CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 23 janvier 1997 *

I — Introduction

1. En l'espèce, le Pretore di Frosinone demande, par une question préjudicielle adressée à la Cour, si le délai de forclusion d'un an que le législateur italien a fixé, lors de la transposition tardive de la directive 80/987/CEE [1] en droit interne, pour l'introduction d'un recours en indemnité, devant permettre à ceux qui ont subi un préjudice au cours de la période où la directive n'était pas encore transposée d'être dédommagés est conforme au droit communautaire.

2. La présente affaire est donc connexe aux affaires jointes C-94/95 et C-95/95, Bonifaci e. a. et Berto e. a., au sujet desquelles nous présentons nos conclusions aujourd'hui. Cependant, alors que, dans ces affaires, les questions posées concernaient les conditions de fond de la réparation, elles concernent, en l'espèce, les conditions de forme.

3. Le cadre juridique est le même que dans ces deux affaires. Il s'agit, d'une part, de la directive et, d'autre part, du decreto legislativo n° 80/1992, qui a assuré la transposition de celle-ci en droit italien. Les dispositions pertinentes de ces textes sont citées dans nos conclusions relatives à l'affaire Bonifaci e. a. [2], auxquelles nous renvoyons pour éviter les redites. Pour la même raison, nous renvoyons à la problématique que nous y avons développée au sujet des conditions de la transposition correcte d'une directive en droit national lorsque cette transposition est effectuée hors délai [3].

II — Faits

4. Ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, du 10 septembre 1979 au 17 avril 1985, M^me^ Rosalba Palmisani a exercé une activité salariée en tant qu'ouvrière dans l'entreprise Vamar, de Veglianti Adriano, qui a été déclarée en faillite par une décision du Tribunale di Frosinone rendue le 17 avril 1985 [4].

* Langue originale: le grec.

1 — Directive du 20 octobre 1980, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (JO L 283, p. 23; ci-après la « directive »).

2 — Voir les dispositions de la directive aux points 5 et suiv. de ces conclusions. Les dispositions du decreto legislativo sont citées aux points 15 et suiv.

3 — Ibidem, points 38 et suiv.

4 — On notera que la demanderesse a eu une relation de travail *jusqu'à* la date de la déclaration de faillite de son employeur.

5. Au cours des douze mois qui ont précédé la déclaration de faillite, elle a acquis une créance résultant de salaires et d'autres indemnités et s'élevant à un total de 8 496 528 LIT, dont elle n'a perçu que 334 870 LIT, à la suite de la répartition finale du produit de la faillite.

6. Par le decreto legislativo n° 80/1992, qui a assuré la transposition de la directive dans l'ordre juridique interne, le législateur italien a, d'une part, défini la garantie payée pour le futur aux travailleurs en raison de l'insolvabilité de l'employeur (article 2, paragraphes 1 à 6) et, d'autre part, décidé que cette garantie servirait de base au calcul de la réparation due aux personnes ayant subi un préjudice, du fait que la directive n'a pas été transposée dans les délais, et que le recours en indemnité devait être introduit au plus tard un an après l'entrée en vigueur du decreto legislativo (article 2, paragraphe 7).

7. Le 13 octobre 1994, c'est-à-dire environ un an et demi après l'expiration de ce délai et deux ans et demi après l'adoption du decreto legislativo, M^me^ Palmisani a introduit un recours en indemnité devant le Pretore di Frosinone à l'encontre de l'INPS, organisme chargé du paiement de la réparation prévue par la loi italienne [5].

8. Selon la demanderesse, elle a introduit tardivement son recours, parce que la législation italienne était imprécise en ce qui concerne, premièrement, la personne morale à qui incombait l'obligation de payer la réparation et, deuxièmement, la juridiction compétente pour ce type de recours. Elle a fait valoir également que, pour le recours en indemnité, la procédure et, plus particulièrement, le délai de forclusion d'un an fixé pour son introduction étaient moins favorables que les procédures prévues par l'ordre juridique italien en ce qui concerne des réclamations semblables.

9. Le juge national a examiné ces affirmations et les a partiellement rejetées. En particulier, d'après l'ordonnance de renvoi, il résultait *manifestement* des dispositions du decreto legislativo et de la jurisprudence des tribunaux italiens que c'était contre l'INPS que le recours devait être dirigé en l'espèce. De plus, d'après cette même ordonnance de renvoi, il n'y avait non plus aucune incertitude quant au juge compétent (lequel était, en tout état de cause, le Pretore). Cependant, même si une incertitude avait existé, elle ne pouvait avoir aucune conséquence en ce qui concerne l'interruption du délai de forclusion lors de l'introduction du recours, parce que, conformément au principe de la « translatio judicii », consacré par le droit italien, l'action engagée dans les délais devant une juridiction qui se déclare incompétente peut être poursuivie, dans certaines conditions, devant la juridiction compétente.

10. En revanche, la juridiction nationale partage les doutes de la demanderesse quant

5 — Voir note 7 de nos conclusions relatives à l'affaire Bonifaci e. a.

à la conformité avec le droit communautaire des conditions de procédure auxquelles le législateur italien a soumis l'introduction du recours en indemnité.

11. En particulier, la juridiction de renvoi fait observer que le délai d'un an fixé, pour l'introduction du recours en indemnité, à l'article 2, paragraphe 7, du decreto legislativo, n'est pas susceptible de suspension ni d'interruption et que, si on le laisse passer sans agir, on est déchu du droit de recours. Cela étant, cette réglementation est moins favorable que celle concernant des procédures « analogues » organisées pour des réclamations semblables relevant du droit italien. A titre d'éléments de comparaison, la juridiction nationale fait référence aux procédures suivantes:

a) la demande visant, dans le système ordinaire du decreto legislativo (système « a regime »), à obtenir des prestations de sécurité sociale du Fonds de garantie, qui est soumise également à un délai d'un an, qui est, toutefois, un délai de prescription [6] et non de forclusion;

b) l'action en dommages-intérêts de droit commun, organisée par les articles 2043 et suivants du code civil italien, soumise à un délai de prescription de cinq ans. Ce délai est susceptible d'interruption, grâce à des moyens d'action extrajudiciaires, et de suspension, conformément aux articles 2941 et suivants du code civil.

Comme l'observe, en tout cas, la juridiction nationale, toutes les « demandes » visant à obtenir des prestations d'un organisme légalement tenu du paiement d'une réparation sont actuellement soumises à un délai de forclusion d'un an.

12. Cela étant, pour être en mesure d'apprécier la compatibilité avec le droit communautaire des conditions de forme auxquelles est soumise l'introduction du recours en indemnité ici concerné, la juridiction de renvoi pose la question suivante, qui comporte trois branches:

« Est-il compatible avec l'interprétation correcte de l'article 5 du traité, telle qu'elle ressort à la lumière des principes affirmés par la jurisprudence de la Cour de justice dans les arrêts cités dans les motifs du présent acte, que la législation d'un État membre exige, en prévoyant les modalités suivant lesquelles peuvent agir, à la suite de l'inapplication de directives qui ne sont pas directement applicables, les citoyens qui sont titulaires d'un droit à des dommages-intérêts qui leur est reconnu dans l'ordre juridique

6 — D'après l'ordonnance de renvoi, il faut considérer que, conformément à l'article 2, paragraphe 5, du decreto legislativo, ce délai de prescription commence à courir à compter de la date d'introduction de la *demande* visant à obtenir les prestations. Nous ne comprenons pas que cette prescription, institution relevant des principes généraux du droit et donc familière à la Cour (voir arrêt du 30 mai 1989, Roquette/Commission, 20/88, Rec. p. 1553, points 12 et 13), puisse commencer à courir à compter de cette date et non à compter de celle de la survenance du dommage et du moment où il est devenu possible d'en demander la réparation en justice [voir arrêt du 7 novembre 1985, Adams/Commission (145/83, Rec. p. 3539)].

communautaire, que la personne lésée introduise son action en justice dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de ladite législation interne, ou au contraire l'action en réparation de dommages extracontractuels est-elle normalement soumise, dans l'ordre juridique interne de cet État membre, à un délai de prescription de cinq ans, et l'action visant à obtenir des prestations de sécurité sociale, dans le régime normatif découlant de l'application complète de la directive, doit être entamée dans un délai d'un an, à peine de prescription, ce qui revient à introduire, pour la protection judiciaire de droits fondés sur le droit communautaire, un mécanisme procédural différent, sous les aspects décrits, relativement à des actions et des recours 'analogues' prévus par le droit interne de l'État membre, en précisant que, en tout état de cause, toutes les actions destinées à obtenir le versement de prestations de la part de la personne tenue par la loi à la réparation du préjudice sont actuellement subordonnées, toujours selon les dispositions internes de l'État membre, au respect d'un délai de forclusion d'un an; éventuellement, le juge national est-il tenu de ne pas appliquer ledit délai de forclusion, en permettant ainsi aux personnes lésées d'exercer leur action au-delà du délai d'un an et, le cas échéant, dans le délai de prescription de cinq ans prévu pour l'action en réparation ordinaire ou dans le délai de prescription d'un an prévu pour obtenir des prestations de sécurité sociale dans le système constituant la règle? »

III — Sur la recevabilité

13. L'INPS fait observer que, pour répondre à la question préjudicielle, il n'est pas nécessaire de disposer d'autres éléments de droit communautaire que ceux contenus dans l'arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e. a. (ci-après l'« arrêt Francovich I ») [7], que l'on demande à la Cour de juger, bien qu'elle ne soit pas compétente sur ce point, de la compatibilité des mesures nationales en cause avec le droit communautaire, que la Cour n'est pas compétente pour interpréter les dispositions d'une directive qui n'ont pas d'effet direct, comme c'est le cas en l'espèce des dispositions de la directive, et que la Corte costituzionale italienne s'est déjà prononcée sur la validité de l'article 7, paragraphe 2.

14. Ces thèses sont, en substance, identiques à celles développées par l'INPS dans les affaires jointes C-94/95 et C-95/95, Bonifaci e. a., et elles doivent être rejetées pour les mêmes raisons que celles que nous avons exposées dans nos conclusions relatives à ces affaires [8].

15. Dans la mesure où, plus particulièrement, l'INPS soutient que, si le Pretore conservait des doutes quant à la validité de la disposition nationale litigieuse, il devait s'adresser à nouveau à la juridiction hiérarchiquement supérieure (Corte costituzionale) et non la contourner, cette affirmation doit être écartée comme irrecevable, parce que, sur le fondement du droit interne, elle porte atteinte à la faculté qu'a toute juridiction, en vertu de l'article 177 du traité, de s'adresser

7 — C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357.
8 — Voir points 27, 28 et 31 à 34.

directement à la Cour pour résoudre des problèmes de droit communautaire [9].

IV — Sur le fond

16. Le droit communautaire et en particulier les directives, qui, en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, déterminent le résultat à atteindre et laissent aux États membres le choix de la forme et des moyens, contiennent essentiellement des règles de droit matériel. Même lorsqu'elles confèrent des droits aux particuliers, elles n'énoncent pas de règles procédurales précises quant à la manière de faire valoir ces droits ni, à plus forte raison, quant à la manière d'en revendiquer le bénéfice devant les juridictions nationales. De plus, le traité « n'a pas entendu créer devant les juridictions nationales, en vue du maintien du droit communautaire, des voies de droit autres que celles établies par le droit national » [10]. En conséquence, en l'absence de telles règles dans le droit communautaire, il faut appliquer les règles existant dans l'ordre juridique national.

17. L'autonomie des États membres en matière procédurale n'est, toutefois, pas illimitée. Eu égard aux principes de la primauté et de la pleine efficacité du droit communautaire, les règles de procédure nationales permettant de faire valoir les droits reconnus par le droit communautaire, premièrement, ne doivent pas être moins favorables que les règles correspondantes valant pour des réclamations ou recours semblables de nature interne et, deuxièmement, doivent réunir un minimum de conditions de manière à être efficaces.

18. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, « en l'absence de réglementation communautaire en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire. Toutefois, ces modalités ne peuvent être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne ni rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire » [11].

19. La même chose vaut en ce qui concerne les conditions procédurales de la réparation qui est due en cas d'atteinte aux droits conférés par le droit communautaire. Comme la Cour l'a jugé, « les conditions, de

9 — Voir arrêt du 3 avril 1968, Molkerei (28/67, Rec. p. 211).

10 — Arrêt du 7 juillet 1981, Rewe (158/80, Rec. p. 1805, point 44).

11 — Arrêt du 14 décembre 1995, Van Schijndel et Van Veen (C-430/93 et C-431/93, Rec. p. I-4705, point 17). Voir aussi, en particulier, arrêts du 16 décembre 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989, point 5), et Comet (45/76, Rec. p. 2043, points 12 à 16); du 27 février 1980, Just (68/79, Rec. p. 501, point 25); du 27 mars 1980, Denkavit italiana (61/79, Rec. p. 1205, point 23); du 9 novembre 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595, point 14); du 25 juillet 1991, Emmott (C-208/90, Rec. p. I-4269, point 16); et du 14 décembre 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599, point 12).

fond et *de forme*, fixées par les diverses législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et ne sauraient être aménagées de manière à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation » [12].

20. Le contrôle *concret* de la conformité aux conditions précitées d'une règle procédurale nationale est du ressort des juridictions nationales, auxquelles « il incombe, par application du principe de coopération énoncé à l'article 5 du traité, d'assurer la protection juridique découlant pour les justiciables de l'effet direct des dispositions du droit communautaire » [13]. En conséquence, si le juge national constate que la règle nationale n'est pas, de ce point de vue, conforme au droit communautaire, il doit renoncer à l'appliquer [14].

21. Cependant, le contrôle *abstrait* des conditions précitées relève de la Cour, qui, dans le cadre du renvoi préjudiciel effectué au titre de l'article 177, est chargée d'assurer l'application uniforme du droit communautaire [15].

22. A cette fin, la règle procédurale en cause n'est pas examinée isolément, mais elle est située dans son cadre procédural. Comme la Cour l'a jugé, « pour l'application de ces principes, chaque cas où se pose la question de savoir si une disposition procédurale nationale rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit communautaire doit être analysé en tenant compte de la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure, de son déroulement et de ses particularités, devant les diverses instances nationales. Dans cette perspective, il y a lieu de prendre en considération, s'il échet, les principes qui sont à la base du système juridictionnel national, tels que la protection des droits de la défense, le principe de la sécurité juridique et le bon déroulement de la procédure » [16].

23. Est caractéristique, le cas où le droit national prévoyait un délai de soixante jours au terme duquel un grief nouveau tiré du droit communautaire ne pouvait plus être invoqué, pour la première fois, devant la cour d'appel, ce qui empêchait le juge de

12 — Voir arrêt Francovich I (déjà cité à la note 7, point 43, souligné par nous). Voir aussi arrêt du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 67).

13 — Arrêt du 19 juin 1990, Factortame (C-213/89, Rec. p. I-2433, point 19).

14 — Voir même arrêt, points 21 et 23.

15 — Dans ce but, la Cour, à ce qu'il semble, fait abstraitement référence à une règle procédurale hypothétique présentant les caractéristiques de la règle nationale, dans des circonstances telles que celles ressortant de l'ordonnance de renvoi. Ensuite, elle apprécie si, cela étant, la règle est conforme ou non au droit communautaire. Vu le caractère général et abstrait de cette appréciation, la solution formulée peut — et doit — s'appliquer à tout cas analogue. C'est ainsi que l'on parvient à une application uniforme du droit communautaire.

16 — Voir arrêts (déjà cités dans la note 11) Peterbroeck (point 14), et Van Schijndel et Van Veen (point 19).

soulever ce moyen d'office. La Cour a jugé que, « si un délai de soixante jours ainsi imposé au justiciable n'est pas *en soi* critiquable » [17], toutefois, compte tenu des particularités de la procédure en cause et du fait que l'impossibilité pour les juridictions nationales de soulever d'office de tels moyens n'est pas justifiée par des principes tels que le principe de la sécurité juridique ou du bon déroulement de la procédure, la Cour a déclaré que, « dans des conditions telles que celles de la procédure en cause en l'espèce au principal », le droit communautaire s'opposait à l'application d'une règle de procédure de ce type [18].

24. De plus, en ce qui concerne les délais de forclusion prévus pour l'introduction des recours en matière fiscale, la Cour, sur la base de critères analogues, reconnaît constamment « la compatibilité avec le droit communautaire de la fixation de délais *raisonnables* de recours dans l'intérêt de la sécurité juridique qui protège à la fois le contribuable et l'administration concernés » [19]. Comme la Cour l'a aussi jugé, « en principe, la fixation de délais de recours *raisonnables* à peine de forclusion satisfait aux deux conditions susvisées » [20].

25. En dépit de cela, il ne suffit pas que la règle procédurale nationale soit « raisonnable » et qu'elle ne soit pas « en soi critiquable ». Il faut encore — et ces conditions sont cumulatives — qu'elle ne soit pas moins favorable que celles valant pour des réclamations semblables de nature interne, soumises à des procédures analogues. Cela exige que l'on procède à une comparaison des procédures analogues, pour vérifier si la procédure comportant la règle en cause, procédure permettant de faire valoir un droit reconnu par le droit communautaire, est éventuellement moins favorable qu'une procédure semblable, permettant de faire valoir un droit fondé sur le droit interne.

26. Cette comparaison devra donc porter sur des choses similaires. Ainsi, pour comparer, par exemple, des règles procédurales, il faudra, conformément à ce que nous avons déjà dit, *premièrement* que les droits que l'on fait valoir soient similaires, *deuxièmement* que les règles procédurales dont on entreprend la comparaison ne soient pas considérées isolément, mais dans le cadre de la procédure dans laquelle elles s'insèrent, et *troisièmement* qu'il s'agisse non pas de procédures quelconques, mais de procédures similaires.

27. Cela étant, il faudra comparer un droit à un droit similaire, une règle procédurale à une règle procédurale similaire et une procédure à une procédure similaire; il ne peut s'agir de comparer des droits hétéroclites ou des règles considérées indépendamment de la procédure correspondante ou relevant de procédures différentes, les uns, par exemple, de procédures administratives, les autres de procédures judiciaires.

17 — Arrêt Peterbroeck (déjà cité dans la note 11, point 16, souligné par nous).

18 — Même arrêt, points 20 et 21.

19 — Arrêt Denkavit (déjà cité dans la note 11, point 23, souligné par nous); voir aussi arrêts (déjà cités aussi dans la note 11) Rewe, point 5, et Comet, points 17 et 18.

20 — Arrêt Emmott (déjà cité aussi dans la note 11, point 17, souligné par nous).

28. Passons maintenant à l'examen de la question préjudicielle et du délai d'un an prévu pour l'introduction du recours en indemnité. Conformément à ce que nous avons dit plus haut, il faudra vérifier, d'abord, si ce délai rend en pratique impossible ou excessivement difficile l'introduction d'un recours.

29. La demanderesse au principal continue à affirmer, comme devant la juridiction de renvoi, que la disposition de la loi italienne en cause en l'espèce a rendu impossible l'introduction d'un recours dans les délais, du fait de l'incertitude qui régnait quant à l'organisme contre lequel ce recours devait être dirigé et quant à la juridiction compétente pour en connaître.

30. Il faut observer que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 177 du traité, les parties sont simplement et exclusivement invitées à se faire entendre [21] dans le cadre juridique tracé par la juridiction nationale [22], sans pouvoir, dans leurs observations, modifier la teneur des questions préjudicielles [23].

31. En conséquence, étant donné que la juridiction de renvoi a rejeté ces affirmations, ainsi que nous l'avons expliqué [24], ces dernières ne peuvent être prises en considération.

32. En ce qui concerne la longueur du délai de forclusion fixé pour l'introduction du recours en indemnité, la durée d'un an, commençant à courir à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi italienne qui la prévoit, ne peut être considérée comme rendant, en elle-même, particulièrement difficile ni, à plus forte raison, comme rendant en pratique impossible l'introduction d'un recours.

33. En effet, comme le gouvernement italien le fait observer, la publication du decreto legislativo fait présumer que les intéressés ont eu connaissance du point de départ et du terme du délai concerné. Par conséquent, en faisant preuve d'une diligence élémentaire [25], ils pouvaient et devaient exercer leurs droits.

34. A cet égard, il y a lieu d'apprécier aussi l'affirmation du gouvernement italien selon laquelle la fixation de ce délai était indispensable pour mettre définitivement un terme à l'incertitude existant en ce qui concerne des situations nées de nombreuses années aupa-

21 — Arrêt du 19 janvier 1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, Rec. p. I-43, point 9).

22 — Voir arrêt du 1er mars 1973, Bollmann (62/72, Rec. p. 269, point 4).

23 — Arrêt du 21 mars 1996, Bruyère c. a. (C-297/94, Rec. p. I-1551, point 19).

24 — Voir point 9 ci-dessus.

25 — Voir arrêt Brasserie du pêcheur (déjà cité à la note 12), point 84.

ravant, à savoir depuis le 23 octobre 1983 (date à laquelle la directive aurait dû être transposée en droit italien).

35. En ce qui concerne la comparaison faite par la juridiction de renvoi avec des réclamations et des procédures « semblables » existant en droit italien, il convient de faire les observations suivantes:

Comme la demanderesse au principal et la Commission le signalent avec raison dans leurs observations écrites, le système ordinaire prévu par le decreto legislativo pour le paiement de la garantie et la réparation visant le passé sont deux régimes différents poursuivant des objectifs différents et impliquant des procédures différentes. La première procédure est administrative, suppose une demande adressée à l'administration (Fonds de garantie) et vise au paiement de la garantie prévue par la loi, tandis que la seconde est judiciaire, commence avec l'introduction d'un recours en indemnité et vise à l'indemnisation de ceux qui ont subi un préjudice du fait que la directive n'a pas été transposée dans les délais. En conséquence, les demandes concernées et les procédures correspondantes ne sont pas similaires et, de ce fait, conformément à ce que nous avons déjà dit [26], on ne peut comparer les délais fixés respectivement pour la demande adressée à l'administration et pour le recours en indemnité.

26 — Voir points 26 et 27 ci-dessus.

36. En ce qui concerne le délai de prescription de cinq ans fixé pour l'action en dommages-intérêts prévue par le droit commun de la responsabilité extracontractuelle, les éléments auxquels se réfère la juridiction de renvoi sont insuffisants pour permettre la comparaison avec le délai litigieux. Même en supposant que le Pretore fasse référence à la responsabilité extracontractuelle *de l'État*, cette responsabilité, comme on le sait, peut être engagée dans toute une série de cas différents (préjudice résultant d'actes matériels, de fautes commises par des agents dans l'exercice de leurs fonctions, d'actes — ou d'omissions — administratifs illégaux, de l'adoption d'une loi anticonstitutionnelle, etc.) et les droits qui en résultent peuvent être aussi de natures très variées.

37. Il faudra, donc, que le juge national concentre son analyse (en la limitant) sur un droit semblable à celui que l'on vise à faire valoir en l'espèce et que, ensuite, il examine comment son ordre juridique interne l'envisage (ou l'aurait envisagé) d'un point de vue procédural.

38. Le droit en cause ici est un droit à réparation résultant de ce que la directive n'a pas été transposée dans les délais en droit italien et que les intéressés n'ont pu, de ce fait, bénéficier en temps utile de la garantie prévue par la directive. Seul le juge italien est en mesure de savoir quel droit serait analogue à ce droit à réparation dans l'ordre juridique italien.

39. S'il fallait, de toute façon, indiquer quelque élément de comparaison à la juridiction de renvoi, ce serait, à notre avis, la responsabilité extracontractuelle de l'État pour adoption tardive d'un acte réglementaire prévu par une loi d'habilitation. En effet, dans les systèmes juridiques qui connaissent le mécanisme de l'habilitation législative, tel que le système juridique italien (article 76 de la constitution italienne), il est possible que la loi réglemente plus ou moins une matière donnée et, pour le surplus, habilite l'administration à adopter des règles complémentaires ou plus détaillées. Ce procédé présente une certaine analogie avec le système de l'article 189, troisième alinéa, du traité, selon lequel la directive définit l'objectif poursuivi, comporte éventuellement des règles matérielles et laisse aux États membres le choix de la forme et des moyens. En conséquence, la juridiction de renvoi pourrait examiner dans quelles conditions procédurales ceux qui ont subi un préjudice du fait que l'autorité a omis d'adopter dans les délais un acte réglementaire prévu par une loi d'habilitation conférant des droits aux citoyens pourraient introduire un recours en indemnité contre l'État.

40. Puisque la juridiction de renvoi n'a pas défini la méthode à suivre pour apprécier dans quelle mesure les autres délais de procédure que connaît le droit national sont « semblables » au délai litigieux, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant les solutions de rechange que la juridiction de renvoi juge probables ni donc de répondre aux deuxième et troisième branches de la question.

V — Conclusion

Eu égard aux considérations qui précèdent nous proposons de répondre dans les termes suivants à la question préjudicielle:

« Dans son état actuel, le droit communautaire ne fait pas obstacle à la fixation d'un délai de forclusion d'un an pour l'introduction d'un recours en indemnité, dans des circonstances telles que celles de la procédure au principal, pourvu, toutefois, que les conditions formelles d'introduction du recours en question ne soient pas moins favorables que celles qui concernent des recours semblables de nature interne. »