ARRÊT DE LA COUR
23 mai 1996 *

Dans l'affaire C-5/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Angleterre et Pays de Galles), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

The Queen

et

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Hedley Lomas (Ireland) Ltd,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 34 et 36 du traité CE et du principe de la responsabilité extracontractuelle de l'État pour violation du droit communautaire,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR,

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

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M^me^ D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Hedley Lomas (Ireland) Ltd, par M. Conor C. Quigley, barrister, mandaté par M. A. M. Burstow, solicitor,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de MM. S. Richards et N. Paines, barristers,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. T. Cusack, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Hedley Lomas (Ireland) Ltd, représentée par M. Conor C. Quigley, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M^me^ B. Gardner, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de MM. S. Richards et N. Paines, et de la Commission, représentée par M. T. Cusak, à l'audience du 7 mars 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 20 juin 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 6 décembre 1993, parvenue à la Cour le 10 janvier suivant, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 34 et 36 du même traité et du principe de la responsabilité extracontractuelle de l'État pour violation du droit communautaire.

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant Hedley Lomas (Ireland) Ltd (ci-après « Hedley Lomas ») au Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation) de l'Angleterre et du Pays de Galles, à la suite du refus de ce ministère de délivrer une licence pour l'exportation d'ovins vivants vers l'Espagne, sollicitée par Hedley Lomas le 7 octobre 1992.

3 Entre le mois d'avril 1990 et le 1er janvier 1993, le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation de l'Angleterre et du Pays de Galles a systématiquement refusé de délivrer des licences pour l'exportation d'animaux vivants de boucherie vers l'Espagne au motif que ces derniers subissaient dans les abattoirs de cet État un traitement contraire à la directive 74/577/CEE du Conseil, du 18 novembre 1974, relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage (JO L 316, p. 10, ci-après la « directive »).

4 La directive, fondée sur les articles 43 et 100 du traité CEE, tend, ainsi qu'il ressort de son préambule, à supprimer les disparités entre les législations des États membres dans le domaine de la protection des animaux de nature à affecter directement le fonctionnement du marché commun; elle tend également, de façon générale, à épargner aux animaux tout traitement cruel et, dans un premier stade, à ne leur faire subir, lors de leur abattage, que les souffrances absolument inévitables. Ses articles 1er et 2 imposent aux États membres la pratique de l'étourdissement, par des moyens reconnus comme appropriés, pour l'abattage des animaux appartenant aux

espèces bovine, ovine, porcine, caprine et aux solipèdes. La directive n'harmonise pas les procédures de contrôle du respect de ses dispositions.

5 Le royaume d'Espagne devait se conformer à la directive à compter de la date de son adhésion à la Communauté, soit le 1er janvier 1986.

6 La directive a été transposée en Espagne par décret royal du 18 décembre 1987 (*Boletin Oficial del Estado* n° 312 du 30 décembre 1987) qui reprend, notamment, les dispositions des articles 1er et 2 de la directive et indique, à titre de procédés d'étourdissement autorisés, l'utilisation du pistolet d'abattage, le choc électrique ou le dioxyde de carbone. Il ne prévoit pas de sanction en cas de violation de ses dispositions.

7 Malgré l'adoption de ce décret, le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation de l'Angleterre et du Pays de Galles a acquis la conviction, notamment sur la base de renseignements obtenus de la Société espagnole de protection des animaux, qu'un certain nombre d'abattoirs espagnols ne respectaient pas les règles de la directive, soit qu'ils ne possédaient pas l'équipement nécessaire pour étourdir les animaux, soit que l'équipement n'y était pas ou n'y était pas adéquatement utilisé. Même s'il ne disposait pas de preuves suffisantes quant à la situation de l'ensemble des abattoirs espagnols, le ministère estimait que les renseignements en sa possession démontraient un degré d'inobservation de la directive de nature à créer un risque non négligeable que les animaux exportés vers l'Espagne pour y être abattus subissent un traitement contraire à la directive.

8 A la suite de plaintes qui lui avaient été adressées en 1990 par des groupements militant en faveur du bien-être des animaux, tant au Royaume-Uni qu'en Espagne, la Commission a pris contact et a tenu plusieurs réunions avec les autorités espagnoles afin d'enquêter sur la situation de cet État, notamment quant à l'absence de mesures coercitives pour non-respect des dispositions espagnoles transposant la

directive. Vu les assurances données, quant à l'application de cette dernière, par les autorités espagnoles, tant nationales que régionales, la Commission a décidé, en 1992, de n'entreprendre aucune action au titre de l'article 169 du traité CEE. Elle a informé, en juillet 1992, les autorités britanniques qu'elle considérait l'interdiction générale appliquée par le Royaume-Uni à l'égard de l'exportation d'animaux vivants vers l'Espagne comme contraire à l'article 34 du traité CEE et non susceptible d'être justifiée au titre de l'article 36 du même traité.

9 Cette interdiction générale a été levée, avec effet au 1er janvier 1993, à la suite d'une rencontre entre le Chief Veterinary Officer du Royaume-Uni et son homologue espagnol, qui avait pour objet d'examiner les progrès réalisés par l'Espagne dans la mise en œuvre de la directive et d'étudier les moyens de veiller désormais à ce que tout animal en provenance du Royaume-Uni soit traité conformément à la directive. A la suite de ces échanges de vue, les deux gouvernements ont arrêté les mesures destinées à faire en sorte que les animaux exportés du Royaume-Uni en vue d'un abattage immédiat en Espagne ne soient envoyés que dans des abattoirs pour lesquels les autorités espagnoles avaient confirmé qu'ils respectaient les exigences communautaires de protection des animaux.

10 Le 7 octobre 1992, Hedley Lomas a sollicité une licence d'exportation pour un certain nombre d'ovins vivants destinés à l'abattage dans un établissement espagnol désigné nommément. La licence n'a pas été délivrée, alors même que, selon les informations obtenues par Hedley Lomas, l'abattoir en question était agréé depuis 1986 et se conformait aux directives communautaires relatives à la protection des animaux, et que les autorités du Royaume-Uni ne disposaient pas de preuve en sens contraire.

11 Hedley Lomas a intenté un recours devant la High Court of Justice tendant à faire déclarer que le refus du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation était contraire à l'article 34 du traité et à obtenir des dommages-intérêts.

12 Le ministère ne conteste pas que la non-délivrance de la licence d'exportation constitue une restriction quantitative aux exportations, mais il soutient qu'elle était justifiée au regard de l'article 36 du traité et, par conséquent, compatible avec le droit communautaire.

13 Estimant que le litige pendant devant elle nécessitait l'interprétation du droit communautaire, la High Court of Justice a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'existence d'une directive d'harmonisation (directive 74/577/CEE), qui ne prévoit pas de sanctions ni de règles pour l'inobservation de ses dispositions, fait-elle obstacle à ce qu'un État membre (État membre A) invoque l'article 36 du traité CEE pour justifier des mesures restreignant des exportations lorsqu'un intérêt dont la protection est prévue par cet article est menacé en raison du fait qu'un autre État membre (État membre B) omet, en pratique, d'assurer les résultats exigés par la directive?

En cas de réponse négative à la première question:

2) Dans les circonstances décrites dans la première question, l'article 36 autorise-t-il un État membre A à interdire les exportations d'ovins vers un État membre B en vue de leur abattage

i) à titre général

ou

ii) lorsque la destination indiquée desdits ovins est un abattoir de l'État membre B dont l'État membre A n'a pas la preuve qu'il ne respecte pas les dispositions de la directive?

En cas de réponse affirmative à la première question, ou de réponse négative à la deuxième, et dans les circonstances de l'espèce:

3) Le droit communautaire impose-t-il à l'État membre A l'obligation de réparer le préjudice ayant pu être causé à un opérateur commercial par l'absence de délivrance d'une licence d'exportation en infraction avec l'article 34 et, en cas de réponse affirmative, dans quelles conditions une telle obligation prend-elle naissance et comment ladite réparation doit-elle être calculée? »

Sur les première et deuxième questions

14 La première question doit être comprise en ce sens que la juridiction nationale cherche à savoir si le droit communautaire s'oppose à ce qu'un État membre invoque l'article 36 du traité pour justifier une limitation des exportations de marchandises vers un autre État membre au seul motif que, selon le premier État, le second ne respecte pas les prescriptions d'une directive communautaire d'harmonisation poursuivant l'objectif que le recours à l'article 36 tendrait à protéger, sans cependant prévoir de procédure de contrôle de leur application ni de sanction en cas de leur violation.

15 Avant de répondre sur le fond, il y a lieu de constater, ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, que, en l'occurrence, la ligne de conduite générale adoptée par les autorités du Royaume-Uni, consistant à refuser d'octroyer les licences d'exportation vers l'Espagne, reposait uniquement sur la conviction qu'un certain nombre d'abattoirs espagnols ne respectaient pas les règles de la directive elle-même et qu'il existait à tout le moins un risque non négligeable que les animaux exportés vers l'Espagne y subissent, lors de leur abattage, un traitement contraire à la directive.

16 C'est eu égard à ce contexte factuel qu'il convient de répondre à la première question posée par la juridiction de renvoi.

17 D'abord, il y a lieu d'observer que le refus par un État membre de délivrer des licences d'exportation constitue une restriction quantitative à l'exportation, contraire à l'article 34 du traité.

18 Ensuite, le recours à l'article 36 du traité permet de maintenir des restrictions à la libre circulation des marchandises justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des animaux, laquelle constitue une exigence fondamentale reconnue par le droit communautaire. Toutefois, ce recours n'est plus possible lorsque des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif spécifique que poursuivrait le recours à l'article 36.

19 Cette interdiction de recourir à l'article 36 ne saurait être affectée par la circonstance que, en l'occurrence, la directive n'aménage pas une procédure communautaire de contrôle de son observation ni ne prévoit de sanction en cas de violation de ses dispositions. En effet, l'absence, dans la directive, de procédure de contrôle et de sanction n'a pour conséquence que d'obliger les États membres, conformément aux articles 5, premier alinéa, et 189, troisième alinéa, du traité, à prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire (voir, notamment, arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce, 68/88, Rec. p. 2965, point 23). A cet égard, les États membres doivent se témoigner une confiance mutuelle en ce qui concerne les contrôles effectués sur leur territoire respectif (voir également arrêt du 25 janvier 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. p. 5, point 22).

20 Dans ce contexte, un État membre ne saurait s'autoriser à prendre unilatéralement des mesures correctives ou des mesures de défense destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle, par un autre État membre, des règles du droit communautaire (arrêts du 13 novembre 1964, Commission/Luxembourg et Belgique, 90/63 et 91/63, Rec. p. 1217, et du 25 septembre 1979, Commission/France, 232/78, Rec. p. 2729, point 9).

21 En conséquence, il y a lieu de répondre à la première question que le droit communautaire s'oppose à ce qu'un État membre invoque l'article 36 du traité pour justifier une limitation des exportations de marchandises vers un autre État membre au seul motif que, selon le premier État, le second ne respecte pas les prescriptions d'une directive communautaire d'harmonisation poursuivant l'objectif que le recours à l'article 36 tendrait à protéger, sans cependant prévoir de procédure de contrôle de leur application ni de sanction en cas de leur violation.

22 Compte tenu de la réponse donnée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième question.

Sur la troisième question

23 Par sa troisième question, la juridiction nationale demande à la Cour de préciser les conditions dans lesquelles un État membre est obligé de réparer les dommages causés à un particulier par son refus de délivrer une licence d'exportation, en violation de l'article 34 du traité.

24 A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui lui sont imputables est inhérent au système du traité (arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a., C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, point 35, et du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 31). En outre, les conditions dans lesquelles la responsabilité de l'État ouvre un droit à réparation dépendent de la nature de la violation du droit

communautaire qui est à l'origine du dommage causé (arrêt Francovich e.a., précité, point 38; arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, point 38).

25 A propos d'une violation du droit communautaire imputable à un État membre agissant dans un domaine où il dispose d'une large marge d'appréciation pour opérer des choix normatifs, la Cour a jugé, dans l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, point 51, qu'un tel droit à réparation doit être reconnu dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle de droit violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées.

26 Ces trois conditions sont également applicables dans les circonstances de l'espèce.

27 Quant à la première condition, il convient de relever que, ainsi qu'il découle de la réponse donnée à la première question posée, le refus du Royaume-Uni de délivrer une licence d'exportation à Hedley Lomas a constitué une restriction quantitative à l'exportation contraire à l'article 34 du traité, sans qu'il ait pu être valablement justifié par un recours à l'article 36. Si l'article 34 impose une interdiction aux États membres, il n'engendre pas moins, pour les particuliers, des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder (arrêt du 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. p. 2347, points 66 et 67).

28 En ce qui concerne la deuxième condition, il y a lieu de considérer que, dans l'hypothèse où l'État membre en cause, au moment où il a commis l'infraction, n'était pas confronté à des choix normatifs et disposait d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée.

29 Dans ce contexte, il y a lieu de constater en outre que, en l'occurrence, le Royaume-Uni n'a même pas été en mesure de rapporter la preuve in concreto que l'abattoir auquel étaient destinés les animaux, faisant l'objet de la demande de licence d'exportation, ne respectait pas la directive.

30 Quant à la troisième condition, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier s'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par la partie requérante au principal.

31 Ainsi qu'il résulte de l'arrêt Francovich e.a., précité, points 41 à 43, sous réserve du droit à réparation qui trouve directement son fondement dans le droit communautaire dès lors que les trois conditions relevées ci-dessus sont réunies, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé, étant entendu que les conditions fixées par les législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et ne sauraient être aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (voir également arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, point 67).

32 Il y a donc lieu de répondre à la troisième question que l'obligation pour un État membre de réparer les dommages causés à un particulier par le refus de délivrer une licence d'exportation, en violation de l'article 34 du traité, existe dès lors que la règle de droit communautaire violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers. Sous cette réserve, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé par une violation du droit communautaire qui lui est imputable, étant entendu que les conditions fixées par la législation nationale applicable ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation.

Sur les dépens

33 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, par ordonnance du 6 décembre 1993, dit pour droit:

1) Le droit communautaire s'oppose à ce qu'un État membre invoque l'article 36 du traité CE pour justifier une limitation des exportations de marchandises vers un autre État membre au seul motif que, selon le premier État, le second ne respecte pas les prescriptions d'une directive communautaire d'harmonisation poursuivant l'objectif que le recours à l'article 36 tendrait à protéger, sans cependant prévoir de procédure de contrôle de leur application ni de sanction en cas de leur violation.

2) L'obligation pour un État membre de réparer les dommages causés à un particulier par le refus de délivrer une licence d'exportation, en violation de l'article 34 du traité CE, existe dès lors que la règle de droit communautaire violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers. Sous cette réserve, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de

réparer les conséquences du préjudice causé par une violation du droit communautaire qui lui est imputable, étant entendu que les conditions fixées par la législation nationale applicable ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Ragnemalm Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 mai 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias