte, pe cale de consecință, că această jurisprudență poate și trebuie să constituie, în lipsa unor norme uniforme în domeniu, un cadru de referință util pentru normele comune cu privire la răspunderea statelor.

62. Curtea – cel puțin la prima vedere și contrar propunerilor avocatului general Mischo în concluziile sale prezentate în hotărârea Francovich ș.a. – pare să fi înțeles să subordoneze răspunderea statului aceluiași condiții restrictive puse de jurisprudența în domeniul răspunderii Comunității.

Cu toate acestea, înainte de a aborda examinarea tuturor condițiilor generale ale răspunderii, ni se pare oportun să facem unele observații ce tind să aprecieze dacă, și în ce măsură, cazul încălcării dreptului comunitar de către stat se compară cu cazul unei încălcări comise de instituțiile comunitare și dacă, în definitiv, criteriile degajate de jurisprudența în materie pot sau nu, cel puțin în prezența unor situații similare, să constituie un cadru util de referință.

63. În acest scop, arătăm mai întâi că, în conformitate cu jurisprudența constantă, „răspunderea Comunității pentru atribuțiile sale legislative presupune îndeplinirea unui ansamblu de condiții în ceea ce privește nelegalitatea unui act al instituțiilor, realitatea prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între actul respectiv și prejudiciul invocat”<sup>64</sup>. Elementele substanțiale sunt, prin urmare, „aceleași și nu poate fi altfel, chiar în cazul răspunderii instituțiilor comunitare.

Aceeași jurisprudență a enunțat, totuși, în special în ceea ce privește nelegalitatea comportamentului imputabil instituțiilor, condiții atât de restrictive încât fac extrem de dificilă obligarea efectivă a unei instituții comunitare la repararea prejudiciului cauzat<sup>65</sup>.

64. Limitele stabilite de jurisprudență în ceea ce privește acțiunea în temeiul articolului 215 din tratat au de fapt la bază opinia răspândită conform căreia, în principiu, prejudiciul cauzat de organul legislativ nu este susceptibil de reparare. În rest, Curtea a explicat abordarea sa restrictivă adoptată, declarând că „puterea legislativă, chiar acolo unde există un control judiciar al validității actelor sale, nu trebuie împiedicată în dispozițiile sale de perspectivă de acțiuni în daune-interese de fiecare dată când se află în situația de a lua, în interes general, măsuri legislative susceptibile de a aduce atingere intereselor persoanelor particulare”<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> În acest sens a se vedea, de exemplu, hotărârea din 8 decembrie 1987, Grands Moulins de Paris/Consiliul și Comisia (50/86, Rec. p. 4833, punctul 7).

<sup>65</sup> În fapt, până în prezent instituțiile comunitare au fost obligate numai de opt ori la repararea prejudiciului cauzat.

<sup>66</sup> Hotărârea din 25 mai 1978, HNL/Consiliul și Comisia (83/76, 94/76, 4/77, 15/77 și 40/77, Rec. p. 1209, punctul 5).

Această opinie a găsit totuși un număr mare de aplicări uimitoare.

65. Limitele răspunderii Comunității au fost invocate și aplicate nu numai pentru acte normative ce presupun o mare putere discreționară a instituției respective, ci și pentru acte din sfera dispozițiilor de implementare (cazul regulamentelor de implementare ale Comisiei este tipic)<sup>67</sup>. În substanță, criteriile restrictive degajate în contextul aprecierii răspunderii Comunității pentru acte normative generale au fost și ele aplicate de Curte în cazurile în care prejudiciul rezultă dintr-o măsură individuală ce nu implică alegeri de politică economică care să ceară cea mai mare protecție posibilă a puterii discreționare a instituțiilor.

Este de necontestat faptul că ar fi mult mai corect să se aplice regimuri de răspundere diferite după cum este vorba de o activitate mai precis legislativă sau de o activitate de execuție, întrucât, în principiu, competența instituțiilor comunitare diferă mult în cele două cazuri<sup>68</sup>. Dintr-un punct de vedere mai general, faptul că se cere, pentru angajarea răspunderii extracontractuale a Comunității, un comportament pe jumătate arbitrar se justifică atunci când instituția comunitară, ca și în sectorul politicii agricole, dispune de o mare putere de apreciere; în schimb, această cerință nu se justifică atunci când condițiile de exercitare a atribuțiilor recunoscute instituției sunt clar și precis definite<sup>69</sup>. În acest din urmă caz, în fapt, încălcarea normei respective trebuie în orice caz să fie considerată de ca fiind natură să angajeze răspunderea Comunității<sup>70</sup>.

66. În definitiv, în cazul în care în temeiul jurisprudenței Francovich ș.a. trebuie considerat că prejudiciul ce rezultă dintr-o dispoziție normativă națională incompatibilă cu o dispoziție

---

<sup>67</sup> A se vedea, de exemplu, hotărârea din 19 septembrie 1985, Asteris ș.a./Comisia (194/83 – 206/83, Rec. p. 2815, punctele 21 și 22), în care Curtea a considerat că răspunderea Comunității nu era angajată din cauza faptului că, în aplicarea unui regulament al Consiliului, Comisia stabilise în mod greșit un ajutor comunitar pentru producția de concentrate de tomate. A se vedea, de asemenea, hotărârea din 26 iunie 1990, Sofrimport/Comisia (C-152/88, Rec. p. I-2477), în care Comunitatea a fost considerată răspunzătoare în sensul unui regulament de aplicare individual al Comisiei, ce a implementat un alt regulament al Comisiei care, la rândul său, a implementat un regulament al Consiliului, dar reamintind aceleași criterii stricte folosite pentru actele normative ce implică alegeri de politică economică.

<sup>68</sup> În această privință, a se vedea concluziile Biancarelli în cauza Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comisia (T-120/89, Rec. p. II-279, în special p. II-340), în care s-a afirmat că, în ceea ce privește răspunderea, ceea ce contează este „în mod esențial latitudinea de apreciere de care se bucură Comisia atunci când ia decizia și contextul economic, mai mult sau mai puțin complex, ce caracterizează această luare de decizie”.

<sup>69</sup> Această problemă a fost de curând evocată și dezbătută în fața TPI într-o cauză privind drepturile antidumping, în care partea reclamantă a susținut că răspunderea Comunității ar trebui apreciată diferit atâta vreme cât încălcarea imputată instituțiilor privește norme inerente aprecierii faptelor economice complexe sau, ca în cazul de față, norme de procedură a căror respectare se impune instituțiilor. Tribunalul a estimat totuși că nu poate subscrie acestei teze, limitându-se să afirme, în mod lapidar, că regulamentele privind măsurile antidumping sunt acte normative ce implică alegeri de politică economică (hotărârea din 18 septembrie 1995, Nölle/Consiliul și Comisia, T-167/94, Rec. p. II-2589, punctele 44-52).

<sup>70</sup> În același sens a se vedea și concluziile avocatului general Darmon prezentate în hotărârea din 8 aprilie 1992, Cato/Comisia (C-55/90, Rec. p. I-2533, în special p. I-2561).

comunitară este susceptibil de reparație, nu este ușor de înțeles de ce prejudiciul rezultat dintr-un act al Comunității *incompatibil cu această dispoziție comunitară* nu este susceptibil de reparație decât în cazul în care sunt îndeplinite condițiile restrictive stabilite (până în prezent) de Curte<sup>71</sup>. Pe de altă parte, într-o Comunitate de drept, care tinde să acorde o atenție sporită și o grijă tot mai mare pentru protejarea persoanelor particulare pe planul despăgubirii, o atenție cel puțin egală trebuie acordată cazurilor în care prejudiciile cauzate cetățenilor rezultă dintr-o faptă ilicită imputabilă chiar instituțiilor comunitare<sup>72</sup>.

Din acest punct de vedere, nu mai pare a fi posibil să susținem în mod valabil că transpunerea într-o răspundere delictuală națională a condițiilor cu privire la acțiunea în temeiul articolului 215 poate marca o regresie în raport cu situația existentă în anumite sisteme juridice. Din punctul de vedere al cerințelor de protecție a drepturilor pe care sistemul juridic comunitar le recunoaște persoanelor particulare, este inadmisibil ca protecția judiciară ce poate fi obținută la nivel comunitar să se inspire din criterii mai restrictive și, în definitiv, mai puțin generale decât cele ce prevalează în anumite state membre<sup>73</sup>.

67. În funcție de considerațiile de mai sus, considerăm că nu există nici un motiv pentru a aplica criterii diferite în situații bineînțeles comparabile, în funcție dacă încălcarea dreptului comunitar în cauză este imputabilă unui stat sau unei instituții comunitare. Dimpotrivă, situații diferite pot și trebuie să conducă la concluzii diferite în ceea ce privește criteriile utilizate pentru a verifica dacă sunt îndeplinite elementele răspunderii, dacă aceasta se raportează statelor membre sau instituțiilor comunitare.

În special, ca o primă apreciere, ni se pare rezonabil ca răspunderea statelor să fie supusă aceluiași condiții restrictive precum cele aplicabile instituțiilor comunitare de fiecare dată când dispun de o marjă de apreciere sau când limitele impuse acțiunii lor de dispozițiile comunitare nu sunt bine definite, poate chiar (și) în sectoare relevante ce țin de competența lor; și asta independent de faptul că norma „încălcată” are sau nu efect direct.

Dimpotrivă, răspunderea statelor membre trebuie să fie angajată mai ușor, asemenea răspunderii instituțiilor comunitare, de fiecare dată când încălcarea nu are legătură cu o putere discreționară.

---

<sup>71</sup> Această problemă a fost de asemenea evocată în cauza Bourgoin, în cursul procedurii în fața Court of Appeal, Civil Division, 29 iulie 1985 (*Common Market Law Report* 1986, p. 267): a se vedea Simon-Barav: „Răspunderea administrație naționale în caz de încălcare a dreptului comunitar”, în *RMC*, 1987, p. 165, în special p. 170 și urm.; Oliver: „Enforcing Community Rights in the English Courts”, în *The Modern Law Review*, 1987, p. 881, în special p. 899 și urm.

<sup>72</sup> În acest sens a se vedea, de exemplu, Cartabia: „Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni”, în *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 505 și urm.

<sup>73</sup> A se vedea, în acest sens, lucrările congresului FIDE 1992: FIDE, „La sanction des infractions au droit communautaire”, vol. II, Lisabona, 1992.

68. În definitiv, ar trebui să se ajungă la un regim de răspundere diferențiat după cum instituțiile comunitare (și autoritățile naționale) dispun sau nu de o putere mare de apreciere. În opinia noastră, acesta este modul cel mai corect și coerent de a ajunge la o armonizare indispensabilă a elementelor răspunderii, în măsura în care este cel puțin ciudat să considerăm statele membre, în raport cu situații echivalente, răspunzătoare de încălcarea dreptului comunitar în alte condiții, mai puțin restrictive, decât cele pe care Curtea le aplică răspunderii instituțiilor comunitare.

Într-o Comunitate de drept, în care actele și conduita tuturor protagoniștilor sistemului sunt supuse, fără excepții, unui control judiciar, cerința unei protecții eficiente a drepturilor conferite persoanelor particulare în temeiul dreptului comunitar nu poate varia, în situații echivalente, după cum un stat membru sau Comunitatea este la originea prejudiciului.

69. Analiza ce urmează va lua în considerare, ca punct de referință pentru stabilirea obligației de reparație a statelor membre, și condițiile definite de Curte în jurisprudență în temeiul articolului 215. Bineînțeles, acest lucru nu implică o transpunere „oarbă” a acestor condiții (restrictive) în sectorul de care vorbim. Nu ignorăm faptul că, la aplicarea dreptului comunitar, statele membre se bucură în general de o marjă de libertate foarte strânsă, astfel încât, în acest context, condițiile respective pot angaja răspunderea mult mai ușor. În același timp, considerăm că nu trebuie exclus faptul că eventuala lipsă de precizie a obligației statului este de natură să dispună, în vreme ce acest stat nu se bucură – în domeniul respectiv – de marje importante de apreciere, aplicarea acestor criterii restrictive.

### 3. Criteriile „comunitare” privind condițiile generale ale răspunderii

70. Acestea fiind spuse, urmează să examinăm diferitele elemente substanțiale ale răspunderii, începând cu fapta cauzatoare de prejudiciu, și anume încălcarea dispozițiilor comunitare direct aplicabile.

#### a) Fapta care a generat prejudiciul: încălcarea dispozițiilor comunitare

71. Stabilirea unor limite ale răspunderii are, în primul rând și în mod esențial, legătură cu definiția comportamentului contrar legii. Ori, este limpede că, în speță, comportamentul



prejudiciabil, și anume actul normativ, trebuie să fie contrar normelor sistemului juridic. Pentru ca o astfel de nelegalitate să poată angaja răspunderea și, prin urmare, să dea naștere la despăgubire, diferitele state membre utilizează totuși noțiuni diferite<sup>74</sup>, al căror sens nu corespunde întotdeauna exact și a căror aplicare concretă poate conduce la soluții diferite în ceea ce privește încălcarea aceleiași dispoziții. Acest lucru confirmă, dacă mai este necesar, necesitatea de a stabili, în special în ceea ce privește fapta cauzatoare de prejudiciu, criteriile care să permită să se ajungă la o definiție comună.

În raport cu activitatea legislativă a administrației publice, o primă tentativă în acest sens a fost făcută în cadrul Consiliului European, în schimbul unei recomandări al cărei prim principiu prevede: „Trebuie asigurată repararea prejudiciilor cauzate printr-o nerespectare a unei autorități publice a conduitei ce în mod rezonabil se presupune că ar avea-o față de persoana vătămată. Această nerespectare este presupusă în cazul încălcării unei norme juridice stabilite”<sup>75</sup>. În temeiul acestei recomandări, singura nelegalitate a actului nu este suficientă pentru a angaja răspunderea statului: trebuie, de asemenea, cu excepția cazurilor în care dispoziția prezumat încălcată este clară, ca acea conduită reproșată autorității publice să nu fie „rezonabilă”.

72. În ceea ce privește jurisprudența Curții în domeniul răspunderii extracontractuale, este constantă în a afirma că, în cazul în care prejudiciul presupus rezultă dintr-un act normativ ce implică alegeri de politică economică, nulitatea actului respectiv nu este suficientă pentru angajarea răspunderii Comunității. În cazul actelor de acest gen<sup>76</sup>, răspunderea Comunității nu poate fi angajată în lipsa unei *încălcări suficient de grave a unei norme superioare de drept*<sup>77</sup>.

În consecință, dacă este adevărat că nelegalitatea actului care a cauzat prejudiciul este cel puțin necesar pentru a exista o răspundere extracontractuală, adăugăm că, în cazul prejudiciilor cauzate de acte ce implică o alegere de politică economică, răspunderea este condiționată de două cerințe, și anume: dispoziția încălcată să fie „o normă superioară de drept ce apără persoanele particulare” și încălcarea să fie „suficient de gravă” („grave”, „hinreichend qualifiziert”, „sufficiently serious breach”).

73. Acestea fiind spuse, subliniem că toate statele membre care au prezentat observații în această procedură au exclus o coincidență perfectă între motivele pentru nevalabilitatea

---

<sup>74</sup> Pentru a ne limita la câteva sisteme juridice, să ne gândim numai la *l'illecito* din dreptul italian, la *faute* din dreptul francez, la *Verschulden* din dreptul german, la *breach of duty of care* sau, chiar, la *misfeasance in public office* din dreptul englez.

<sup>75</sup> Recomandarea R (84) 15 din 18 septembrie 1984.

<sup>76</sup> Cu toate acestea, așa cum am arătat, în jurisprudența respectivă toate actele normative comunitare par să implice alegeri de politică economică.

<sup>77</sup> A se vedea, în special, hotărârea HNL/Consiliul și Comisia (citată anterior la nota 66), punctul 4 și hotărârea din 19 mai 1992, Mulder ș.a./Consiliul și Comisia (C-104/89 și C-37/90, Rec. p. I-3061, punctul 12).

actului și condițiile răspunderii, susținând că orice încălcare a dreptului comunitar nu poate fi de natură să angajeze răspunderea statului și, prin urmare, obligația de reparație în folosul persoanei particulare.

În scopul recunoașterii obligației de reparație în sarcina statului în culpă, s-a pus accentul, pe de o parte, pe criteriile degajate de jurisprudență în temeiul articolului 215, și anume pentru ceea ce este important cu privire la noțiunea de încălcare gravă și evidentă și, de cealaltă parte, pe greșeală, ca un element necesar pentru a „califica” (ca fiind gravă) încălcarea normei de drept, sau, în orice caz, ca un element indispensabil și natural al răspunderii.

- Caracterul manifest și grav al încălcării

74. Cu toate precauțiunile și distincțiile necesare în ceea ce privește cazurile de răspundere a Comunității, trebuie să apreciem dacă, și în cazul răspunderii statelor membre, încălcarea trebuie să fie evidentă și gravă, precizând bineînțeles ceea ce se înțelege prin caracter evident și grav al încălcării.

Așa cum am arătat, în jurisprudența respectivă acest criteriu este definit în sensul că „într-un context de norme comunitare, caracterizat prin exercitarea unei largi puteri discreționare, indispensabilă punerii în aplicare a politicii agricole comune, răspunderea Comunității nu poate fi angajată decât în mod excepțional în cazurile în care instituția respectivă nu a luat în considerare, în mod evident și grav, limitele ce se impun exercitării atribuțiilor sale”<sup>78</sup>, cu condiția, bineînțeles, ca încălcarea să privească o normă superioară de drept ce apără persoanele particulare.

75. Această ultimă cerință pare a fi, pentru ce este relevant în speță, cel mai puțin controversată. Este limpede că dispoziția încălcată trebuie să poată conferi o poziție juridică subiectivă persoanei particulare pentru a putea invoca un drept la reparație. În acest sens trebuie să se interpreteze primele două condiții enunțate de Curte în hotărârea Francovich ș.a., a căror prezență, așa cum am precizat deja, este de asemenea necesară în cazul dispozițiilor direct aplicabile.

Fiind vorba de dispoziții ale tratatului direct aplicabile, mai precis cazul de față, ni se pare

---

<sup>78</sup> Hotărârea Grands Moulins de Paris/Consiliul și Comisia (citată anterior la nota 64), punctul 8. A se vedea, de asemenea, între altele, hotărârea din 18 aprilie 1991, Assurances du Crédit/Consiliul și Comisia (C-63/89, Rec. p. I-1799, punctul 12), precum și, în ultimul rând, hotărârea din 14 septembrie 1995, Lefebvre ș.a./Comisia (T-571/93, Rec. p. II-2379), punctul 32.

oportun să aducem precizări suplimentare. În special, se cuvine să subliniem aici faptul că aceste dispoziții sunt uneori sau adeseori destinate să apere și alte interese, în principiu generale, nu trebuie considerat ca excluzând faptul că este vorba de dispoziții ce apără persoanele particulare.

76. De asemenea, în ceea ce privește faptul că dispoziția încălcată trebuie să fie o normă *superioară* de drept, trebuie reamintit că nelegalitatea unui act normativ implică – prin definiție – incompatibilitatea acestui act cu o normă juridică de rang superior. În realitate, această expresie a fost utilizată în jurisprudență în temeiul articolului 215 nu pentru a sancționa încălcările limitelor impuse de dispoziții de rang superior, chiar și cele destinate să apere persoanele particulare, ci numai pentru încălcarea principiilor generale ale ordinii juridice și, prin urmare, pentru a califica deja încălcarea respectivă ca fiind gravă.

În această privință, subliniem că nu este oportun să sugerăm aceeași soluție și în ceea ce privește răspunderea statelor pentru încălcarea dreptului comunitar. Dacă este adevărat că obligația de reparație a statelor membre este impusă pentru garantarea persoanelor particulare unei apărări eficiente a drepturilor conferite de dispozițiile comunitare, nu este ușor să se caute motive care ar legitima o limitare a acestei apărări în cazuri de încălcare a unei categorii speciale de dispoziții, chiar esențiale pentru sistemul juridic comunitar.

77. Dacă ne punem în locul persoanei vătămate, este evident că orice încălcare a unei dispoziții comunitare ce atribuie persoanei în cauză o poziție juridică subiectivă trebuie să poată da naștere unei despăgubiri. Încălcarea unei dispoziții dintr-un regulament nu va putea avea asupra persoanei particulare alte efecte decât cele ce decurg din încălcarea unei dispoziții din tratat; de asemenea, ni se pare mai puțin util să operezi distincții între dispozițiile tratatului, prevăzând, de exemplu, că numai încălcarea unora dintre ele poate angaja răspunderea statului membru în cauză<sup>79</sup>.

În definitiv, sub aspectul examinat până în prezent, considerăm suficient ca dispoziția încălcată să atribuie persoanei particulare un drept al cărui conținut poate fi determinat și precis. Trebuie precizat că același lucru ar trebui să fie adevărat și în ceea ce privește răspunderea instituțiilor comunitare.

78. Acestea fiind lămurite, trebuie precizată noțiunea de încălcare gravă și evidentă, astfel

---

<sup>79</sup> Rămâne totuși de precizat care sunt dispozițiile ce garantează obligația de reparație, ținând seama de sfera lor de aplicare și pentru a le asigura eficiența: principiul nediscriminării pe motiv de reședință, care este cu siguranță fundamental în vederea asigurării unei libertăți efective a prestărilor de servicii, este la fel sau mai puțin important decât interdicția oricărei discriminări pe motiv de naționalitate?

cum reiese din context.

Se pare că, pentru identificarea limitelor în care nelegalitatea poate da naștere răspunderii, gradul de putere discreționară poate și trebuie să fie elementul decisiv, indiferent de rangul dispoziției încălcate (norma din tratat sau de drept derivat, având întâietate asupra dreptului național) și de actul care o încalcă (adoptat de puterea legislativă sau executivă). Gradul mai mare sau mai mic al puterii discreționare de care se bucură statul coincide, de altfel, cel puțin în majoritatea cazurilor, cu cea mai mare sau cea mai mică claritate și precizie a obligației ce-i incumbă. Este fără îndoială posibil ca unele obligații neclare, sau chiar fără limite demarcate, să existe chiar în cazurile în care marja de libertate lăsată statelor este mică sau total neimportantă. Consecința este că, în asemenea caz, limitele ce se impun acțiunii statului nu sunt din această cauză foarte bine definite, astfel încât situația nu este deloc diferită de cea în care statele se bucură de o importantă marjă discreționară.

79. Asta înseamnă că statul poate comite, chiar în cazul dispozițiilor direct aplicabile, încălcări ce nu vor fi calificate drept *evidente și grave*. Să luăm un exemplu referitor la două norme din tratat cu efect direct. Interzicerea oricărei discriminări exercitată pe motiv de naționalitate (articolul 6 din tratat) determină în mod precis și punctual dreptul persoanei particulare, care este simplu și fără nici o altă posibilă alternativă, de a nu fi discriminat. Nu putem afirma același lucru și despre dispoziția ce impune interzicerea restricțiilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent, ținând seama de diversitatea situațiilor previzibile în domeniu (articolul 30 din tratat). În acest ultim caz, dreptul, clar prin natura sa, al persoanei particulare de a nu fi împiedicat în activitatea sa prin măsuri interzise de dispoziția respectivă se poate lovi de o limită rezultată din dispozițiile articolului 36 din tratat sau chiar, în cazul măsurilor aplicabile neclar, de cerințele imperative invocate de stat în vederea urmării unui obiectiv considerat demn de protecție chiar de dreptul comunitar. Rezultă că măsura respectivă a statului, care este principiul incompatibil cu dreptul comunitar, va putea fi sustrasă cu siguranță din sfera de aplicare a articolului 30 sau va putea releva derogări autorizate de articolul 36 din tratat. În acest scop, trebuie subliniat că ar putea fi necesară o apreciere prealabilă a instanței naționale și/sau comunitare.

Pe de altă parte, se cuvine să precizăm că, în scopul acestei analize, contează nu faptul că într-un anumit sector statele dispun sau nu de o mare putere de apreciere, ci mai degrabă amploarea marjelor de apreciere de care se bucură în raport cu dispoziția specială ce conferă un drept persoanei particulare<sup>80</sup>. În acest sens, marja de apreciere ajunge să corespundă celei mai mari sau mai mici precizii a obligației impusă statelor de către acea dispoziție.

---

<sup>80</sup> Subliniem, de exemplu, reluând cele sus-menționate, că, deși articolul 30 din tratat nu are legătură cu exercitarea unei mari puteri discreționare din partea statelor membre, trebuie totuși să recunoaștem că limitele impuse acțiunii statelor nu par întotdeauna clare și precise, așa cum arată, de altfel, evoluția jurisprudenței în domeniu. Dimpotrivă, puterea discreționară de care dispun statele membre în temeiul articolului 129 A din tratat (protecția consumatorilor) nu poate fi considerată în nici un caz capabilă să ducă la aplicarea de condiții de răspundere mai restrictive decât, de exemplu, o dispoziție națională privează resortisanții celorlalte state membre de beneficiul dispozițiilor naționale în domeniu.

80. Problema fiind pusă în acești termeni, trebuie admis că răspunderea statului va fi angajată, în principiu, de fiecare dată când o obligație precisă de rezultat incumbă acestui stat în temeiul dreptului comunitar. Acesta este cazul și aici, așa cum a constatat deja Curtea în hotărârea Francovich ș.a., atunci când o directivă nu a fost transpusă în termenul prevăzut în acest scop, în măsura în care, bineînțeles, celelalte condiții enunțate de Curte sunt îndeplinite. Dar este și cazul tuturor celorlalte dispoziții, inclusiv cele din tratat, ce se limitează să impună statelor membre obligații precise, clar identificate, de a se abține de la o anumită conduită (este de ajuns să ne gândim la interdicția de a introduce noi drepturi vamale, prevăzută la articolul 12 din tratat, și, în plan mai general, la toate clauzele de *standstill*) și din care decurge, în același timp, un drept în beneficiul persoanei particulare.

În toate aceste sectoare și în raport cu dispozițiile ce nu lasă statelor membre marje considerabile de apreciere în sensul indicat anterior, răspunderea și obligația de reparație vor trebuie recunoscute pentru încălcarea unei dispoziții comunitare ce atribuie persoanei particulare un drept precis și determinabil cu privire la obiectul său, fără ca alte elemente să poată fi luate în considerare.

81. În cazul în care, dimpotrivă, statele dispun de puteri discreționare mai mult sau mai puțin întinse sau dacă obligațiile comunitare ce le incumbă nu au primit o definiție clară și precisă, aceeași soluție nu se va impune decât în prezența unei nerespectări evidente și grave a limitelor ce se impun în exercitarea acțiunii lor. Acesta va fi cazul dacă dispoziția pretinsă a fi încălcată este clară, de exemplu, în sensul citat anterior de cauza *Cilfit*<sup>81</sup> sau a fost deja interpretată de Curte în raport cu un caz identic sau în orice caz similar<sup>82</sup>, ori în cadrul unei decizii preliminare sau într-o hotărâre în aplicarea articolului 169 din tratat.

Cu privire la acest ultim punct, nu este necesar să subliniem că, contrar celor susținute de anumite state membre în cursul acestei proceduri, nu există nici un motiv de condiționare a acțiunii în răspundere de o constatare prealabilă a neîndeplinirii obligațiilor. În această privință, se cuvine să se țină seama de marja de libertate de care beneficiază Comisia pentru a decide dacă este necesar sau nu să se angajeze o procedură de încălcare, cu consecința ca posibilitățile persoanelor particulare de a obține o reparație să fie reduse fără control. De asemenea, astfel cum a precizat Curtea, „drepturile ce aparțin persoanelor particulare decurg nu din această hotărâre [ce constată neîndeplinirea obligațiilor], ci chiar din dispozițiile dreptului comunitar cu efect direct în sistemul juridic intern”<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Hotărârea din 6 octombrie 1982 (283/81, Rec. p. 3415, punctele 16 și 17).

<sup>82</sup> A se vedea, pentru o observație similară, dar în ceea ce privește obligația de trimitere în sensul articolului 177 al treilea paragraf, hotărârea din 27 martie 1963, *Da Costa en Schaake* (28/62, 29/62 și 30/62, Rec. p. 59).

<sup>83</sup> Hotărârea din 14 decembrie 1982, *Waterkeyn ș.a.* (314/81, 315/91, 316/81 și 83/82, Rec. p. 4337, punctul 16).

82. Dimpotrivă, atunci când statele membre dispun de mari marje de libertate și/sau când este vorba de un cadru juridic puțin clar, care n-a fost încă examinat de jurisprudență, nici chiar în ceea ce privește un caz similar, abordarea nu va putea fi decât una diferită. Din punct de vedere abstract, trebuie admis că, în asemenea ipoteze, nu poate fi demonstrată decât foarte greu o nerespectare evidentă și gravă a limitelor ce se impun exercitării acțiunii statelor, cel puțin în măsura în care comportamentul respectiv se aseamănă, la fel ca în jurisprudența în temeiul articolului 215, unui comportament *cvasi-arbitrar*<sup>84</sup>.

În asemenea ipoteze, persoana particulară păstrează posibilitatea de a invoca protecția substanțială a situației juridice care-i este eventual conferită de dispoziția în cauză. Bineînțeles, în cazul în care statul nu pune capăt, în termene rezonabil de scurte, încălcării constatate între timp, persoana vătămată va putea introduce o acțiune în răspundere.

83. Acestea fiind spuse, nu trebuie exclus faptul că interpretarea dispozițiilor comunitare respective, așa cum o fac autoritățile naționale în acțiunea (sau inacțiunea) lor legislativă, poate fi *în mod evident eronată* în măsura în care constituie un comportament *cvasi-arbitrar*, cu consecința că trebuie admisă – și în acest caz – obligația de reparație în sarcina statului membru în culpă.

În raport cu cazurile de transpunere în timp util dar incorect a unor dispoziții dintr-o directivă, trebuie observat, în aceeași logică, că răspunderea statului nu va fi angajată decât dacă punerea în aplicare a acestei dispoziții de către statul membru respectiv este în mod evident eronată<sup>85</sup>.

84. În definitiv, estimăm că în scopul analizei noastre se poate vorbi de *încălcare evidentă și gravă* atunci când:

a) nu sunt respectate obligații al căror conținut este clar și precis în toate privințele;

---

<sup>84</sup> Pentru afirmarea unei asemenea noțiuni, a se vedea hotărârea din 5 decembrie 1979, *Amylum et Tunnel Refineries/Consiliul și Comisia* (116/77 și 124/77, Rec. p. 3497, punctul 19), în care Curtea a observat că, în speță, „nu era vorba de erori de o asemenea gravitate încât să nu putem spune că comportamentul instituțiilor [...] este arbitrar și poate angaja răspunderea extracontractuală a Comunității”. În același sens, a se vedea hotărârea *Nölle/Consiliul și Comisia*, citată anterior la nota 69.

<sup>85</sup> Pentru o analiză mai aprofundată a acestui aspect, a se vedea concluziile cu privire la cauza *British Telecommunications* (C-392/93, Rec. 1996, p. I-1631, I-1634), prezentate și ele astăzi, în special punctele 33-35.

b) jurisprudența Curții a clarificat, fie datorită unei interpretări preliminare sau printr-o hotărâre în aplicarea articolului 169 din tratat, situații juridice neclare care sunt identice sau în orice caz similare celor în cauză;

c) interpretarea dispozițiilor comunitare în cauză, așa cum a fost făcută de autoritățile naționale în acțiunea (sau inacțiunea lor) legislativă, este în mod evident greșită.

- Greșeala: un element indispensabil?

85. Rămâne de apreciat dacă greșeala este un element indispensabil pe care să se bazeze răspunderea statelor membre. În această privință, se cuvine mai întâi să precizăm că prin greșeală înțelegem aici un element subiectiv, sau dacă preferăm psihic sau psihologic, ce caracterizează – cu precizie în sensul imprudenței sau neglijenței sau în orice caz în sensul care este tradițional atribuit noțiunii de greșeală – comportamentul persoanei căreia îi este imputată încălcarea și, pe cale de consecință, răspunderea. În această optică, greșeala este, prin urmare, un element ce *se adaugă* încălcării dispoziției respective ca o componentă subiectivă în speță, calificând conduita ce dă naștere încălcării dar nu direct încălcarea ca atare sau actul normativ ce cauzează prejudiciul.

Cercetarea greșelii într-un sens subiectiv – și *a fortiori* în cel al dolului – în raport cu activitatea normativă se lovește de nenumărate dificultăți deja pe plan conceptual, deși elementul greșelii ca o condiție a răspunderii statului face dintotdeauna obiectul unei reflexii aprofundate și suscită aprecieri opuse. În special, ne-a fost atrasă atenția de dificultatea ce trebuia identificată cu o conduită neglijentă a autorităților publice pe baza acelorași criterii ca cele degajate de dreptul privat, în special deoarece mecanismele imaginate pentru explicarea acțiunii persoanelor juridice având același comportament ca și persoanele fizice se arată complet inutile sau în orice caz insuficiente. Într-adevăr, din punct de vedere abstract, pare dificil să se identifice o conduită neglijentă în acțiunea legislativă a legiuitorului, chiar să se examineze posibilitatea dacă a avut cunoștință de încălcare. Dimpotrivă, nu putem presupune că motive de interes general animă organul legislativ.

86. Trebuie totuși să recunoaștem că majoritatea sistemelor juridice naționale fac încă

trimitere la greșeală ca și fundamentul al răspunderii<sup>86</sup>, chiar și atunci când este asimilată nelegalității actului. Ne gândim în primul rând la sistemul francez, în care se aplică principiul conform căruia „orice nelegalitate constituie prin natura ei o greșeală”<sup>87</sup>, precum și la poziția Corte di cassazione italiana conform căreia „în ceea ce privește actele nelegale, greșeala poate fi, prin natura ei, găsită în încălcarea dispozițiilor ce rezultă din adoptarea actului și din executarea sa”<sup>88</sup>.

Cu alte cuvinte, greșeala, care este cel puțin presupusă de fiecare dată când este adoptat un act normativ nelegal, fie din cauza caracterului clar voluntar al actelor adoptate de autoritățile publice, fie din cauza încălcării principiului legalității pe care autoritățile publice trebuie să-l respecte, a ajuns să piardă orice conotație subiectivă.<sup>89</sup>

87. Altfel spus, examinarea greșelii s-a deplasat de la greșeala persoanei către cea a „organizației”, cu consecința ca, chiar și când nu coincide simplu cu nelegalitatea actului, ea are în orice caz legătură cu conținutul dispoziției încălcate, în sensul că este atribuită importanță normelor de conduită pe care administrația trebuie să le respecte în exercitarea sarcinilor sale instituționale. Se ține seama, în special, de faptul că acțiunea administrației trebuie să se înscrie în limitele de legalitate impuse.

Astfel, dacă este clar că răspunderea are încă legătură, în majoritatea sistemelor juridice naționale, cu greșeala, este de asemenea adevărat că aceasta din urmă este constatată, cu unele excepții<sup>90</sup>, datorită unor criterii obiective<sup>91</sup>. În definitiv, în statele membre, răspunderea pentru

---

<sup>86</sup> O excepție în această privință este cu siguranță constituită de sistemul juridic spaniolă, în care răspunderea pentru acte normative este obiectivă [a se vedea articolul 9 alineatul (3) și articolul 106 alineatul (2) din Constituție, precum și articolul 139 alineatul (1) din Legea din 26 decembrie 1992 cu privire la regimul juridic al administrației publice și procedura administrativă].

<sup>87</sup> În această privință a se vedea, între altele, Paillet: „Greșeala serviciului public în dreptul administrativ francez”, 1980, p. 176.

<sup>88</sup> Cassazione civile, Sezioni Unite, hotărârea nr. 5361 din 22 octombrie 1984 (în *Giustizia civile*, 1985, p. 1419), în care s-a afirmat că „nu vedem [...] cum executarea voluntară a unui act administrativ ilicit pentru încălcarea legii și care a adus atingere unui drept subiectiv nu poate constitui, prin natura ei, elementele greșelii, chiar și în cazurile puțin grave, în special atunci când privește direct o structură publică, organizată și calificată pentru a acționa, în limitele activității sale, conform dreptului”. De asemenea, trebuie menționată hotărârea nr. 5883 din 24 mai 1991 (în *Resp. civ. prev.*, 1992, p. 247 și urm.) în care Corte di cassazione a declarat că dovada greșelii administrației publice poate consta „atât în neîndeplinirea normelor prudențiale frecvent admise, dând naștere unei activități reglementare neglijente sau imprudente, cât și în încălcarea legilor și a reglementărilor a căror respectare se impune administrației publice ce trebuie să observe principiile de legalitate, imparțialitate și bună funcționare enunțate la articolul 97 din Constituție”.

<sup>89</sup> Acesta este și cazul Belgiei, Luxemburg-ului, Greciei, Portugaliei și Danemarcei.

<sup>90</sup> În sistemul britanic, răspunderea administrației pentru activitatea normativă pare să fie încă (strâns) legată de greșeală ca și componenta subiectivă a comportamentului. Astfel, o eroare de judecată a ministrului cu privire la sfera de aplicare a puterilor ce i-au fost atribuite nu poate fi calificată ca fiind din neglijență (a se vedea, de exemplu, *Rowling v. Takaro Properties Ltd.*, 1988, 2 WLR, p. 433 și urm.); de asemenea, greșeala, și însăși răspunderea, este exclusă atunci când autoritatea respectivă a solicitat un aviz juridic privind domeniul în care a fost chemată să intervină (a se vedea, în acest sens, *Dunlop v. Woollahra Municipal Council*, 1988, 2 WLR, p. 418). Deoarece pierderile pur financiare (pure economic loss) nu pot fi acoperite în cadrul *tort of negligence*,



greșeală nu este admisă decât prin mijloace artificiale; în orice caz, ea devine din ce în ce mai obiectivă, adică este din ce în ce mai puțin, chiar deloc, legată de componenta subiectivă.

88. Estimăm că această soluție, ce prevalează în sistemele juridice interne și pe care însăși Curtea a adoptat-o în ceea ce privește răspunderea extracontractuală a instituțiilor comunitare<sup>92</sup>, duce la angajarea răspunderii statelor membre pentru încălcarea dreptului comunitar ca o răspundere obiectivă, fără greșeală.

Pe de altă parte, presupunând chiar că dorim să stabilim o legătură între această răspundere și greșeală, ni se pare, cel puțin la prima vedere, că nu poate avea legătură cu dispoziția pretins încălcată sau chiar identificată cu conținutul acestei dispoziții.

89. Ni se pare clar că în cazul în care dispoziția respectivă cuprinde o obligație de rezultat, nimic nu permite condiționarea apariției unei situații de răspundere de existența unui element subiectiv al conduitei statului calificată drept greșeală în sensul evocat anterior. Încălcarea, și anume faptul ilicit, este constituită din momentul în care statul nu a reușit să atingă rezultatul urmărit prin dispoziția respectivă. Obiectivă, fără greșeală sau orice nume ar purta, răspunderea statului va fi angajată.

Dimpotrivă, în cazul în care dispoziția respectivă este o normă de conduită, în sensul că prescrie o obligație de diligență (o *duty of care*, mai precis), greșeala va fi un element esențial în speță. În acest caz, cu toate acestea, greșeala nu mai este un element subiectiv ce caracterizează conduita statului ce a determinat încălcarea și, prin urmare, prejudiciul injust, ci constituie chiar obiectul încălcării. În sfârșit, încălcarea obligației de diligență constă exact într-o conduită greșită, cu consecința ca greșeala să nu mai fie o componentă subiectivă a comportamentului, ci un obiect al faptei ilicite.

90. În definitiv, pentru a considera că ne aflăm în prezența unei situații de răspundere a statului în culpă în temeiul dreptului comunitar, nu ni se pare deloc util să procedăm la o

---

constituie un fapt ilicit ce poate angaja răspunderea numai, sau aproape, adoptarea nelegală de măsuri caracterizate prin dol, și anume *misfeasance in public office*.

<sup>91</sup> O evoluție de acest gen pot fi reținută în Țările de Jos și în Germania, unde greșeala este asimilată unui comportament neconform sarcinilor de prudență normale. În această privință, doctrina germană vorbește de „Objektivierung des Verschuldens” (în același sens, a se vedea Oseenbühl: *Staatshaftungsrecht*, Ed. a IV-a, Munich, 1991, p. 61).

<sup>92</sup> În sfârșit, după o oscilare inițială în jurisprudența Curții, greșeala este luată în considerare numai ca sinonim al comportamentului ilicit.

examinare care să vizeze constatarea existenței unei greșeli ca și componentă subiectivă a comportamentului ilicit.

În consecință, repetăm convingerea pe care am exprimat-o anterior, și anume că, în scopul obligației de despăgubire, comportamentul statului contrar dreptului comunitar trebuie să fie apreciat în funcție de elementele obiective.

## b) Existența prejudiciului

91. Prejudiciul trebuie să fie efectiv, adică cert și actual. Acestea sunt, în general, cerințele sistemelor juridice ale statelor membre și este de competența instanței naționale să verifice dacă aceste condiții sunt îndeplinite.

92. Cu toate acestea, ni se pare oportun să ne concentrăm atenția, pe scurt, asupra anumitor condiții cu privire la natura prejudiciului, ce au fost de asemenea invocate sau în orice caz evocate în cursul acestei proceduri, în special de către guvernul francez, ca un criteriu ce vizează să limiteze sfera de aplicare a răspunderii statelor membre din cauza încălcării dreptului comunitar. Ne gândim, în special, la gravitatea prejudiciului, în sensul că trebuie să se refere la un prejudiciu considerabil, precum și la caracterul special al prejudiciului, în sensul că trebuie să cuprindă un număr restrâns de persoane.

În opinia noastră, trebuie să excludem, în măsura în care acest lucru privește acest caz, pertinenta condițiilor menționate anterior, chiar dacă acestea au fost adesea aplicate de jurisprudența Curții în materie de răspundere extracontractuală<sup>93</sup>.

93. Dacă este adevărat că regăsim în anumite legislații naționale cazuri în care dreptul la reparație depinde, printre altele, și de gravitatea prejudiciului, de caracterul anormal acestuia, precum și de natura sa specială în raport cu persoanele vătămate, este de asemenea adevărat că această orientare are legătură cu despăgubirea prejudiciului cauzat prin acte legale<sup>94</sup>. Prin urmare, termenii problemei nu sunt și nu pot fi aceiași cu cei din speță.

---

<sup>93</sup> În acest sens, a se vedea în special hotărârea HNL/Consiliul și Comisia (citată anterior la nota 66), punctul 7; hotărârea din 4 octombrie 1979, Dumortier Frères ș.a./Consiliul (64/76, 113/76, 167/78 și 239/78, 27/79 și 45/79, Rec. p. 3091, punctul 11), precum și hotărârea din 6 decembrie 1984, Biovilac/CEE (59/83, Rec. p. 4057, punctele 27-30).

<sup>94</sup> A se vedea, de exemplu, Conseil d'Etat francez, hotărârea din 14 ianuarie 1938, Société des produits laitiers „La Fleurette”, Recueil Lebon, 1938, p. 25 și urm. În această logică, trebuie înscrisă și teoria germană „Sonderopfer” care a fost elaborată în materie de expropriere și care se referă la prejudiciul patrimonial rezultat din acte legale, adoptate pentru o cauză de interes public.

Ar fi cu siguranță prea mult să se ceară persoanelor vătămate de acte nelegale ca prejudiciul cauzat să aibă un caracter anormal și special, cu consecința să lase în sarcina lor nu numai efectele de mică importanță, dar și cele comune unei categorii de persoane particulare care nu are un număr limitat. Considerăm că ideea unei excepții privind prejudiciile minore nu este, în acest caz, o bună idee.

94. În această privință, observăm mai întâi că împotrivirea acceptărilor criteriilor gravității prejudiciului patrimonial reprezintă o măsură nelegală ce presupune o încălcare evidentă și gravă, contrară dispozițiilor sistemului și, de asemenea, drepturilor subiective pe care le garantează, și trebuie să dea naștere la despăgubire pentru restabilirea echilibrului afectat de acest act cu caracter nelegal, și asta indiferent de gravitatea prejudiciului. De altfel, dacă o tendință comună reiese din drepturile statelor membre în materie de răspunderea pentru acțiuni sau inacțiuni ale administrației publice, aceasta curge în sensul ca reparația să nu mai depindă de gravitatea prejudiciului.

La aceasta se adaugă faptul că nu pare posibil să limitezi răspunderea statelor la cazurile în care aceste subiecte de drept sau grupe de subiecte de drept sunt în mod special determinate și, dimpotrivă, s-o excluzi acolo unde actul normativ vizează o mare categorie de subiecte de drept. Dacă este adevărat că, în mod justificat, putem susține că cerințele ce țin de interesul public duc la excluderea reparației prejudiciului cauzat unor mari categorii de persoane, în special în vederea evitării pierderilor mari financiare, este, de asemenea, adevărat că o asemenea construcție se bazează pe simple considerații de oportunitate. Rămâne în rest să ne întrebăm, dat fiind că răspunderea este condiționată de o încălcare gravă și evidentă a unei norme superioare de drept ce a generat drepturi subiective, în baza cărui motiv titularul dreptului la reparație are câștig de cauză în funcție de numărul celorlalți titulari ai aceluiași drept încălcat<sup>95</sup>.

95. Pe scurt, nu se poate face abstracție de faptul că răspunderea pentru acte ilicite și despăgubirea pentru acte legale sunt două cazuri foarte diferite. Nu este deloc lipsit de semnificație faptul că, în jurisprudența franceză, condiția gravității și caracterului special al prejudiciului n-a fost pusă decât pentru despăgubirea prejudiciului cauzat de acte normative valabile.

Chiar Conseil d'Etat, atunci când a descris, în cauza Alivar, răspunderea statului pentru

---

<sup>95</sup> În același sens, a se vedea deja concluziile avocatului general Capotorti prezentate în hotărârea HNL/Consiliul și Comisia, citată anterior, p. 1227 și urm., în special p. 1234 și urm..

încălcarea dreptului comunitar ca o *responsabilité sans faute*, dat fiind că măsurile naționale erau justificate de interesul general, a stabilit anormalitatea și caracterul special al prejudiciului pretins<sup>96</sup>, astfel încât s-a vorbit, în această privință, de o *responsabilité sans faute* pregătită, în sensul că nu este necesar ca prejudiciul să aibă un caracter anormal și special<sup>97</sup>.

96. În definitiv, este clar că condițiile privind natura prejudiciului, care pot să ducă la negarea chiar a dreptului la reparație, nu găsesc nici un temei sau menire în cazul în care prejudiciul pretins nu are legătură cu o activitate legală, ci cu o activitate nelegală<sup>98</sup>. Această concluzie trebuie să existe și în cazul răspunderii extracontractuale a Comunității<sup>99</sup>.

### c) Legătură de cauzalitate

97. Cea de-a treia condiție a răspunderii care se reamintește în mod expres în hotărârea *Francovich ș.a.* este cea referitoare la legătura de cauzalitate, element obligatoriu al răspunderii delictuale, în temeiul căreia prejudiciul presupus trebuie să fie consecința directă a faptei ce a cauzat prejudiciul imputată autorului său, adică, în acest caz, a actului normativ nelegal.

Este clar ca instanța națională va avea datoria de a verifica dacă această condiție este îndeplinită. În ceea ce ne privește, considerăm totuși util să facem unele observații cu privire

---

<sup>96</sup> Hotărârea din 23 martie 1984, *Société Alivar*, în *AJDA*, 1984, p. 396, notează Genevois. Cazul privea o cerere de reparare a prejudiciului rezultat din neemiterea unei vize la exportul de cartofi, formalitate instituită de un act administrativ general, pe care Curtea l-a declarat apoi incompatibil cu interdicția restricțiilor cantitative la export prevăzute la articolul 34 din tratat. Conseil d'Etat a declarat că, în speță, numai o răspundere *sans faute* putea fi angajată, confirmând hotărârea primei instanțe care primise cererea de reparație fără să mai examineze caracterul anormal și special al prejudiciului, dar pentru că reținuse o răspundere *sans faute*. A se vedea, de asemenea, concluziile comisarului guvernului Laroque în hotărârea luată de Conseil d'Etat la 28 februarie 1992, *Arizona Tobacco Products*, citată anterior la nota 48, în care se prevede că încălcarea normelor comunitare și internaționale dă naștere unui al treilea regim de răspundere care, spre deosebire de *responsabilité sans faute*, nu cere un caracter excepțional al prejudiciului pentru a da naștere la dreptul la reparație.

<sup>97</sup> În această privință, a se vedea Simon: „Conseil d'Etat et les directives communautaires: du gallicanisme à l'orthodoxie?”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992, p. 265 și urm.

<sup>98</sup> Această concluzie este, de asemenea, confirmată de recomandarea menționată anterior a Conseil de l'Europe, din 18 septembrie 1984, al cărei principiu II punctul 1 prevede în mod expres cazul unei reparări a prejudiciilor ce rezultă din acte legale, precizând că „o reparație trebuie să fie asigurată în cazul în care este evident injust ca persoana vătămată să suporte singură prejudiciul, ținând sama de următoarele circumstanțe: actul a fost adoptat în interes general, prejudiciul este suportat doar o singură persoană sau de un număr limitat de persoane și actul este excepțional sau prejudiciul este rezultatul excepțional al actului”. În sens contrar, a se vedea concluziile citate anterior ale avocatului general Léger, prezentate în cauza *Lomas* (C-5/94, hotărârea din 23 mai 1996, Rec. p. I-2553).

<sup>99</sup> În adevăr, la lectura hotărârii *Mulder ș.a.*, citată anterior la nota 77, Curtea și-a revăzut deja jurisprudența, chiar implicat, cu privire la punctul respectiv.

la întreruperea legăturii de cauzalitate și asta dintr-un dublu punct de vedere. Pe de o parte, nu este exagerat să precizăm dacă, în temeiul dreptului comunitar, legătura de cauzalitate este ruptă de eventuale cauze concurente sau de comportamentul neglijent al persoanei vătămate; pe de altă parte, o asemenea problemă ridică, chiar și sub o formă diferită, întrebarea subsidiarității acțiunii în despăgubire în raport cu alte căi de atac naționale.

- Comportamentul părții vătămate

98. În această privință, trebuie amintit că însăși Curtea a recunoscut că reprezintă „un principiu general comun sistemelor juridice ale statelor membre în funcție de care persoana vătămată, cu riscul de a suporta ea însăși prejudiciul, trebuie să facă dovada unei diligențe rezonabile pentru a limita sfera de aplicare a prejudiciului”<sup>100</sup>.

Prin urmare, persoana vătămată trebuie să aibă un comportament diligent, ceea ce constă în adoptarea oricărei măsuri capabilă să evite prejudiciul sau în orice caz să-i limiteze sfera de aplicare<sup>101</sup>.

99. De altfel, în acest sens a fost formulată și recomandarea citată anterior a Consiliului de l'Europe, din 18 septembrie 1984, al cărei principiu III prevede că „*Dacă prin greșeala sa sau prin neutilizarea mijloacelor legale, victima a contribuit la prejudiciu, reparația poate fi redusă în consecință sau refuzată.*”

Din formularea acestui principiu reiese că întreruperea legăturii de cauzalitate poate duce la un comportament neglijent al persoanei vătămate și că, la rândul său, acest comportament poate consta în faptul că persoana vătămată n-a folosit căile de atac legale care-i erau puse la dispoziție.

- Acțiunea în reparație și acțiunea în anulare: autonomie sau subsidiaritate?

---

<sup>100</sup> Hotărârea Mulder ș.a./Consiliul și Comisia (citată anterior la nota 77), punctul 33.

<sup>101</sup> Pentru o aplicare a acestui principiu în jurisprudență în temeiul articolului 215, a se vedea, între altele, hotărârile din 14 iulie 1967, Kampffmeyer ș.a./Comisia (5/66, 7/66 și 13/66-24/66, Rec. p. 317, în special p. 341 și urm.), și din 4 octombrie 1979, Ireks-Arkady/Consiliul și Comisia (238/478, Rec. p. 2955, punctul 14).

100. În fapt, în cazul în care persoana vătămată poate evita prejudiciul exercitând căile de atac interne (de exemplu, contestând actul prejudiciabil incompatibil cu dreptul comunitar sau invocând împotriva administrației publice un drept recunoscut de o dispoziție direct aplicabilă cuprinsă într-o directivă), ne putem întreba dacă neexercitarea acestor căi de atac legale nu are ca efect întreruperea legăturii de cauzalitate necesară între încălcare și prejudiciul cauzat.

Cu alte cuvinte, problema se pune dacă neexercitarea în timp util a căilor de atac exclude sau nu posibilitatea de a invoca răspunderea statului „în culpă”. În consecință, exercitarea prealabilă a căilor de atac legale existente poate constitui nu numai o condiție a răspunderii, ci și – la fel de valabil – o condiție a admisibilității acțiunii în despăgubiri.

101. Această problemă a fost rezolvată în mod diferit în diferitele state membre, pe baza a trei abordări distincte. Prima constă în recunoașterea unei autonomii absolute între diferitele acțiuni posibile, lăsând, prin urmare, părții interesate grija de a alege pe cea pe care o consideră cea mai utilă în scopul apărării intereselor sale<sup>102</sup>. Cea de-a doua cale de atac condiționează dimpotrivă acțiunea în răspundere de acțiunea în anulare<sup>103</sup>. Cea de-a treia cale de atac prezintă, în sfârșit, un raport mai strâns cu legătura de cauzalitate, în măsura în care admitem că administrația poate să nu răspundă de prejudiciile pe care partea interesată ar fi putut-o evita recurând la căile de atac legale existente, în special la acțiunea în anulare<sup>104</sup>.

După cum se știe, jurisprudența Curții în materia răspunderii extracontractuale, după o luare de poziție inițială în sensul subsidiarității acțiunii în despăgubiri<sup>105</sup>, s-a orientat apoi ferm în sensul autonomiei acestei acțiuni, a cărei *admisibilitate* a fost considerată independentă de posibilitatea părții reclamante de a invoca alte mijloace de protecție judiciară. Curtea a declarat în special că „acțiunea în despăgubiri prevăzută la articolul 178 și la articolul 215 al doilea paragraf din tratat a fost instituită ca o cale de atac legală autonomă, avându-și funcția specifică în cadrul sistemului căilor de atac și condiționată de cerințele de exercitare concepute în vederea obiectului său specific”<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Astfel este, de exemplu, soluția adoptată de sistemul juridic francez.

<sup>103</sup> Acest tip de soluție este utilizat, de exemplu, în sistemul juridic italian și britanic.

<sup>104</sup> Această soluție intermediară este cea adoptată în sistemul juridic german, în conformitate cu articolul 839 al treilea paragraf din BGB.

<sup>105</sup> Ne referim la hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, Rec. p. 199).

<sup>106</sup> Hotărârea din 17 decembrie 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling ș.a./Consiliul și Comisia (197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 și 247/80, Rec. p. 3211, punctul 4). În aceeași hotărâre, Curtea a precizat de asemenea că această cale de atac (și anume acțiunea în răspundere) „se diferențiază de acțiunea în anulare deoarece tinde nu către eliminarea unei măsuri stabilite, ci către despăgubirea prejudiciului cauzat de instituții în exercitarea funcțiilor lor; condițiile acțiunii în răspundere sunt definite în vederea acestui obiectiv și, de acum înainte, distincte de cele ale acțiunii în anulare”.

102. Aceste afirmații scot în evidență în special faptul că autonomia acțiunii în despăgubiri răspunde cerințelor de garanție, ce au legătură cu condițiile de admisibilitate diferite de acțiunea în anulare în raport cu acțiunea în despăgubiri. În cadrul sistemului de protecție prevăzut de tratate, persoanele particulare nu pot contesta actele cu sferă generală de aplicare și nu pot contesta decât foarte greu constatarea abținerii instituțiilor comunitare de a acționa. Autonomia recunoscută a acțiunii în despăgubiri permite astfel să se ajungă, datorită despăgubirii, la ceea ce nu poate fi obținut sau n-a putut fi în nici un caz obținut prin utilizarea acțiunii în anulare.

Faptul că aceasta este *ratio* recunoașterii caracterului autonom al acțiunii în despăgubiri este confirmat prin faptul că așa-zisa autonomie este exclusă în cazurile limitate în care persoanele particulare pot invoca efectiv mijloacele de anulare<sup>107</sup>, în special în cadrul contenciosului personalului Comunităților<sup>108</sup>.

103. Ideea din care se inspiră jurisprudența referitoare la regimul acțiunii în răspundere extracontractuală a rămas mereu aceeași, dincolo de formulele care au fost adoptate de fiecare dată, fie în raport cu căile de atac interne (acțiune pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare în aprecierea valabilității în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva actului național de aplicare), fie în raport cu căile de atac directe (acțiune în anulare sau în constatarea abținerii de a acționa). Scopul este să se evite ca acțiunea în răspundere să fie utilizată pentru a ajunge la același rezultat ca cel care ar fi putut fi atins – în mod efectiv, desigur – prin intermediul altei acțiuni. Prin urmare, acțiunea în despăgubiri nu poate constitui mijlocul care să permită neutralizarea efectelor unui act prejudiciabil, în vreme ce acest obiectiv poate fi, de asemenea, atins datorită exercitării normale a unei acțiuni în anulare fie direct, fie pe cale internă printr-o acțiune pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare pentru aprecierea validității în fața Curții. Aceasta desigur sub rezerva ca să fie garantată o protecție efectivă prin către calea de atac, în special națională.

În definitiv, autonomia acțiunii în răspundere extracontractuală favorizează nu numai persoanele particulare care sunt în mod normal împiedicate să exercite căile de atac existente, dar și pe cei care pot recurge în mod util la aceste căi de atac legale.

---

<sup>107</sup> A se vedea hotărârea din 26 februarie 1986, Krohn/Comisia (175/84, Rec. p. 753), unde Curtea a admis inadmisibilitatea acțiunii în cazul în care „o acțiune în despăgubiri tinde la plata unei sume a cărei valoare corespunde exact valorii drepturilor ce au fost plătite de partea reclamantă în executarea unei decizii individuale și în care, din această cauză, acțiunea în despăgubiri tinde de fapt către retragerea acestei decizii individuale” (punctul 33).

<sup>108</sup> A se vedea, între altele, hotărârea din 14 februarie 1989, Bossi/Comisia (346/87, Rec. p. 303) și hotărârea din 24 ianuarie 1991, Latham/Comisia (T-27/90, Rec. p. II-35).

104. Acest lucru implică, în măsura în care este relevant, faptul că statele membre nu pot condiționa, în mod rezonabil, exercitarea unei acțiuni în răspundere de introducerea unei acțiuni în anulare anterioare, decât dacă o asemenea condiție este prevăzută de dispozițiile interne similare.

De altfel, subsidiaritatea acțiunii în despăgubiri în caz de prejudicii rezultate din încălcarea dreptului comunitar pare – cel puțin la prima vedere – să fi primit deja aprobarea Curții. În hotărârea *Wagner Miret*, acțiunea în despăgubiri a fost considerată ca fiind ultima resursă lăsată persoanei particulare, și anume calea pe care s-o utilizeze atunci când nu se mai poate ajunge altfel la un rezultat util, chiar prin intermediul unei interpretări conforme realizată de instanța națională<sup>109</sup>.

#### 4. Celelalte condiții

105. Cu privire la *celelalte condiții* pentru repararea prejudiciului, trebuie mai întâi precizat faptul că, în hotărârea *Francovich ș.a.*, după ce a identificat și definit condițiile „pentru a da naștere unui drept în favoarea persoanelor particulare de a obține reparația”, Curtea a explicat în continuare că, „sub această rezervă, pe baza dreptului național îi revine statului răspunderea de a repara consecințele prejudiciului cauzat” (punctul 42).

Expresia „sub această rezervă” semnifică, în mod evident, că, în ceea ce privește regimul reparării prejudiciului în temeiul dreptului comunitar și care rezultă din condițiile prevăzute de același drept, dispozițiile de drept intern relevante în materie *nu sunt aplicabile* decât în măsura în care acestea sunt necesare pentru a reglementa *celelalte condiții* privind repararea prejudiciilor. Singurele modalități de punere în aplicare, respectiv condițiile de procedură privind dreptul la reparație al persoanelor particulare, sunt reglementate de legislația națională<sup>110</sup>.

106. În ceea ce privește condițiile procedurale, Curtea a afirmat, de asemenea, în hotărârea *Francovich ș.a.*, că, „în absența unei reglementări comunitare, este de competența dreptului intern al fiecărui stat membru să desemneze instanțele competente și să reglementeze normele de procedură pentru acțiunile în justiție destinate să asigure protecția deplină a drepturilor pe care justițiabilii le au din dreptul comunitar” (punctul 42).

Este vorba, în fapt, despre o formulă care nu este inedită în jurisprudența Curții și care este, de regulă, asociată cu autonomia statelor membre în aspecte procedurale, o autonomie care, chiar și în același domeniu, nu este, totuși, nelimitată.

<sup>109</sup> Hotărârea citată anterior la nota 37 punctul 23.

<sup>110</sup> – Astfel, de exemplu, în Italia a fost adoptată o reglementare *ad hoc*, prin Decretul legislativ nr. 80 din 27 ianuarie 1992 (GURI din 13 februarie 1992, p. 246) pentru ca hotărârea *Francovich ș.a.* să-și producă efectele, o reglementare prin care sunt prevăzute cu claritate modalitățile și limitele în ceea ce privește repararea prejudiciului rezultat din netranspunerea directivei referitoare la insolabilitatea angajatorului. Această reglementare prevede, în special, că acțiunea care are drept scop obținerea reparației trebuie să fie îndreptată împotriva INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale), astfel încât problema este de competența instanțelor de soluționare a litigiilor de muncă, iar termenul de decădere în ceea ce privește introducerea acțiunii este de un an.



107. În acest sens, în hotărârea Francovich ș.a., Curtea a confirmat, în fapt, un principiu pe care l-a enunțat anterior în termeni generali<sup>111</sup>, și anume: „condițiile de fond și de formă stabilite de diferitele legislații naționale în materie de reparare a prejudiciilor nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care au în vedere reclamațiile interne asemănătoare și nu pot fi organizate astfel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației” (punctul 43).

Chiar și în ceea ce privește repararea prejudiciilor, dreptul comunitar limitează, așadar libertatea acordată statelor membre de a reglementa, din punct de vedere al substanței și al formei, *celelalte condiții* referitoare la acesta, și acest lucru, din nou, în funcție de necesitatea de a asigura o protecție efectivă și eficientă pentru persoanele particulare.<sup>112</sup>

108. Mai exact, limita tratamentului național, în sensul că protecția juridică trebuie să fie cel puțin egală cu cea prevăzută pentru situații similare juridice generate de dispozițiile interne, se dovedește uneori a fi lipsită de orice utilitate. Este suficient să menționăm cazurile vizate de speța de față, pentru care dreptul național nu prevede reglementări în materie, deoarece este vorba despre un drept care nu este admis în sistemele juridice naționale respective. Din cauza potențialului pe care îl conține, limita, care constă în faptul că sistemul juridic național nu trebuie să fie de natură să facă imposibilă din punct de vedere practic exercitarea drepturilor pe care instanțele naționale sunt obligate să le protejeze în conformitate cu dreptul comunitar, pare să fie, fără îndoială, mai relevantă și mai obligatorie.

Acest principiu are cel puțin două consecințe: prima este că protecția judiciară, atunci când este vorba de drepturile persoanelor particulare în temeiul dispozițiilor comunitare, trebuie să atingă, în orice caz, un nivel corespunzător; cea de-a doua este că verificarea acestui nivel este de competența Curții.<sup>113</sup> În consecință, este adevărat că statele membre trebuie să asigure aplicarea corectă a legislației comunitare, chiar și din punctul de vedere al protecției dreptului la reparație, Curtea rezervându-și, prin urmare, dreptul de a verifica existența unui nivel adecvat al protecției oferite de sistemele juridice naționale.

---

<sup>111</sup> – A se vedea, în special, hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe (33/76, Rec., p. 1989), precum și, mai recent, hotărârea din 6 decembrie 1994, Johnson (C-410/92, Rec., p. 1-5483, punctul 21).

<sup>112</sup> – A se vedea, de exemplu, între altele, Barav: „Sanction de la non-transposition de la directive CEE relative à l'insolvabilité de l'employeur”, în *La Semaine juridique*, 1992, nr. 1 și 2, p. 12, precum și Kovan: „Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation de normes et décisions du droit communautaire”, în *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruxelles, 1978, p. 245 și urm.

<sup>113</sup> – Acest fapt rezultă, de exemplu, din hotărârea San Giorgio, în care Curtea a stabilit că „sunt incompatibile cu dreptul comunitar orice mijloc de probă al cărui efect ar fi de a face practic imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea rambursării taxelor percepute pentru încălcarea dreptului comunitar (hotărârea din 9 noiembrie 1983, 199/82, Rec., p. 3595, punctul 14). Caracterul adecvat al protecției judiciare este legat de motivarea actelor administrative, în sensul că persoanelor particulare trebuie, de asemenea, să li se recunoască posibilitatea de a decide dacă să inițieze procedurile judiciare pentru protejarea drepturilor lor, ceea ce explică faptul că alegerea presupune cunoașterea deplină a tuturor elementelor de apreciere (hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții, 222/86, Rec., p. 4097, punctul 15). De asemenea, trebuie amintită hotărârea Dekker, în care Curtea a precizat că atunci când sancțiunea aleasă de către un stat membru pentru a încălca unei interdicții de discriminare, enunțată într-o directivă, se înscrie în cadrul regimului răspunderii civile, încălcarea acestei interdicții angajând răspunderea deplină a autorului său, „fără a putea fi reținute cauzele de exonerare prevăzute de dreptul național” (hotărârea din 8 noiembrie 1990, C-177/88, Rec., p. 3941, punctul 25). De asemenea, trebuie amintită hotărârea Emmott, în care Curtea a stabilit că termenele de decăderii prevăzute de legislația națională nu încep decât din momentul în care directiva care conferă drepturi care trebuie protejate a fost transpusă corect (hotărârea din 25 iulie 1991, C-208/90, Rec., p. 1-4269, punctul 24). Hotărârea pronunțată în cauza Emmott este, totuși, atenuată din punct de vedere al relevanței cu procedura de față, de hotărârea pronunțată în cauza Johnson, citată la nota de subsol 111.

109. În cele din urmă, tot cu privire la alte condiții privind regimul reparației prejudiciilor, trebuie amintit că discuțiile purtate în cursul prezentei proceduri au urmărit, în special, categoriile de prejudicii care pot fi despăgubite și evaluarea prejudiciului. În această privință, dat fiind faptul că aceste chestiuni țin, în principiu, de dreptul statelor membre, ne vom limita la câteva mici observații.

În primul rând, este clar că repararea prejudiciului nu poate fi una pur simbolică, ci trebuie să corespundă prejudiciului cauzat. Este o cerință legată de rațiunea de a fi a însăși acțiunii în răspundere, care constă exact în a asigura restabilirea situației patrimoniale a persoanei vătămate. Atât jurisprudența națională în acest domeniu, cât și jurisprudența comunitară, în conformitate cu articolul 215 din tratat<sup>114</sup> și jurisprudența privind relațiile internaționale<sup>115</sup> susțin acest punct de vedere.

110. Indicații utile în acest sens pot fi, de asemenea, găsite în unele hotărâri în care Curtea a verificat nivelul corespunzător al protecției asigurate de către sistemele juridice naționale asupra drepturilor pe care persoanele particulare le au conform legislației comunitare. Astfel, de exemplu, în ceea ce privește libertatea acordată statelor membre în materie de sancțiuni aplicabile în cazul în care se produc încălcări ale interzicerii discriminării pe motive de sex, Curtea nu a ezitat să sublinieze faptul că aceste sancțiuni ar trebui să fie de natură să „asigure o protecție judiciară efectivă și eficientă... Rezultă că, atunci când statul membru decide să sancționeze încălcarea interzicerii discriminării prin acordarea unei despăgubiri, aceasta trebuie să fie corespunzătoare, în orice caz, cu prejudiciul cauzat”<sup>116</sup>.

În plus, în hotărârea Marshall II, Curtea a stabilit că, atunci când un stat membru decide să sancționeze discriminările prin acordarea unei reparații pecuniare, „o astfel de reparație trebuie să fie integrală și nu poate fi limitată *a priori* în ceea ce privește valoarea acesteia”<sup>117</sup>.

111. Prin urmare, nu mai e necesar să adăugăm faptul că identificarea categoriilor de prejudicii compensabile nu este, cu siguranță, de natură să creeze dificultăți semnificative, nici măcar din punct de vedere al uniformității reparației datorate în diferite state membre pentru același prejudiciu. În fapt, în ciuda diferențelor de terminologie, toate sistemele juridice admit reparația prejudiciului cauzat patrimoniului părții vătămate, prejudiciu care include, cu siguranță atât pierderea suferită (*damnum emergens*), cât și profitul nerealizat (*lucrum cessans*), precum și dobânzile aferente acestora. În ceea ce privește, în special, evaluarea concretă a prejudiciului, este clar, având în vedere că aceasta depinde de diferitele situații economice și sociale specifice pentru fiecare stat membru, că fiecare dintre aceste state va trebui să o trateze pe baza criteriilor definite în acest sens de legislația sa națională.

În final, în ceea ce privește dreptul comunitar, important este faptul că reparația trebuie să fie reală și efectivă, respectiv să fie refăcută, cel puțin din punctul de vedere al patrimoniului său de conținut, situația care ar fi existat în cazul în care încălcarea nu ar fi fost comisă.

## 5. Momentul în care apare obligația de reparație

<sup>114</sup> – A se vedea, în acest sens, hotărârea Mulder și alții/Consiliul și Comisia, citată la nota 77, în care Curtea a declarat în mod expres că „suma despăgubirilor datorate de Comunitate trebuie să corespundă prejudiciilor cauzate de aceasta” (punctul 34).

<sup>115</sup> – În această sens, merită menționată afirmația Curții Permanente Internaționale de Justiție în hotărârea pronunțată la 13 septembrie 1928, de asemenea, în cauza citată anterior, privind uzina de la Chorzów, conform căreia „repararea prejudiciului ar trebui, pe cât posibil, să elimine toate consecințele actului nelegal și să restabilească starea care ar fi fost, probabil, în cazul în care actul nu ar fi fost comis” (CPJI, série A, nr. 17, p. 47).

<sup>116</sup> – Hotărârea Von Colson și Kamann (citată anterior la nota 36), punctul 23.

<sup>117</sup> – Hotărârea din 2 august 1993, Marshall II (C-271/91, Rec., p. I- 4367, punctul 34).

112. Obligația de reparație care este răspunderea statului membru, după cum am afirmat anterior, nu este condiționată de existența unei hotărâri a Curții care se constată respectiva neîndeplinire a obligației. O astfel de hotărâre, chiar dacă a fost adoptată, nu are, prin urmare, nici o importanță pentru a determina momentul din care statul este obligat la repararea prejudiciilor cauzate de o încălcare care îi este imputabilă.

Condițiile propuse în ceea ce privește caracteristicile unei încălcări „evidente și grave” pun, prin urmare, în evidență faptul că, atunci când dispoziția încălcată conferă persoanelor particulare drepturi specifice, care pot fi identificate, obligația de reparație, care este răspunderea statului membru în culpă, poate lua naștere doar în momentul în care s-a produs faptul cauzator de prejudicii. Aceeași soluție se impune și în cazul în care dispoziția încălcată a fost deja clarificată de jurisprudența istorică în momentul în care s-a produs faptul cauzator de prejudicii. În alte cazuri, și anume atunci când este vorba despre o situație juridică incertă, statul în culpă poate proceda la repararea prejudiciilor numai după intervenția clarificatoare a instanței naționale și/sau a instanței comunitare, desigur în măsura în care nu a pus capăt încălcării în termen rezonabil și numai în ceea ce privește prejudiciile produse după această intervenție.

113. În ultimul rând, soluțiile care au fost propuse aici ne duc la concluzia că nu există motive pentru a limita dreptul la reparație doar în favoarea părților vătămate care au inițiat deja o acțiune în justiție sau au depus o cerere echivalentă în fața instanțelor naționale.

Consideram că, de fapt, considerentele de certitudine juridică, astfel cum au fost invocate acestea de către guvernul german, sunt suficient avute în vedere prin faptul că dreptul la reparație poate fi subordonat, în măsura în care este prevăzut pentru reclamațiile similare de natură internă, condiției ca persoana vătămată să fi epuizat toate căile de atac aflate la dispoziția sa pentru a evita prejudiciul sau, în orice caz, pentru a-i limita întinderea. Altfel, numai termenele de decădere și de prescripție prevăzute de legislația națională pot, la fel ca și în cazul acțiunii în răspundere, bazate pe baza dreptului intern, să stabilească termenul în care justițiabilii pot valorifica dreptul la repararea prejudiciilor cauzate.

### *III – Răspunsurile la întrebările adresate de instanțele naționale*

114. Înainte de a formula câteva observații specifice cu privire la cauzele care fac obiectul prezentei proceduri, ni se pare util să reamintim concluziile la care am ajuns până în prezent:

– pentru a asigura o protecție efectivă și eficientă a drepturilor pe care persoanele particulare le au în temeiul dreptului comunitar, acesta impune ca repararea prejudiciilor să fie asigurată pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcării dispozițiilor comunitare, imputabile statului;

– este lipsit de importanță faptul că încălcarea în cauză este imputabilă legiuitorului, având ca efect faptul că, într-o astfel de situație, condițiile restrictive normative impuse de sistemul juridic național în ce privește acțiunea sau inacțiunea legiuitorului nu sunt aplicabile;

– pentru a da naștere dreptului la reparație, este suficient ca dispoziția care se consideră a fi fost încălcată să fie clară în toate elementele sale și lipsită de ambiguitate, ceea ce se și

întâmplă atunci când un stat membru nu își îndeplinește o anumită obligație de rezultat sau nu ia în considerare jurisprudența constantă în materie;

– criteriile de evaluare a prejudiciului sunt în continuare reglementate de legislația națională, cu condiția ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele care vizează reclamațiile similare de natură internă și să nu fie organizate în așa fel încât să facă excesiv de dificilă sau practic imposibilă obținerea reparației integrale a prejudiciilor cauzate în urma respectivei încălcări;

– obligația de reparație apare la momentul în care se produce faptul cauzator de prejudicii, în cazul unei încălcări evidente și grave în sensul indicat anterior; altfel, nu se va produce decât după ce instanța națională și/sau comunitară s-a pronunțat, fie printr-o hotărâre preliminară, fie printr-o hotărâre în aplicarea articolului 169 din tratat.

a) Cauza C-46/93 (Brasserie du pêcheur)

115. Ipoteza este cea a unei încălcări a unei dispoziții din tratat care se aplică direct, și anume articolul 30, încălcare ce este imputabilă legiuitorului ca urmare a faptului că o omis să modifice BstG într-un mod conform cu dispoziția în cauză. Ne amintim că reclamanta din acțiunea principală solicită repararea prejudiciului cauzat în perioada dintre 1981 și 1987, adică din acest moment nu a mai fost posibil să exporte în Germania berea din producție proprie, în conformitate cu afirmațiile sale, pe motiv că berea nu respectă cerințele impuse de BstG, până la data hotărârii prin care Curtea, hotărând în conformitate cu articolul 169, a constatat incompatibilitatea acestei legi cu articolul 30 din tratat.

Având în vedere considerațiile prezentate anterior, este evident că, pentru a soluționa litigiul în care a fost sesizată, instanța națională este chemată să se pronunțe dacă obligația impusă statelor membre de articolul 30, al cărui conținut – după cum a fost expus – nu poate fi considerat ca precis și determinabil în totalitatea sa, a fost deja clarificat, atunci când s-a produs prejudiciul și în raport cu o speță cum este cea din fața instanței sus-amintite, de jurisprudența în materie. Cu alte cuvinte, este necesar să se verifice dacă, până la sfârșitul anului 1981, era deja clar că o lege cum este BstG includea o barieră nejustificată în calea activității agenților economici din acest sector și era, prin urmare, incompatibilă cu dreptul comunitar.

116. În acest sens, trebuie amintit, mai întâi, că începând cu celebra hotărâre „Cassis de Dijon”<sup>118</sup>, adică din februarie 1979, a devenit clar că articolul 30 interzicea nu numai măsurile discriminatorii, ci deopotrivă și măsurile aplicabile nediferențiat care nu sunt justificate de cerințe imperative. În plus, prin hotărârea din 9 decembrie 1981<sup>119</sup>, adică aproximativ în același timp cu momentul în care reclamanta din acțiunea principală a fost forțată să suspende exporturile de bere în Germania, Curtea constata incompatibilitatea unei legislații naționale care rezerva denumirea „aceto” (oțet) numai pentru oțetul de vin. Cu siguranță, nimic nu ar permite luarea în considerare a unei alte soluții, în ceea ce privește BstG, în măsura în care aceasta rezervă denumirea „Bier” (bere) numai pentru produsul fabricat din ingredientele prevăzute formal de această lege.

Cu toate acestea, din ordonanța de trimitere rezultă, de asemenea, că berea produsă de reclamanta din acțiunea principală conține aditivi, în timp ce legislația germană care face obiectul cauzei a impus o interdicție totală la comercializarea pe teritoriul german a berii care

---

<sup>118</sup> – Hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe (120/78, Rec., p. 649).

<sup>119</sup> – Comisia/Italia (193/80, Rec., p. 3019, punctele 24 – 28).

conține aditivi. Or, deși este adevărat că, în hotărârea din 12 martie 1987, Curtea a condamnat, de asemenea, legislația în cauză pentru acest motiv, considerând că acesta nu este justificată de motive de protecție a sănătății persoanelor, este la fel de adevărat că o astfel de concluzie nu putea fi luată în considerare ca adoptată automat, având în vedere jurisprudența în materie<sup>120</sup>. În măsura în care prejudiciul la care face referire reclamanta este legat mai degrabă de acest al doilea aspect al legislației naționale în cauză, nu se poate exclude, prin urmare, o soluție diferită.

117. Se impune o ultimă observație. După cum am arătat anterior, un stat membru poate solicita, pentru a folosi dreptului la reparație și sub rezerva că trebuie să prevadă, de asemenea, aceeași condiție pentru plângeri similare de natură internă, ca persoana vătămată să dea dovadă de diligență și, prin urmare, să utilizeze mecanisme pentru a evita sau cel puțin reduce prejudiciul.

Or, după cum rezultă din dosarul cauzei, se pare că reclamanta din acțiunea principală nu a acționat în acest fel. Cu toate acestea, după cum a susținut reclamanta în timpul prezentei proceduri, întreruperea exporturilor a fost cauzată de nereînnoirea contractului de distribuție cu importatorul (german) exclusiv, astfel încât a fost fizic imposibil ca măsura să fie atacată. În aceste condiții, este de competența instanței naționale să verifice dacă reclamanta a fost efectiv privată de orice posibilitate de a se baza direct pe articolul 30 din tratata în fața instanțelor naționale.

#### b) Cauza C-48/93 (Factortame III)

118. În schimb, în cauza Factortame, instanței de trimitere i s-a cerut să aprecieze dacă încălcarea constatată a articolelor 7, 52 și 221 din tratat, imputabilă legiuitorului pentru faptul că acesta a adoptat o lege națională incompatibilă cu articolele respective, poate fi considerată drept o încălcare evidentă și gravă în sensul mai sus precizat.

Cu alte cuvinte, trebuie stabilit dacă încălcarea dispozițiilor care acordă persoanelor particulare drepturi de clare și precise, cum ar fi dreptul de a nu fi discriminat pe motive de naționalitate, este de natură să angajeze răspunderea statului, fără a ține seama de puterea discreționară de care dispun statele membre în momentul adoptării de măsuri referitoare la politica comună în domeniul pescuitului. În acest sens, considerăm că ne putem limita la câteva observații.

119. Dacă este adevărat, după cum susține Guvernul Regatului Unit, că statele membre au o anumită marjă de apreciere atunci când adoptă măsuri cu privire la politica comună în domeniul pescuitului, este la fel de adevărat că, în mod normal, aceasta trebuie să se afle sub controlul permanent al Comisiei, căreia statele membre au obligația de a-i notifica măsurile pe care le adoptă. În cauza de față, după cum rezultă din dosar, Comisia a informat în timp util Guvernul Regatului Unit că trebuie să fie considerate drept incompatibile cu dreptul comunitar condițiile de naționalitate, rezidență și domiciliu impuse de Merchant Shipping Act

---

<sup>120</sup> – De exemplu, în hotărârea din 6 mai 1986, Muller (304/84, Rec., p. 1511), Curtea a afirmat că statele membre sunt cele care trebuie „să evalueze dacă punerea în vânzare a produselor alimentare care conțin astfel de aditivi poate prezenta un risc pentru sănătatea publică și dacă există o nevoie reală de a adăuga aditivii respectivi la anumite produse alimentare. Atunci când se aplică aceste criterii, trebuie să se țină seama de rezultatele cercetărilor științifice internaționale și, în special, de lucrările Comitetului științific pentru alimentație al Comunității, *evaluarea efectuându-și în funcție de obiceiurile alimentare specifice statului membru importator*” (punctul 24, s.n.). În această hotărâre, care a fost adoptată cu aproape cinci ani înainte de faptul cauzator de prejudiciu la care face referire reclamanta din acțiunea principală, Curtea a hotărât că articolele 30 și 36 din tratat nu se opun ca o legislație națională să interzică punerea în vânzare a produselor alimentare importate din alte state membre, în care sunt legal comercializate, produse care conțin anumiți aditivi.

din 1988 privind înregistrarea navelor de pescuit în noul registru naval.

La aceasta se adaugă faptul că, în jurisprudența Curții cu privire la dreptul de stabilire, s-a afirmat în mod constant incompatibilitatea cu legislația comunitară a măsurilor naționale care conțin discriminări bazate pe motive de naționalitate; mod similar, Curtea a stabilit în mod clar că este incompatibil cu dreptul comunitar criteriul reședinței impus echipajului navelor de pescuit<sup>121</sup>. În ultimul rând, legislația în cauză, în condițiile în care nu se referă la înregistrarea navelor de pescuit, nu are ca obiect definirea modalităților de utilizare a cotelor de pescuit naționale, și astfel, nu se mai poate justifica pe aceste motive.

120. În definitiv, ni se pare că nu putem avea dubii cu privire la caracterul evident și grav al încălcării în cauză și, prin urmare, la dreptul la reparație al persoanelor cărora le-a fost cauzat un prejudiciu ca urmare a acestei încălcări.

Să reamintim, în fine, că, după cum este bine cunoscut de către Curte, reclamantele au făcut tot posibilul pentru a evita prejudiciul produs. Au încercat să facă acest lucru înainte de intrarea în vigoare a dispozițiilor naționale care, ulterior, au fost declarate incompatibile, solicitând și obținând, cu titlu de măsură provizorie, suspendarea punerii în aplicare a dispozițiilor contestate, măsură care a fost anulată de către Court of Appeal și confirmată apoi, în urma hotărârii Curții de Justiție din 19 iunie 1990 (Factortame I), de către House of Lords.

121. În ceea ce privește a doua problemă adresată de instanța națională, nu mai este necesar să reamintim, având în vedere considerentele de mai sus, că stabilirea categoriilor de prejudicii compensabile și evaluarea prejudiciilor continuă să fie reglementate de legislația națională, dar, în orice caz, trebuie să permită o reparație integrală a prejudiciilor cauzate persoanelor vătămate.

Cererea uneia dintre reclamante din acțiunea principală, care solicită să i se acorde, de asemenea, daune-interese exemplare, astfel cum sunt prevăzute de dreptul național, pentru comportament neconstituțional din partea autorităților publice (exemplary damages for unconstitutional behaviour) merită, cu toate acestea, o analiză specială. În acest sens, în speță este suficient să observăm că, în conformitate cu principiul conform căruia condițiile stabilite de o legislație națională pentru a proteja situațiile juridice create de dreptul comunitar nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele se referă la reclamații similare de natură internă, un stat membru este obligat, în cazul în care condițiile prevăzute de legislația națională în domeniu sunt îndeplinite, să acorde o astfel de reparație persoanelor particulare respective, chiar și atunci când tipul de despăgubire nu este prevăzut în sistemele juridice ale altor state membre.

## **Concluzie**

122. În lumina considerațiilor precedente, propunem Curții să răspundă după cum urmează la întrebările adresate de către Bundesgerichtshof și, respectiv, de către High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court:

---

<sup>121</sup> – Hotărârea din 14 decembrie 89, Agegate (C-3/87, Rec., p. I-4459, punctele 22 – 26). Această hotărâre a fost adoptată după intrarea în vigoare a Merchant Shipping Act, dar înaintea adoptării unei hotărâri în cauza Factortame II, în urma căreia House of Lords a confirmat ordonanța președințială solicitată de reclamantele din acțiunea principală. Prin urmare, în speță, era vorba despre o condiție impusă astfel încât navele de pescuit să poată scădea capturile lor din cotele de pescuit naționale, în timp ce, în cauză, este vorba despre o măsură care împiedică în mod direct înregistrarea navelor de pescuit și, prin urmare, exercitarea libertății de stabilire.

a) în cauza C-46/93 (*Brasserie du pêcheur*):

„1) Un stat membru este obligat să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcării drepturilor conferite de dreptul comunitar care îi sunt imputabile, inclusiv atunci când această încălcare rezultă din faptul că organul legislativ a omis să modifice o lege națională pentru ca aceasta să fie conformă cu dreptul comunitar, cu condiția ca obligația impusă statului, din care rezultă dreptul persoanei particulare, să fie este precisă în toate elementele sale sau definită în mod clar de jurisprudența relevantă.

2) Un stat membru nu poate supune dreptul la repararea prejudiciului care rezultă din încălcarea dreptului comunitar aceluiași restricții precum cele prevăzute în cazul încălcării dispozițiilor constituționale naționale ale legiuitorului, dacă aceste restricții au ca efect imposibilitatea exercitării practice a dreptului la reparație.

3) Obligația de reparație, care este răspunderea statului membru, nu poate fi condiționată de găsierea unei componente subiective (greșeală sau intenție) care ar putea însoți încălcarea dispoziției în cauză, dacă această încălcare este evidentă și gravă în sensul sus-menționat.

4) a) Instanța națională trebuie să determine categoriile de prejudicii compensabile și criteriile de evaluare a prejudiciului, cu condiția ca cerințele prevăzute în acest scop să nu fie mai puțin favorabile decât cele care vizează reclamațiile similare de natură internă și să nu organizeze astfel încât să facă excesiv de dificilă sau practic imposibilă pentru persoana particulară obținerea reparației integrale a prejudiciilor cauzate; situația este similară și în cazul în care dreptul național limitează întinderea obligațiilor în temeiul legii, cum ar fi proprietatea, dar exclude orice posibilitate de reparație în cazul profitului nerealizat.

b) Obligația statului membru de a repara prejudiciile provocate persoanelor particulare ia naștere în momentul în care se produce faptul cauzator de prejudicii, în cazul în care încălcarea este clară în sensul sus-menționat, sau, în cazul unei situații juridice incerte, din momentul în care situația este clarificată de jurisprudența comunitară fie printr-o hotărâre preliminară, fie printr-o hotărâre în aplicarea articolului 169 din tratat.”

b) în cauza C-48/93 (*Factortame III*):

„1) Un stat membru este obligat să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcării drepturilor conferite de dreptul comunitar care îi sunt imputabile, inclusiv atunci când această încălcare rezultă din faptul că organul legislativ a adoptat o lege națională incompatibilă cu dreptul comunitar, cu condiția ca obligația impusă statului, din care rezultă dreptul persoanei particulare, să fie este precisă în toate elementele sale sau definită în mod clar de jurisprudența relevantă.

2) Sistemul juridic național trebuie să determine categoriile de prejudicii compensabile și criteriile de evaluare a prejudiciului, cu condiția ca cerințele prevăzute în acest scop să nu fie mai puțin favorabile decât cele care vizează reclamațiile similare de natură internă și să nu organizeze astfel încât să facă excesiv de dificilă sau practic imposibilă pentru persoana particulară obținerea reparației integrale a prejudiciilor cauzate. În măsura în care sistemul juridic național prevede, de asemenea, acordarea de daune-interese exemplare, dispozițiile referitoare la aceasta trebuie să fie aplicate, prin urmare, fără nici o discriminare, deopotrivă, și în cazurile de încălcare a drepturilor pe care persoanele particulare le au în temeiul dreptului comunitar.”

**Cauzele conexate C-46/93 și C-48/93**

**Brasserie du pêcheur SA**

**contra**

**Bundesrepublik Deutschland**

**și**

**The Queen**

**contra**

**Secretary of State for Transport,**

**ex parte: Factortame Ltd ș.a.**

(cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare,

formulate de Bundesgerichtshof și de

High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court)

„Principiul răspunderii statului membru pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile – Încălcări imputabile legiuitorului național – Condițiile răspunderii statului – Întinderea despăgubirii”

**HOTĂRÂREA CURȚII**

din 5 martie 1996\*

În cauzele conexate C-46/93 și C-48/93,

având ca obiect două cereri adresate Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de

---

\* Limba de procedură: germana și engleza.



către Bundesgerichtshof (C-46/93) și de către High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (C-48/93) pentru obținerea, în litigiile pendente în fața acestor instanțe între

**Brasserie du pêcheur SA**

și

**Bundesrepublik Deutschland,**

și între

**The Queen**

și

**Secretary of State for Transport**

**ex parte: Factortame Ltd ș.a.,**

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea principiului răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile,

CURTEA,

compusă din G. C. Rodríguez Iglesias (raportor), președinte, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward și G Hirsch, președinți de cameră, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann și J. L. Murray, judecători,

avocat general: G. Tessauro,

grefieri: H. von Holstein, grefier adjunct, și H. A. Rühl, administrator principal,

după examinarea observațiilor prezentate:

- în numele Brasserie du pêcheur SA, de către H. Büttner, avocat în Baroul din Karlsruhe,

- în numele reclamanților de la 1 la 36 și de la 38 la 84 în cauza C-48/93, de către D. Vaughan și G. Barling, QC, și D. Anderson, barrister, împuterniciți de S. Swabey, solicitor,
- în numele reclamanților de la 85 la 97 în cauza C-48/93, de către N. Green, barrister, împuternicit de N. Horton, solicitor,
  
- în numele reclamantului al 37-lea în cauza C-48/93, de către N. Forwood, QC, și de către P. Duffy, barrister, împuterniciți de Holman Fenwick & Willan, solicitors,
  
- în numele Guvernului Germaniei, de către E. Röder, Ministerialrat în cadrul Ministerului Federal al Economiei, în calitate de agent, asistat de J. Sedemund, avocat în Baroul din Cologne,
  
- în numele Guvernului Regatului Unit, de către J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, în calitate de agent, asistat de S. Richards, C. Vajda și R. Thompson, barristers,
  
- în numele Guvernului Danemarcei, de către J. Molde, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent,
  
- în numele Guvernului Spaniei, de către A. J. Navarro González, director general în cadrul Direcției de coordonare juridică și instituțională comunitară, și de către R. Silva de Lapuerta și G. Calvo Díaz, abogados del Estado, din cadrul Serviciului juridic al statului, în calitate de agenți,
  
- în numele Guvernului Franței, de către J.-P. Puissochet, director al Serviciului Juridic în cadrul Ministerul Afacerilor Externe, și de către C. de Salins, director adjunct al Serviciului juridic din cadrul aceluiași minister, în calitate de agenți,
  
- în numele Guvernului Irlandei, de către M. A. Buckley, Chief State Solicitor, în calitate de agent,
  
- în numele Guvernului Țărilor de Jos, de către A. Bos, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent,
  
- în numele Comisiei Comunităților Europene, de către C. Timmermans, director general adjunct al Serviciului juridic, și de către J. Pipkorn, consilier juridic, și de către C. Docksey, membru al Serviciului juridic, în calitate de agenți,

având în vedere raportul pentru ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale Brasserie du pêcheur SA, reprezentată de H. Büttner și P. Soler-Couteaux, avocat în Baroul din Strasbourg, ale reclamanților de la 1 la 36 și de la 38 la 84 în cauza C-48/93, reprezentați de către D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson și S. Swabey, ale reclamanților de la 85 la 97 în cauza C-48/93, reprezentați de N. Green, ale celui de-al 37-lea reclamant în cauza C-48/93, reprezentat de N. Forwood și P. Duffy, ale Guvernului Germaniei, reprezentat de J. Sedemund, ale Guvernului Regatului Unit, reprezentat de Sir N. Lyell, QC, Attorney General, și S. Richards, C. Vajda și J. E. Collins, ale Guvernului Danemarcei, reprezentat de P. Biering, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, ale Guvernului Greciei, reprezentat de F. Georgakopoulos, consilier juridic adjunct în cadrul Consiliului juridic de stat, în calitate de agent, ale Guvernului Spaniei, reprezentat de R. Silva de Lapuerta și G. Calvo Díaz, ale Guvernului Franței, reprezentat de C. de Salins, ale Guvernului Țărilor de Jos, reprezentat de J. W. de Zwaan, consilier juridic adjunct în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, și ale Comisiei, reprezentată de C. Timmermans, J. Pipkorn și C. Docksey, prezentate în ședința din 25 octombrie 1994,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

1. Prin ordonanțele din 28 ianuarie 1993 și din 18 noiembrie 1992, primite la Curte la 17 februarie 1993 și, respectiv, 18 februarie 1993, Bundesgerichtshof (în cauza C-46/93) și High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (în cauza C-48/93) au adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, întrebări preliminare referitoare la condițiile în care poate fi angajată răspunderea unui stat membru pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcărilor normelor dreptului comunitar, încălcări care sunt imputabile statului respectiv.
2. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul a două litigii opunând, pe de-o parte, societatea Brasserie du pêcheur (denumită în continuare „Brasserie du pêcheur”) Republicii Federale Germania și, pe de altă parte, societatea Factortame Ltd și alții (denumită în continuare „Factortame ș.a.”) Regatului Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord.

### **Cauza C-46/93**

3. În fața instanței de trimitere, Brasserie du pêcheur, societate franceză cu sediul în Schiltigheim (Alsacia), a declarat că a fost obligată, la sfârșitul anului 1981, să își întrerupă exporturile de bere în Germania, întrucât autoritățile germane competente au considerat că berea produsă de această societate nu era conformă cu Legea purității stabilită la articolele 9 și

10 din Biersteuergesetz din 14 martie 1952 (Legea fiscală a berii, *BGBI. I*, p. 149), în versiunea sa din 14 decembrie 1976 (*BGBI. I*, p. 3341, denumită în continuare „BStG”).

4. Reținând că aceste dispoziții erau contrare prevederilor articolului 30 din Tratatul CEE, Comisia a inițiat o procedură în neîndeplinirea obligațiilor împotriva Republicii Federale Germania în temeiul a două motive, interzicerea comercializării sub denumirea de „Bier” (bere) a berii fabricate legal în alte state membre prin metode diferite și interzicerea importurilor de bere cu conținut de aditivi. Prin hotărârea din 12 martie 1987, Comisia contra Germaniei (C-178/84, Rec. p. 1227), Curtea a declarat incompatibilitatea cu articolul 30 din tratat a interdicției de comercializare a tipurilor de bere, importate din alte state membre, care nu sunt conforme dispozițiilor în cauză din legislația germană.
5. Brasserie du pêcheur a înaintat în consecință o acțiune împotriva Republicii Federale Germane pentru repararea prejudiciului cauzate ca urmare a acestei restricții impuse asupra importurilor între 1981 și 1987 și a pretins daune-interese care se ridicau la suma de 1 800 000 DEM, corespunzător unei fracțiuni din prejudiciul real.
6. În această privință, Bundesgerichtshof a invocat articolul 839 din Bürgerliches Gesetzbuch (Codul civil german, denumit în continuare „BGB”) și articolul 34 din Grundgesetz (Legea fundamentală, denumită în continuare „GG”). În conformitate cu alineatul 1 prima teză din articolul 839 din BGB, „orice funcționar care, cu intenție sau din neglijență, încalcă obligațiile care îi revin în raporturile cu un terț este obligat să repare prejudiciul provocat astfel terțului.” Articolul 34 din GG prevede că „în cazul în care o persoană, în exercitarea unei funcții publice care îi este încredințată, încalcă obligațiile care îi revin în temeiul îndatoririlor sale față de un terț, răspunderea pentru această faptă aparține, în principiu, statului sau colectivității în serviciul căreia se află persoana respectivă.”
7. Prin coroborarea acestor dispoziții rezultă că angajarea răspunderii statului este condiționată de cerința ca terțul să se considere vătămat prin încălcarea obligației, ceea ce ar presupune ca statul să nu fie răspunzător decât în cazul în care sunt încălcate obligațiilor care au ca destinatar un terț. Or, după cum subliniază Bundesgerichtshof, legiuitorul național nu își asumă, în temeiul BStG, decât sarcini care privesc colectivitatea, fără a viza o persoană sau o categorie de persoane în special, care ar putea fi considerate „terți” în sensul dispozițiilor menționate anterior.
8. În acest context, Bundesgerichtshof a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:
  - „1) Principiul dreptului comunitar conform căruia statele membre au obligația de a repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare ca urmare a încălcărilor normelor dreptului comunitar care le sunt imputabile se aplică și în cazul în care această încălcare rezultă din faptul că nu s-a adaptat o lege formală adoptată de Parlament la normele de drept comunitar, al căror rang este superior (în speță: neadaptarea articolelor 9 și 10 din Biersteuergesetz la articolul 30 din Tratatul CEE)?
  - 2) Sistemul juridic intern poate stabili că un eventual drept la reparație poate fi subiect al aceluiași restricții ca și cele aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale de rang superior de către o anumită lege, de exemplu, în cazul încălcării Grundgesetz al Republicii Federale Germania de către o simplă lege federală germană?
  - 3) Sistemul juridic intern poate să condiționeze dreptul la reparație de existența unei greșeli (intenționate sau din neglijență) imputabile autorităților de stat răspunzătoare de această neadaptare?

- 4) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ și dacă răspunsul la a doua întrebare este negativ:
- a) Obligația de despăgubire conform dreptului național se poate limita la repararea prejudiciilor cauzate anumitor bunuri individuale protejate printr-o dispoziție legală, de exemplu cele cauzate proprietății, sau este necesar să se compenseze în mod global totalitatea prejudiciilor cauzate patrimoniului, inclusiv profitul nerealizat?
  - b) Obligația de despăgubire se întinde asupra reparării prejudiciilor care erau deja cauzate înainte ca Curtea Europeană de Justiție să constate, prin hotărârea din 12 martie 1987 (C-178/84) că articolul 10 din Biersteuergesetz încalcă dispozițiile comunitare de rang superior?”

### **Cauza C-48/93**

9. La 16 decembrie 1988, Factortame ș.a., reunind atât persoane fizice, cât și societăți constituite potrivit legislației britanice, precum și administratorii și acționarii acestora, a introdus o acțiune înaintea High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (denumită în continuare „Divisional Court”) pentru a contesta compatibilitatea părții II din Merchant Shipping Act 1988 (Legea din 1988 a marinei comerciale) cu dreptul comunitar, în special cu articolul 52 din Tratatul CEE. Legea respectivă a intrat în vigoare la 1 decembrie 1988, sub rezerva unei perioade tranzitorii care expira la 31 martie 1989. Ea prevedea constituirea unui nou registru pentru vasele britanice de pescuit și, cu începere din momentul respectiv, condiționa înmatricularea acestor vase, inclusiv a celor deja înmatriculate în registrul anterior, de anumite condiții privind naționalitatea, reședința și domiciliul proprietarilor acestora. Vasele de pescuit care nu erau înmatriculate în noul registru erau private de dreptul de a pescui.
10. În replică la întrebările adresate de către Divisional Court, Curtea, prin hotărârea din 25 iulie 1991, Factortame II (C-221/89, Rec. p. I-3905), a decis că dreptul comunitar se opune condițiilor de naționalitate, reședință și domiciliu al proprietarilor și operatorilor acestor vase, astfel cum au fost prevăzute în sistemul de înmatriculare instituit de către Regatul Unit, dar că, în schimb, dreptul comunitar nu se opune condiției de înmatriculare, și anume ca vasele să fie utilizate, precum și administrate și controlate de pe teritoriul Regatului Unit.
11. La 4 august 1989, Comisia a introdus o acțiune în neîndeplinirea obligațiilor împotriva Regatului Unit. Totodată, Comisia a depus o cerere privind luarea unor măsuri provizorii până la suspendarea condițiilor privind naționalitatea menționate anterior, pe motiv că acestea erau contrare articolelor 7, 52 și 221 din Tratatul CEE. Prin ordonanța din 10 octombrie 1989, Comisia contra Regatului Unit (C-246/89 R, Rec. p. 3125), președintele Curții a admis cererea respectivă de suspendare. Prin punerea în executare a ordonanței, Regatul Unit a adoptat dispoziții de modificare a noului sistem de registre, cu efect de la 2 noiembrie 1989. Prin hotărârea din 4 octombrie 1991, Comisia contra Regatului Unit (C-246/89, Rec. p. I-4585), Curtea a confirmat faptul că respectivele condiții de înmatriculare puse în discuție în cadrul acțiunii în neîndeplinirea obligațiilor erau contrare dreptului comunitar.
12. În acest interval, la 2 octombrie 1991, Divisional Court a pronunțat o ordonanță pentru punerea în executare a hotărârii Curții din 25 iulie 1991 menționată anterior și, în același timp, a solicitat reclamanților să își formuleze cererile de despăgubire. În consecință, reclamanții au

înaintat instanței o prezentare detaliată a pretențiilor lor privind despăgubirile solicitate, cuprinzând cheltuielile efectuate și pierderile înregistrate de la intrarea în vigoare a actului normativ în cauză, la 1 aprilie 1989, până la abrogarea acestuia, la 2 noiembrie 1989.

13. În sfârșit, prin ordonanța din 18 noiembrie 1992, Divisional Court a autorizat Rawlings (Trawling) Ltd, al 37-lea reclamant pe fond în cauza C-48/93, să își modifice cererea de despăgubire pentru a include în aceasta o cerere privind daunele-interese „exemplare” pentru comportamentul neconstituțional al autorităților publice (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14. În acest context, Divisional Court a adresat Curții următoarele întrebări prejudiciale:

„1) În cadrul tuturor circumstanțelor cauzei prezente, și anume atunci când:

a) legislația unui stat membru a impus condiții privind naționalitatea, domiciliul și reședința proprietarilor și operatorilor de vase de pescuit, precum și ale acționarilor și administratorilor societăților de armatori,

și

b) aceste condiții au fost considerate de către Curte (cauzele C-221/89 și C-246/89) ca fiind contrare articolelor 5, 7, 52 și 221 din Tratatul CEE,

dreptul comunitar conferă proprietarilor sau operatorilor acestor tipuri de vase, precum și administratorilor și/sau acționarilor societăților de armatori, un drept la reparație de către statul membru pentru pierderile înregistrate ca urmare a ansamblului încălcărilor Tratatului CEE menționate sau doar a unora dintre acestea?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, care sunt criteriile a căror aplicare este impusă de dreptul comunitar, după caz, instanței naționale pentru a hotărî asupra daunelor–interese care reprezintă:

g) cheltuielile și/sau pierderile de beneficii și/sau de încasări înregistrate în perioada următoare intrării în vigoare a condițiilor respective, perioadă în care vasele au fost obligate să fie ancorate în port, să obțină noi comenzi de pescuit și/sau să încerce să obțină înmatricularea în alt loc;

h) pierderile generate de vânzarea vaselor, a unor părți din vase sau de acțiuni la societățile de armatori sub valoarea lor reală;

i) pierderile generate de obligația de a furniza cauțiuni, de a plăti amenzi și cheltuieli legale antrenate de pretinse încălcări în raport cu radierea vaselor din registrul național;

j) pierderile generate de imposibilitatea acestor persoane de a continua să dețină și să utilizeze aceste vase;

k) pierderea remunerațiilor pentru serviciile oferite;

l) cheltuielile suportate în încercarea de a limita pierderile menționate anterior;

m) daune-interese exemplare, după caz?”

15. Pentru o expunere mai amplă a situației de fapt din acțiunea principală, a derulării procedurii, precum și a observațiilor prezentate Curții, se face trimitere la raportul ședinței. Elementele din dosarul cauzei nu sunt reluate în cele ce urmează decât în măsura necesară pentru raționamentul Curții.

**Răspunderea statului în ceea ce privește acțiunile și omisiunile legiuitorului național care sunt contrare dreptului comunitar (prima întrebare în ambele cauze C-46/93 și C-48/93)**

16. Prin prima întrebare, fiecare dintre cele două instanțe naționale încearcă să afle, în esență, dacă principiul conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile se aplică în cazul în care legiuitorul național este răspunzător pentru încălcarea respectivă.
17. Cu titlu liminar, trebuie reamintit că, în hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich ș.a. (C-6/90 și C-9/90, Rec. p. I-5357, punctul 37), Curtea a constatat deja că dreptul comunitar impune principiul conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale normelor dreptului comunitar care le sunt imputabile.
18. Conform guvernelor Germaniei, Irlandei și Țărilor de Jos, obligația statelor membre de a repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare nu ar putea fi impusă decât în cazul încălcării dispozițiilor care nu sunt direct aplicabile. În hotărârea Francovich ș.a. menționată anterior, Curtea ar fi avut pur și simplu intenția de a acoperi o lacună din sistemul de garantare a drepturilor persoanelor particulare. În măsura în care le-ar fi recunoscut un drept la acțiune în dreptul național pentru valorificarea drepturilor care le sunt conferite prin dispozițiile dreptului comunitar, dispoziții direct aplicabile, nu ar mai fi nevoie să li se acorde un alt drept la reparație, întemeiat direct pe dreptul comunitar, în cazul încălcării acestor dispoziții.
19. Acest argument nu poate fi reținut.
20. Într-adevăr, jurisprudența este constantă în a stabili că posibilitatea oferită justițiabililor de a invoca în fața instanțelor naționale dispozițiile direct aplicabile ale tratatului nu constituie decât o garanție minimă și nu este suficientă pentru a asigura în sine aplicarea deplină și completă a tratatului (a se vedea, în special, hotărârea din 15 octombrie 1986, Comisia contra Italiei, C-168/85, Rec. p. 2945, punctul 11, hotărârea din 26 februarie 1991, Comisia contra Italiei, C-120/88, Rec. p. I-621, punctul 10, și hotărârea din 26 februarie 1991, Comisia contra Spaniei, C-119/89, Rec. p. I-641, punctul 9). Având rolul de a face ca aplicarea dispozițiilor dreptului comunitar să prevaleze asupra dispozițiilor naționale, această posibilitate nu poate, în toate cazurile, să garanteze că persoana particulară beneficiază de drepturile pe care i le conferă dreptul comunitar și, în special, că aceasta nu suferă nici un prejudiciu în urma unei nerespectări a acestui drept de către un stat membru. Or, astfel cum rezultă din hotărârea Francovich ș.a., menționată anterior, punctul 33, deplina eficiență a dreptului comunitar ar fi contestată în cazul în care persoanele particulare nu ar avea posibilitatea de a obține reparația atunci când drepturile lor au fost vătămăte printr-o încălcare a dreptului comunitar.

21. Aceasta este situația în care o persoană particulară, victimă a unei erori de transpunere a unei directive și găsindu-se în imposibilitatea de a invoca direct anumite dispoziții ale acesteia în fața unei instanțe naționale, datorită caracterului insuficient de precis și necondițional al acestora, introduce o acțiune pentru repararea prejudiciului împotriva statului pentru încălcarea dispozițiilor articolului 189 alineatul (3) din tratat. În asemenea circumstanțe, similare precum în cauza Francovich ș.a., reparația vizează înlăturarea consecințelor prejudiciabile pentru beneficiarii unei directive ale netranspunerii acestei directive de către un stat membru.
22. Situația este similară și în cazul încălcării unui drept conferit direct de o normă comunitară, pe care persoanele particulare au dreptul să o invoce în fața instanțelor naționale. În această ipoteză, dreptul la reparație constituie corolarul necesar efectului direct recunoscut dispozițiilor comunitare a căror încălcare este la originea prejudiciului cauzat.
23. Este evident, în spețe, că dispozițiile comunitare puse în discuție, și anume articolul 30 din tratat, în cauza C-46/93, și articolul 52, în cauza C-48/93, au un efect direct, în sensul că ele conferă persoanelor particulare drepturi pe care le pot valorifica direct în fața instanțelor naționale. Încălcarea acestor dispoziții poate da naștere unei reparații.
24. Pe lângă acestea, Guvernul Germaniei susține că un drept general la reparație pentru persoanele particulare nu poate fi consacrat decât pe cale legislativă și că recunoașterea unui astfel de drept *ope judicis* este incompatibilă cu repartizarea competențelor între instituțiile comunitare și statele membre, și cu echilibrul instituțional stabilit prin tratat.
25. În această privință, trebuie subliniat faptul că problema existenței și a sferei de întindere a răspunderii unui stat pentru prejudiciile care decurg din încălcarea obligațiilor care îi incumbă în temeiul dreptului comunitar este legată de interpretarea tratatului, un aspect care intră în competența Curții.
26. În speță, precum în cauza Francovich ș.a. menționată anterior, această problemă de interpretare a fost supusă atenției Curții de către instanțele naționale, în temeiul articolului 177 din tratat.
27. Deoarece tratatul nu conține dispoziții care să reglementeze în mod expres și precis consecințele încălcării dreptului comunitar de către statele membre, îi revine Curții, în exercitarea sarcinii care i-a fost conferită prin articolul 164 din tratat, să asigure respectarea dreptului la interpretarea și aplicarea tratatului, să statueze asupra unor astfel de probleme conform metodelor de interpretare general acceptate, în special făcând apel la principiile fundamentale ale sistemului juridic comunitar și, după caz, la principii generale comune ale sistemelor juridice din statele membre.
28. De altfel, articolul 215 alineatul (2) din tratat face trimitere la principiile generale de drept comune statelor membre în ceea ce privește răspunderea extracontractuală a Comunității pentru prejudiciile cauzate de către instituțiile sale sau de către agenții săi în exercitarea funcțiilor acestora.
29. Principiul astfel instituit în mod expres la articolul 215 din tratat al răspunderii extracontractuale a Comunității nu este decât expresia principiului general recunoscut în toate ordinele juridice din statele membre, conform căruia o acțiune sau o omisiune nelegală antrenează obligația de a repara prejudiciul cauzat. Această dispoziție generează, de asemenea, obligația autorităților publice de a repara prejudiciile cauzate în exercitarea funcțiilor lor.



30. De altfel, trebuie remarcat faptul că, în numeroase sisteme juridice naționale, regimul juridic al răspunderii statului a fost elaborat într-o manieră determinantă pe cale jurisprudențială.
31. Având în vedere cele precizate anterior, Curtea a arătat deja, în hotărârea Francovich ș.a. menționată anterior, punctul 35, că principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale normelor dreptului comunitar care îi sunt imputabile este inerent sistemului creat de tratat.
32. De aici rezultă că principiul este valabil pentru orice ipoteză de încălcare a normelor dreptului comunitar de către un stat membru și indiferent de organismul statului membru a cărui acțiune sau omisiune a fost la originea încălcării respective.
33. De asemenea, având în vedere cerința fundamentală a ordinii juridice comunitare, și anume uniformitatea aplicării dreptului comunitar (a se vedea, în special, hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 și C-92/89, Rec. p. I-415, punctul 26), obligația de a repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar nu poate depinde de reglementările interne privind repartizarea competențelor între puterile instituite prin Constituție.
34. În această privință, trebuie evidențiat că, astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 38 din concluziile sale, în sistemul juridic internațional, statul a cărui răspundere este angajată pentru încălcarea unei obligații internaționale este considerat ca un tot unitar, indiferent dacă încălcarea ce a cauzat prejudiciul este imputabilă puterii legislative, judecătorești sau executive. Acest principiu trebuie să fie prevăzut în sistemul juridic comunitar astfel încât toate autoritățile unui stat, inclusiv puterea legislativă, să fie obligate, în îndeplinirea sarcinilor lor, la respectarea normelor impuse de dreptul comunitar care reglementează în mod direct situația persoanelor particulare.
35. De asemenea, împrejurarea că încălcarea invocată este imputabilă legiuitorului național, din perspectiva normelor interne, și nu este de natură să repună în discuție exigențele inerente protecției drepturilor persoanelor particulare care invocă dreptul comunitar în fața instanțelor naționale și, în speță, dreptul de a obține repararea prejudiciului cauzat prin respectiva încălcare.
36. În consecință, este necesar să se răspundă instanțelor naționale, arătându-se că principiul conform căruia statele membre sunt obligate să repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale normelor dreptului comunitar care le sunt imputabile se aplică atunci când încălcarea imputată este atribuită legiuitorului național.

**Cu privire la condițiile angajării răspunderii statului în ceea ce privește acțiunile sau omisiunile legiuitorului național contrare dreptului comunitar (a doua întrebare în cauza C-46/93 și prima întrebare în cauza C-48/93)**

37. Prin aceste întrebări, instanțele naționale solicită Curții să precizeze condițiile în care dreptul la repararea prejudiciilor cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale normelor dreptului comunitar care sunt imputabile unui stat membru, având în vedere circumstanțele cauzei, este garantat de dreptul comunitar.

38. În această privință, este necesar să se reamintească faptul că, în cazul în care dreptul comunitar impune angajarea răspunderii statului, condițiile în care aceasta dă naștere unui drept la reparație depind de natura încălcării dreptului comunitar care stă la originea prejudiciului cauzat (hotărârea Francovich ș.a., menționată anterior, punctul 38).
39. În vederea stabilirii acestor condiții, este necesar să se aibă în vedere, în primul rând, principiile proprii ordinii juridice comunitare care servesc drept fundament pentru răspunderea statului, și anume deplina eficiență a normelor comunitare și protecția efectivă a drepturilor pe care acestea le recunosc, pe de-o parte, și obligația de a coopera care revine statelor membre în virtutea articolului 5 din tratat, pe de altă parte (hotărârea Francovich ș.a. menționată anterior, punctele 31-36).
40. De asemenea, după cum au subliniat Comisia și mai multe guverne care au prezentat observații, este pertinent să se facă trimitere la jurisprudența Curții cu privire la răspunderea extracontractuală a Comunității.
41. Într-adevăr, pe de-o parte, articolul 215 alineatul (2) din tratat face trimitere, în ceea ce privește răspunderea extracontractuală a Comunității, la principiile generale de drept comune statelor membre, din care Curtea se inspiră, la rândul său, în absența unor norme scrise, în alte domenii ale dreptului comunitar.
42. Pe de altă parte, condițiile angajării răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcarea normelor dreptului comunitar nu trebuie, în absența unei justificări specifice, să fie diferite de cele care reglementează răspunderea Comunității în circumstanțe comparabile. De fapt, protecția drepturilor de care beneficiază persoanele particulare în temeiul dreptului comunitar nu poate varia în funcție de caracterul național sau comunitar al autorității aflată la originea prejudiciului.
43. Regimul enunțat de către Curte în temeiul articolului 215 din tratat, în special cu privire la răspunderea pentru actele normative, are în vedere mai ales complexitatea situațiilor care trebuie reglementate, dificultățile de aplicare sau de interpretare a textelor și, în mod cu totul special, marja de apreciere de care dispune autorul actului care este pus în discuție.
44. Jurisprudența Curții privind răspunderea extracontractuală a Comunității a fost elaborată ținându-se seama de puterea extinsă de apreciere de care dispun instituțiile pentru punerea în aplicare a politicilor comunitare, în special cu privire la actele normative care implică decizii asupra politicii economice.
45. În realitate, concepția restrictivă asupra răspunderii Comunității în exercitarea activităților sale normative se explică prin faptul că, pe de-o parte, exercitarea funcției legislative, chiar și în cazurile în care există un control judecătoresc asupra legalității actelor, nu trebuie să fie obstrucționată de perspectiva unor acțiuni în daune-interese, de fiecare dată când interesul general al Comunității impune luarea unor măsuri normative care pot să aducă atingere intereselor persoanelor particulare și că, pe de altă parte, într-un context normativ caracterizat prin existența unei extinse puteri de apreciere, indispensabile pentru punerea în aplicare a unei politici comunitare, răspunderea Comunității nu poate fi angajată decât în cazul în care se arată că instituția în cauză nu a luat în seamă, într-un mod manifest și grav, limitele care se impun în exercitarea atribuțiilor sale (hotărârea din 25 mai 1978, HNL ș.a. contra Consiliului și Comisiei, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 și 40/77, Rec. p. 1209, punctele 5 și 6).
46. Aceste aspecte fiind reamintite, trebuie să se constate că legiuitorul național, precum și instituțiile comunitare, de altfel, nu dispune în mod sistematic de o putere extinsă de apreciere

atunci când este vorba de un domeniu reglementat prin dreptul comunitar. Dreptul comunitar îi poate impune acestuia obligații de rezultat sau obligații de a face sau de a nu face care îi reduc, uneori în mod considerabil, marja de apreciere. Acesta este exact cazul în care, precum în circumstanțele avute în vedere de hotărârea Francovich ș.a., menționată anterior, statul membru este obligat, în temeiul articolului 189 din tratat, ca, într-un anumit termen, să ia toate măsurile necesare pentru a obține rezultatul prevăzut într-o anumită directivă. În acest caz, faptul că măsurile care trebuie luate incumbă legiuitorului național nu are relevanță din punct de vedere al angajării răspunderii statului membru pe motivul netranspunerii directivei.

47. În schimb, atunci când un stat membru acționează într-un domeniu în care dispune de o putere extinsă de apreciere, comparabilă cu cea de care dispun instituțiile comunitare pentru punerea în aplicare a politicilor comunitare, condițiile în care răspunderea sa poate fi angajată trebuie să fie, în principiu, aceleași cu condițiile de care depinde angajarea răspunderii Comunității într-o situație comparabilă.
48. În acțiunea principală din cauza C-46/93, legiuitorul german a legiferat în domeniul produselor alimentare, și anume în sectorul berii. În absența armonizării comunitare, legiuitorul național dispunea de o putere extinsă de apreciere în acest domeniu pentru a adopta o reglementare referitoare la calitatea berii comercializate.
49. În ceea ce privește faptele cauzei C-48/93, legiuitorul din Regatul Unit a dispus, de asemenea, de o putere extinsă de apreciere. În fapt, legislația în litigiu privea, pe de-o parte, înmatricularea navelor, domeniu care, având în vedere stadiul de dezvoltare a dreptului comunitar, ține de competența statelor membre și, pe de altă parte, reglementarea activităților de pescuit, un sector în care aplicarea politicii comune permite statelor membre o anumită marjă de apreciere.
50. Prin urmare, rezultă că, în cele două cauze, legiuitorii din Germania și, respectiv, din Regatul Unit s-au confruntat cu situații care implicau decizii comparabile cu cele luate de către instituțiile comunitare în momentul adoptării actelor normative legate de o anumită politică comunitară.
51. În astfel de circumstanțe, dreptul comunitar recunoaște dreptul la reparație în cazul în care sunt îndeplinite trei condiții cumulativ, și anume norma de drept încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi persoanelor particulare, încălcarea să fie suficient de gravă și, în cele din urmă, să existe o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul cauzat persoanelor vătămate.
52. Într-adevăr, aceste condiții satisfac, în primul rând, exigențele de eficiență deplină a normelor comunitare și de protecție efectivă a drepturilor pe care acestea le recunosc.
53. În al doilea rând, aceste condiții corespund în esență cu cele pe care Curtea le-a enunțat în cadrul jurisprudenței sale, în temeiul articolului 215, cu privire la răspunderea Comunității pentru prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin actele normative nelegale ale instituțiilor sale.
54. Prima condiție este îndeplinită în mod evident în ceea ce privește articolul 30 din tratat, relevant în cauza C-46/93, și articolul 52 din tratat, relevant în cauza C-48/93. De fapt, chiar dacă articolul 30 impune o interdicție statelor membre, acesta dă naștere, pentru persoanele particulare, unor drepturi care trebuie protejate de către instanțele naționale (hotărârea din 22 martie 1977, Iannelli și Volpi, C-74/76, Rec. p. 557, punctul 13). De asemenea, esența

articolului 52 din tratat este de a conferi drepturi persoanelor particulare (Decizia din 21 iunie 1974, Reyners, C-2/74, Rec. p. 631, punctul 25).

55. În ceea ce privește a doua condiție, atât cu privire la răspunderea Comunității în temeiul articolului 215, cât și cu privire la răspunderea statelor membre față de încălcările normelor dreptului comunitar, criteriul decisiv pentru a considera că o încălcare a normelor dreptului comunitar este suficient de gravă este încălcarea evidentă și serioasă, de către un stat membru sau de către o instituție comunitară, a limitelor care sunt impuse puterii sale de apreciere.
56. În această privință, printre elementele pe care instanța competentă le poate lua în considerare, trebuie precizate gradul de claritate și de precizie a normei încălcate, întinderea marjei de apreciere pe care norma încălcată o lasă autorităților naționale sau comunitare, caracterul intenționat sau involuntar al încălcării comise sau al prejudiciului cauzat, caracterul scuzabil sau nescuzabil al unei eventuale erori de drept, faptul că atitudinea adoptată de către o instituție comunitară a putut contribui la omisiunea, adoptarea sau menținerea măsurilor sau a practicilor comunitare care contravin dreptului comunitar.
57. În orice caz, o încălcare a dreptului comunitar este în mod evident gravă atunci când ea persistă în ciuda pronunțării unei hotărâri prin care se constată încălcarea în cauză, a pronunțării unei hotărâri preliminare sau a jurisprudenței constante a Curții în domeniul respectiv, din care decurge caracterul ilicit al conduitei în cauză.
58. În acest context, Curtea nu poate să înlocuiască aprecierile instanțelor naționale cu propria sa apreciere, instanțele naționale fiind singurele competente pentru a stabili fondul cauzelor și pentru a caracteriza încălcările dreptului comunitar în cauză. Cu toate acestea, Curtea consideră că este util să reamintească anumite împrejurări de care pot ține seama instanțele naționale.
59. Astfel, în cauza C-46/93, este relevant să se evidențieze problema menținerii, de către legiuitorul german, a dispozițiilor Biersteuergesetz privind puritatea berii care impun o interdicție a comercializării sub denumirea de „Bier” a berilor importate din alte state membre și fabricate legal conform unor norme diferite, și a menținerii dispozițiilor aceleiași legi care prevăd o interdicție asupra importurilor de bere cu conținut de aditivi. În ceea ce privește dispozițiile din legislația germană privind denumirea produsului comercializat, este dificil să se considere că încălcarea articolului 30 din tratat de către aceste dispoziții ar putea fi considerată o eroare scuzabilă, dat fiind faptul că incompatibilitatea dintre această reglementare și articolul 30 devine evidentă în cadrul jurisprudenței anterioare a Curții și, în special, a hotărârilor din 20 februarie 1979, așa-numita „Cassis de Dijon”, Rewe-Zentral (C-120/78, Rec. p. 649), și din 9 decembrie 1981, Comisia contra Italiei (C-193/80, Rec. p. 3019). În schimb, având în vedere jurisprudența în materie, elementele de apreciere de care dispunea legiuitorul național pentru a determina dacă interdicția de a utiliza aditivi era contrară dispozițiilor dreptului comunitar au fost mult mai puțin concludente, până la pronunțarea hotărârii din 12 martie 1987, Comisia contra Germaniei, menționată anterior, prin care Curtea a hotărât că această interdicție este incompatibilă cu dispozițiile articolului 30.
60. De asemenea, pot fi formulate mai multe observații cu privire la reglementarea națională avută în vedere în cauza C-48/93.
61. Decizia legiuitorului din Regatul Unit de a introduce în Merchant Shipping Act din 1988 dispoziții privind condițiile de înmatriculare a navelor de pescuit trebuie evaluată diferit în cazul dispozițiilor care condiționează înmatricularea unei cerințe de naționalitate, ceea ce constituie o discriminare directă, în mod evident contrară dreptului comunitar, sau în cazul

dispozițiilor de stabilire a condițiilor de reședință și domiciliu al proprietarilor și operatorilor acestor vase.

62. Aceste din urmă cerințe par să fie, de la bun început, incompatibile mai ales cu dispozițiile articolului 52 din tratat, însă Regatul Unit intenționa să le justifice pe baza obiectivelor politicii comune de pescuit. Prin hotărârea Factortame II, menționată anterior, Curtea a respins această justificare.
63. Pentru a aprecia dacă încălcarea articolului 52 făcută de către Regatul Unit a fost suficient de gravă, instanța națională putea să aibă în vedere, între altele, controversele juridice legate de particularitățile politicii comune de pescuit, de atitudinea Comisiei, care și-a făcut cunoscută poziția Regatului Unit în timp util, și de aprecierile asupra certitudinii dreptului comunitar care au fost emise de instanțele naționale în cadrul procedurilor anterioare inițiate de către persoanele particulare vătămate prin punerea în aplicare a Merchant Shipping Act.
64. În sfârșit, s-a luat în considerare afirmația făcută de Rawlings (Trawling) Ltd, al 37-lea reclamant în cauza C-48/93, potrivit căreia Regatul Unit nu a luat imediat măsurile necesare pentru punerea în executare a ordonanței președintelui Curții din 10 octombrie 1989, Comisia contra Regatului Unit, menționată anterior, ceea ce a generat o creștere nejustificată a pagubelor înregistrate de această societate. În cazul în care acest fapt se dovedește a fi adevărat, cu toate că a fost, bineînțeles, contestat de către Guvernul Regatului Unit în timpul audierii, trebuie considerat de către instanța națională ca fiind el însuși o încălcare manifestă a dreptului comunitar și, prin urmare, suficient de gravă.
65. În ceea ce privește cea de-a treia condiție, este de competența instanțelor naționale să verifice dacă există o legătură de cauzalitate directă între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul cauzat persoanelor vătămate.
66. Cele trei condiții menționate anterior sunt necesare și suficiente pentru a atribui persoanelor particulare un drept de a obține reparația, dar fără a exclude faptul că răspunderea statului ar putea fi angajată în condiții mai puțin restrictive, pe baza dreptului național.
67. După cum rezultă din hotărârea Francovich ș.a., menționată anterior, punctele 41-43, sub rezerva dreptului la reparație care își are fundamentul direct în dreptul comunitar, din momentul în care sunt îndeplinite condițiile precizate la considerentul precedent, statul trebuie să repare consecințele prejudiciului cauzat în conformitate cu dreptul național, înțelegându-se de aici că respectivele condiții stabilite în legislațiile naționale în ceea ce privește repararea prejudiciilor nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care au în vedere solicitările similare de natură internă și nici nu pot fi concepute în așa fel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației (a se vedea, de asemenea, hotărârea din 9 noiembrie 1983, San Giorgio, C-199/82, Rec. p. 3595).
68. În această privință, restricțiile care există în ordinele juridice interne cu privire la răspunderea extracontractuală a autorității publice aflată în exercițiul funcției sale legislative, astfel cum este garantat în dreptul comunitar, pot determina ca dreptul la reparație al persoanelor particulare să fie imposibil sau extrem de dificil de obținut în practică pentru prejudiciile care decurg din încălcarea dreptului comunitar.
69. Astfel, în cauza C-46/93, instanța națională se întreabă, în special, dacă dreptul național poate să supună un eventual drept la reparație aceluiași restricții ca și cele aplicabile în cazul încălcării de către o lege a dispozițiilor naționale de rang superior, de exemplu în cazul încălcării GG a Republicii Federale Germania de către o simplă lege federală.

70. În această privință, este necesar să se precizeze că, deși impunerea unor astfel de restricții pare să fie în conformitate cu cerința de a nu stabili condiții mai puțin favorabile decât cele care au în vedere reclamațiile similare de natură internă, trebuie să se examineze și dacă aceste restricții nu sunt de așa natură încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației.
71. Or, condiția impusă de dreptul german în cazul încălcării de către o lege a dispozițiilor naționale de rang superior, condiționând reparația de faptul ca acțiunea sau omisiunea legiuitorului să privească o situație individuală, ar face practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației efective a prejudiciilor cauzate prin încălcarea normelor dreptului comunitar, dat fiind faptul că sarcinile care îi revin legiuitorului național privesc, în principiu, colectivitatea fără a viza o persoană sau categorie de persoane care să poată fi luate în considerare în mod individual.
72. Din moment ce o astfel de condiție constituie un obstacol în calea obligației instanțelor naționale de a asigura deplina eficiență a dreptului comunitar prin garantarea unei protecții efective a drepturilor persoanelor particulare, condiția trebuie eliminată în cazul încălcării normelor dreptului comunitar de către legiuitorul național.
73. De asemenea, eventuala condiție pe care o impune, în principiu, dreptul englez cu privire la răspunderea statului, de a proba un abuz de putere în exercițiul unei funcții publice (misfeasance in public office), un astfel de abuz fiind de neconceput în cazul legiuitorului național, este, în aceeași măsură, de natură să facă imposibilă în practică obținerea reparării prejudiciilor care decurg din încălcarea normelor dreptului comunitar de către legiuitorul național.
74. Prin urmare, este necesar să se răspundă la întrebările adresate de către instanțele naționale că, atunci când o încălcare a normelor dreptului comunitar de către un stat membru este imputabilă legiuitorului național care acționează într-un domeniu în care dispune de o marjă extinsă de apreciere pentru a lua decizii normative, persoanele particulare vătămate au dreptul la reparație, în măsura în care norma de drept comunitar încălcată are ca obiect conferirea de drepturi acestora, dacă încălcarea este suficient de gravă și dacă există o legătură de cauzalitate directă între această încălcare și prejudiciul cauzat persoanelor particulare. Cu această rezervă și în cadrul dreptului național, statul trebuie să repare consecințele prejudiciului cauzat prin încălcarea normelor dreptului comunitar, încălcare care îi este imputabilă. Cu toate acestea, condițiile stabilite prin legislația națională aplicabilă nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care au în vedere reclamațiile similare de natură internă și nu pot fi concepute în așa fel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației.

**Cu privire la posibilitatea de a condiționa reparația de existența unei culpe (a treia întrebare în cauza C-46/93)**

75. Prin a treia întrebare, Bundesgerichtshof urmărește să afle, în esență, dacă instanța națională, în cadrul legislației naționale pe care o aplică, poate să condiționeze repararea prejudiciului de existența unei culpe cu prevedere sau neglijență în cazul organismului de stat cărui îi este imputabilă încălcarea respectivă.
76. În primul rând, trebuie precizat că, după cum reiese din dosarul cauzei, noțiunea de culpă nu are aceeași semnificație în toate sistemele juridice.

77. În continuare, trebuie reamintit că, astfel cum reiese din raționamentele furnizate ca răspuns la întrebarea precedentă, atunci când o încălcare a normelor dreptului comunitar este imputabilă unui stat membru care acționează într-un domeniu în care dispune de o putere extinsă de apreciere pentru a lua decizii normative, recunoașterea unui drept la reparație în temeiul dreptului comunitar este condiționată, printre altele, faptului ca încălcarea respectivă să fie suficient de gravă.
78. Anumite elemente obiective și subiective care, în cadrul unui sistem juridic național, pot fi legate de noțiunea de culpă, sunt astfel pertinente pentru a aprecia dacă o încălcare a dreptului comunitar este sau nu gravă (a se vedea elementele la care se face referire la punctele 56 și 57 anterioare).
79. De aici rezultă că obligația de a repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare nu poate depinde de o condiție care decurge din noțiunea de culpă care excede încălcarea suficient de gravă a dreptului comunitar. Într-adevăr, impunerea unei astfel de condiții suplimentare ar repune în discuție dreptul la reparație care își găsește fundamentul în sistemul juridic comunitar.
80. În consecință, este necesar să se răspundă instanței naționale că nu poate, în cadrul legislației naționale pe care o aplică, să condiționeze repararea prejudiciului de existența unei culpe cu prevedere sau neglijențe în cazul organismului de stat căruia îi este imputabilă încălcarea, fără a lua în considerare dacă aceasta este suficient de gravă.

**Cu privire la întinderea materială a reparației [a patra întrebare, litera a), în cauza C-46/93 și a doua întrebare în cauza C-48/93]**

81. Prin aceste întrebări, instanțele naționale solicită, în esență, Curții să precizeze criteriile care le permit să determine întinderea reparației în sarcina statului membru căruia îi este imputabilă încălcarea.
82. În această privință, este important să se sublinieze că repararea prejudiciilor cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale normelor dreptului comunitar trebuie să fie corespunzătoare prejudiciului cauzat, astfel încât să asigure o protecție efectivă a drepturilor acestora.
83. În absența dispozițiilor comunitare în acest domeniu, îi revine ordinii juridice din fiecare stat membru sarcina de a stabili criteriile care permit determinarea întinderii reparației, înțelegându-se că aceste criterii nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care au în vedere reclamațiile similare ce își au fundamentul în dreptul intern și că nu pot fi concepute în nici un caz în așa fel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației.
84. Trebuie precizat, în special, că, în vederea determinării prejudiciului compensabil, instanța națională poate verifica dacă persoana vătămată a făcut dovada unei diligențe rezonabile pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea și, mai ales, dacă aceasta a utilizat în timp util toate căile legale care i-au stat la dispoziție.
85. Într-adevăr, conform unui principiu general comun sistemelor juridice ale statelor membre, persoana vătămată, cu riscul de a suporta ea însăși prejudiciul respectiv, trebuie să facă dovada unei diligențe rezonabile pentru a limita întinderea prejudiciului (hotărârea din 19 mai

1992, Mulder ș.a. contra Consiliului și Comisiei, C-104/89 și C-37/90, Rec. p. I-3061, punctul 33).

86. Bundesgerichtshof întreabă dacă o reglementare națională poate să limiteze de o manieră generală obligația de a repara prejudiciile cauzate unor bunuri individuale care beneficiază de o protecție specială, de exemplu cele cauzate proprietății, sau dacă obligația trebuie să acopere și profitul nerealizat al reclamanților. Bundesgerichtshof precizează că oportunitățile de a comercializa produse originare din alte state membre nu sunt considerate în dreptul german ca făcând parte din activul protejat al întreprinderilor.
87. În această privință, trebuie să se precizeze că nu se poate admite excluderea totală a profitului nerealizat din cadrul prejudiciilor reparabile, în cazul încălcării dreptului comunitar. Într-adevăr, în special cu privire la litigiile de natură economică sau comercială, excluderea totală a profitului nerealizat este de natură să facă ca repararea prejudiciilor să fie imposibil de obținut.
88. În ceea ce privește diferitele cereri de despăgubire prevăzute în a doua întrebare adresată de către Divisional Court, dreptul comunitar nu impune criterii specifice. Este de competența instanței naționale de a statua asupra acestor cereri de despăgubire conform dreptului național pe care îl aplică sub rezerva condițiilor reamintite la punctul 83 anterior.
89. În ceea ce privește, în special, alocarea daunelor-interese „exemplare” (exemplary damages), trebuie precizat că acest mod de reparație își are fundamentul în dreptul național, după cum a subliniat instanța națională, în cazul în care se constată că autoritățile publice au acționat într-o manieră opresivă, arbitrară sau neconstituțională. În măsura în care aceste tipuri de conduită pot constitui o încălcare a dreptului comunitar sau o agravare a unei astfel de încălcări, nu poate fi exclusă posibilitatea de a acorda daune-interese exemplare în contextul unei reclamații sau a unei acțiuni ce își are fundamentul în dreptul comunitar, în cazul în care aceste daune-interese pot fi acordate și în contextul unei reclamații sau unei acțiuni similare ce își are fundamentul în dreptul intern.
90. În consecință, este necesar să se răspundă instanțelor naționale că repararea de către statele membre a prejudiciilor pe care acestea le-au cauzat persoanelor particulare prin încălcări ale normelor dreptului comunitar trebuie să fie corespunzătoare prejudiciului cauzat. În absența dispozițiilor comunitare în acest domeniu, ordinii juridice interne din fiecare stat membru îi revine sarcina de a stabili criteriile care permit determinarea întinderii reparației, înțelegându-se că aceste condiții nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care au în vedere reclamațiile sau acțiunile similare ce își au fundamentul în dreptul intern și că, în nici un caz, aceste condiții nu pot fi concepute astfel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației. Nu este în conformitate o reglementare națională cu dispozițiile dreptului comunitar în cazul în care aceasta limitează, de o manieră generală, prejudiciul reparabil doar la prejudiciile cauzate unor bunuri individuale care beneficiază de o protecție specială, cu excluderea totală a profitului nerealizat de către persoanele particulare. De altfel, trebuie să existe posibilitatea de a acorda daune-interese speciale, așa cum sunt daunele-interese „exemplare” prevăzute în dreptul englez, în cazul reclamațiilor sau acțiunilor ce își au fundamentul în dreptul comunitar, în cazul în care astfel de daune-interese se pot acorda pentru reclamații sau acțiuni similare ce își au fundamentul în dreptul intern.

**Cu privire la durata perioadei acoperită prin reparație [a patra întrebare, litera b), în cauza C-46/93]**



91. Prin această întrebare instanța națională întreabă dacă prejudiciul reparabil cuprinde prejudiciile cauzate înainte de pronunțarea unei hotărâri a Curții prin care se constată existența unui încălcări.
92. După cum rezultă din răspunsul dat la a doua întrebare, dreptul la reparație ce își are fundamentul în dreptul comunitar se naște din momentul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la punctul 51 anterior.
93. Una dintre aceste condiții prevede ca încălcarea dreptului comunitar să fie suficient de gravă. Or, existența unei hotărâri a Curții care constată în prealabil încălcarea este, bineînțeles, un element determinant, dar nu și esențial pentru a verifica dacă condiția respectivă este îndeplinită (a se vedea punctele 55-57 din prezenta hotărâre).
94. În cazul în care se admite că obligația de reparare în sarcina statului membru în cauză poate fi limitată doar la prejudiciile cauzate după pronunțarea unei hotărâri a Curții prin care se constată încălcarea respectivă, ar trebui repus în discuție dreptul la reparație recunoscut în sistemul juridic comunitar.
95. De asemenea, în cazul în care repararea prejudiciului ar fi condiționată de cerința unei constatări prealabile de către Curte a încălcării dreptului comunitar imputabilă unui stat membru, aceasta ar fi contrară principiului eficacității dreptului comunitar, din moment ce o astfel de condiție ar exclude orice drept la reparație atâta timp cât încălcarea prezumată nu a făcut obiectul unei acțiuni introduse de către Comisie în temeiul articolului 169 din tratat și nici al unei hotărâri pronunțate de către Curte. Or, drepturile de care beneficiază persoanele particulare, care decurg din dispozițiile comunitare având un efect direct în sistemul juridic intern din statele membre, nu pot depinde de modul în care Comisia apreciază oportunitatea de a acționa în temeiul articolului 169 din tratat împotriva unui stat membru și nici de pronunțarea de către Curte a unei eventuale hotărâri de încălcare a dreptului comunitar (în acest sens, hotărârea din 14 decembrie 1982, *Waterkeyn ș.a.*, 314/81, 315/81, 316/81 și 83/82, Rec. p. 4337, punctul 16).
96. Prin urmare, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată dacă obligația statelor membre de a repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile nu poate fi limitată la prejudiciile cauzate ulterior pronunțării unei hotărâri de către Curte prin care se constată încălcarea imputată.

### **Cu privire la limitarea în timp a efectelor hotărârii**

97. Guvernul Germaniei solicită Curții să limiteze prejudiciul eventual reparabil de către Republica Federală Germania doar cu privire la prejudiciile survenite după pronunțarea hotărârii în prezenta cauză, având în vedere că persoanele prejudiciate nu au introdus în prealabil nici o acțiune în justiție și nici nu au formulat vreo altă reclamație echivalentă. Guvernul Germaniei consideră că o astfel de limitare în timp a efectelor hotărârii este necesară având în vedere importanța consecințelor financiare ale acestei hotărâri pentru Republica Federală Germania.
98. Presupunând că instanța națională constată condițiile de angajare a răspunderii Republicii Federale Germania ca fiind îndeplinite în prezenta cauză, este necesar să se reamintească că în cadrul dreptului național, statului îi incumbă obligația de a repara consecințele prejudiciului

cauzat. Condițiile de fond și de formă, stabilite prin diferitele acte normative naționale în materie, pot să aibă în vedere cerințele principiului certitudinii juridice.

99. Cu toate acestea, este necesar să se reamintească că aceste condiții nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care au în vedere reclamațiile asemănătoare de natură internă și nu pot fi concepute în așa fel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației (hotărârea Francovich ș.a., menționată anterior, punctul 43).
100. Având în vedere cele anterioare, Curtea nu a putut limita în timp efectele prezentei hotărâri.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

101. Cheltuielile efectuate de Guvernele Danemarcei, Germaniei, Greciei, Spaniei, Franței, Irlandei, Țărilor de Jos și de Guvernul Regatului Unit, precum și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedurile din fața instanțelor naționale, este de competența acestor instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de către Bundesgerichtshof, prin ordonanța din 28 ianuarie 1993, și de către High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, prin ordonanța din 18 noiembrie 1992, hotărăște:

- 1) Principiul conform căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile se aplică atunci când încălcarea imputată este atribuită legiuitorului național.**
- 2) Atunci când o încălcare a dreptului comunitar de către un stat membru este imputabilă legiuitorului național care acționează într-un domeniu în care dispune de o marjă extinsă de apreciere pentru a lua decizii normative, persoanele particulare vătămate au dreptul la reparație, în măsura în care norma de drept comunitar încălcată are ca obiect conferirea de drepturi acestora, în cazul în care încălcarea este suficient de gravă și dacă există o legătură de cauzalitate directă între această încălcare și prejudiciul cauzat persoanelor particulare. Cu această rezervă și în cadrul dreptului național, statul trebuie să repare consecințele prejudiciului cauzat prin încălcarea normelor dreptului comunitar, încălcare care îi este imputabilă. Cu toate acestea, condițiile stabilite prin legislația națională aplicabilă nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care au în vedere reclamațiile similare de natură internă și nu pot fi concepute în așa fel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației.**

- 3) **Instanța națională, în cadrul legislației naționale pe care o aplică, nu poate să condiționeze repararea prejudiciului de existența unei culpe cu prevedere sau neglijențe în cazul organului de stat căruia îi este imputabilă încălcarea, fără a lua în considerare dacă aceasta este suficient de gravă.**
- 4) **Repararea de către statele membre a prejudiciilor pe care acestea le-au cauzat persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar trebuie să fie corespunzătoare prejudiciului cauzat. În absența dispozițiilor comunitare în acest domeniu, ordinii juridice interne din fiecare stat membru îi revine sarcina de a stabili criteriile care permit determinarea întinderii reparației, înțelegându-se că aceste condiții nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care au în vedere reclamațiile sau acțiunile similare ce își au fundamentul în dreptul intern și că, în nici un caz, aceste condiții nu pot fi concepute astfel încât să facă practic imposibilă sau extrem de dificilă obținerea reparației. O reglementare națională nu este în conformitate cu dispozițiile dreptului comunitar în cazul în care aceasta limitează, într-o manieră generală, prejudiciul reparabil doar la prejudiciile cauzate unor bunuri individuale care beneficiază de o protecție specială, cu excluderea totală a profitului nerealizat de către persoanele particulare. Pe de altă parte, trebuie să existe posibilitatea de a acorda daune-interese speciale, așa cum sunt daunele-interese „exemplare” prevăzute în dreptul englez, pentru reclamațiile sau acțiunile ce își au fundamentul în dreptul comunitar, dacă astfel de daune-interese se pot acorda pentru reclamații sau acțiuni similare ce își au fundamentul în dreptul intern.**
- 5) **Obligația statelor membre de a repara prejudiciile cauzate persoanelor particulare prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile nu poate fi limitată la prejudiciile cauzate ulterior pronunțării unei hotărâri de către Curte prin care se constată încălcarea în cauză.**

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Gulmann

Murray

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 5 martie 1996.

Grefier

Președinte

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias