2. L'article 3, paragraphe 2, de la directive 75/442 impose aux États membres l'obligation de communiquer en temps utile, c'est-à-dire avant adoption définitive, à la Commission un projet de réglementation restreignant l'utilisation et la vente d'emballages non biodégradables. Il vise, en effet, non seulement les projets de réglementation concernant, notamment, l'emploi des produits qui seraient source de difficultés techniques d'élimination ou engendreraient des coûts excessifs d'élimination, mais aussi, par référence au paragraphe 1, tout projet de réglementation visant à promouvoir, notamment, la prévention, le recyclage et la transformation des déchets.

La directive ne prévoyant aucune dérogation ou limitation en ce qui concerne cette obligation de communication, celle-ci s'étend aux projets de réglementation arrêtés par toutes les autorités des États membres, y compris les autorités décentralisées, telles que les communes.

La disposition précitée de la directive ne concerne que les relations entre les États membres et la Commission et ne confère, de ce fait, aux particuliers aucun droit qu'ils pourraient faire valoir devant les juridictions nationales, afin d'obtenir l'annulation ou l'inapplication d'une réglementation nationale relevant de son domaine d'application, au motif qu'elle aurait été adoptée sans avoir fait l'objet d'une communication préalable.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 380/87 *

I — Cadre juridique

Les directives 75/442, 76/403 et 78/319, précitées, visent à harmoniser les législations des États membres concernant respectivement les déchets en général, les PCB et les déchets toxiques et dangereux, dans le double but de protéger la santé de l'homme et l'environnement et d'éviter des conditions de concurrence inégales qui puissent avoir une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun.

A cet effet, lesdites directives prévoient que les États membres prennent les mesures nécessaires, notamment de surveillance et de contrôle, pour assurer que tout déchet sera éliminé sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement.

Elles prévoient également que les États membres prennent les mesures appropriées pour promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation des déchets, y compris

* Langue de procédure: l'italien.

ceux toxiques et dangereux, ou la régénération des PCB usagés.

Enfin, en ce qui concerne les déchets en général, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 75/442, précitée, dispose que les États membres:

« informent la Commission, en temps utile, de tout projet de réglementation qui a pour objet de telles mesures, et en particulier de tout projet de réglementation concernant:

a) l'emploi des produits qui seraient source de difficultés techniques d'élimination ou engendreraient des coûts excessifs d'élimination;

b) l'encouragement:

— de la diminution des quantités de certains déchets,

— du traitement de déchets, en vue de leur recyclage et de leur réutilisation,

— de la récupération de matières premières et/ou de la production d'énergie à partir de certains déchets;

c) l'emploi de certaines ressources naturelles, y compris les ressources énergétiques, dans les usages où elles peuvent être remplacées par des matériaux de récupération ».

II — Le litige au principal

Par arrêté du 16 février 1987, le maire de Cinisello Balsamo a décidé d'interdire, à compter du 1er septembre 1987, la fourniture au consommateur, pour l'enlèvement des marchandises achetées, de sacs, enveloppes et autres récipients non biodégradables, ainsi que la vente ou distribution, de quelque manière que ce soit, de sacs en plastique, à l'exception de ceux qui sont destinés au ramassage des déchets.

Les sociétés Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane et Polyflex Italiana, qui travaillent dans le secteur de la production de matières premières ainsi que de la transformation, de la commercialisation et de la distribution de récipients, emballages et sacs en plastique, ont formé, devant le tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, un recours contre l'arrêté précité, qu'elles lui ont demandé d'annuler après avoir sursis à son exécution. Elles ont allégué, notamment, l'incompatibilité de cet arrêté avec le droit communautaire.

III — Les questions préjudicielles

Considérant nécessaire d'obtenir une interprétation du droit communautaire pour décider tant sur le fond de l'affaire que sur la demande de sursis à l'exécution de l'arrêté attaqué, le tribunale amministrativo regionale a sursis à statuer et a déféré à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, les quatre questions préjudicielles suivantes:

1) Les directives 75/442 du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, 78/319 du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux, et 76/403 du Conseil, du 6 avril 1976, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles, attribuent-elles aux particuliers citoyens de la CEE le droit subjectif communautaire que les juges nationaux doivent protéger également à l'égard des États membres (et que les États membres ne peuvent pas limiter) de vendre ou d'utiliser les produits visés par les directives précitées, étant donné que celles-ci (les directives) ont énoncé le principe du respect de règles spécifiques pour l'élimination correspondante, et non pas l'interdiction de vente ou d'utilisation des produits en question?

2) a) Les directives communautaires précitées ou, en tout cas, le droit communautaire comporte-t-il le principe en vertu duquel la Commission doit être informée, en temps utile, de tout projet de règlement ou acte normatif général (relatif à l'emploi, à la vente ou à l'utilisation des produits en question) qui serait source de difficultés techniques d'élimination ou engendrerait des coûts excessifs d'élimination?

b) L'obligation énoncée sous a) est-elle imposée à l'État et aux communes qui, en conséquence, n'auraient pas le pouvoir de réglementer l'emploi, la vente ou l'utilisation de produits autres que ceux que la directive 76/403 a portés sur la liste impérative des produits considérés comme dangereux, sans qu'il soit préalablement vérifié au niveau communautaire si la mesure ne crée pas des conditions de concurrence inégales?

3) Compte tenu du premier « considérant » des trois directives mentionnées dans la première « question », et notamment de la partie dans laquelle il est affirmé qu'une disparité entre les dispositions déjà applicables ou en cours de préparation dans les différents États membres en ce qui concerne l'élimination des produits considérés peut créer des conditions de concurrence inégales et avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun:

a) ce considérant et, en tout cas, les trois directives précitées confèrent-ils aux citoyens de la CEE — avec l'obligation correspondante pour tous les États membres — le droit subjectif communautaire en vertu duquel la Commission doit être informée préalablement et en temps utile de tout projet de réglementation concernant l'emploi des produits en question qui seraient source de difficultés techniques d'élimination ou engendreraient des coûts excessifs d'élimination (article 3, paragraphe 2, de la directive 75/442)?

b) Le droit subjectif sous a) [relatif à l'obligation de porter préalablement à la connaissance de la Commission tout projet de réglementation, etc., comme sous a)] — s'il existe — concerne-t-il également les actes *généraux* qui sont pris par les communes et qui, par conséquent, ont un effet territorial limité?

4) La Cour de justice est invitée à préciser si — sur la base du droit communautaire — l'administration publique est tenue de réparer le préjudice, lorsqu'un acte admi-

nistratif illégal qu'elle prend lèse (illégalement) un droit subjectif communautaire qui se présente, après sa transposition dans l'ordre juridique italien — tout en conservant son caractère communautaire — comme un intérêt légitime.

Dans la motivation de cette dernière question, la juridiction nationale explique que, étant donné que le droit subjectif communautaire peut, lorsqu'il entre en jeu dans l'ordre juridique italien, revêtir la forme d'un droit subjectif communautaire-italien dont la violation par un acte administratif illégal, constatée par l'autorité judiciaire ordinaire, peut faire l'objet d'une réparation, ou bien d'un intérêt légitime communautaire-italien dont la violation par un acte administratif illégal, constatée par les juridictions administratives, ne donne pas le droit à une réparation, la réponse à la question posée devrait permettre au tribunale amministrativo regionale de décider s'il y a lieu de surseoir à l'exécution de l'arrêté du maire de la commune de Cinisello Balsamo. En effet, ce sursis ne peut être accordé que si l'exécution peut provoquer des dommages graves et irréparables et de tels dommages seraient seulement irréparables s'ils ne pouvaient être indemnisés a posteriori. Or, d'après l'ordre juridique italien, sont seuls indemnisables les atteintes causées aux droits subjectifs, mais non celles causées aux intérêts légitimes.

IV — La procédure devant la Cour

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, des observations écrites ont été déposées:

— le 24 mars 1988 par la Commission des Communautés européennes, représentée par ses conseillers juridiques MM. Giuliano Marenco et Thomas Van Rijn;

— le 30 mars 1988 par les sociétés demanderesses au principal, représentées par M^es^ Leone, Siragusa, Simont et Scassellati Sforzolini, avocats;

— le 7 avril 1988 par le gouvernement italien, représenté par M. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato;

— le 7 avril 1988 par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. H. R. L. Purse, Treasury Solicitor;

— le 8 avril 1988 par le gouvernement portugais, représenté par MM. Luís Fernandes et Rui Falcao De Campos, et M^me^ Ana Cristina Branco.

V — Résumé des observations écrites

1. *Sur la première question*

Les *demanderesses au principal* proposent de répondre affirmativement à la première question, et cela non seulement à la lumière du droit dérivé applicable en la matière, mais aussi à la lumière du traité, en particulier de son article 30.

En ce qui concerne le droit dérivé, les demanderesses soutiennent que seule la directive 75/442, parmi les trois mentionnées dans l'ordonnance de renvoi, est d'application. En effet, d'un côté, la directive 76/403 ne serait pas applicable, car elle aurait trait à des substances qui ne sont pas utilisées pour la production des sacs en plastique, d'un autre côté, la directive 78/319 ne serait pas non plus pertinente, car lesdits sacs ne contiendraient pas de substances toxiques et dangereuses énumérées en annexe à la directive, et en tout cas celle-ci exclurait de son champ d'application les déchets domestiques, catégorie dans laquelle il faudrait ranger les sacs en plastique une fois utilisés par le consommateur.

En revanche, la directive 75/442, qui concerne l'élimination de tous types des déchets, serait applicable en l'espèce. Cette directive chercherait à concilier l'action en faveur de la protection de la santé humaine et de l'environnement avec des objectifs fondamentaux de la Communauté, à savoir l'abolition des restrictions à la libre circulation des marchandises et la création d'un régime de concurrence non faussée.

Or, des mesures telles que l'interdiction absolue de commercialisation de certains produits pour le seul motif que, à la fin de leur cycle d'utilisation, ils sont inévitablement jetés par les consommateurs et deviennent ainsi des déchets, seraient contraires au but de la directive et à l'article 30 du traité. En effet, elles entraîneraient des conséquences exagérément préjudiciables pour le commerce intracommunautaire et pour la structure de la concurrence. A cet égard, les demanderesses rappellent la jurisprudence de la Cour concernant les mesures d'effet équivalent pour étayer leur thèse selon laquelle la mesure en question violerait le principe de la proportionnalité. En effet, la Cour aurait reconnu dans ses arrêts du 26 juin 1980 (Gilli, 788/79, Rec. p. 2071) et du 12 mars 1987 (Commission/Allemagne, 178/84, Rec. p. 1227) qu'une interdiction absolue de commercialisation ne pourrait pas être justifiable, car il serait toujours possible d'utiliser des moyens moins restrictifs pour atteindre le but poursuivi.

En conclusion, les demanderesses au principal proposent de répondre à la première question en ce sens que, dans l'état actuel du droit communautaire, il découle de l'ensemble des principes contenus dans la directive 75/442, et surtout dans les règles du traité relatives à l'interdiction des mesures d'effet équivalant aux restrictions quantitatives, que les ressortissants communautaires ont le droit de commercialiser des sacs et des récipients en plastique. Selon elles, ce droit n'est soumis qu'à des mesures nationales relatives à l'élimination des déchets qui sont proportionnées au but de protéger l'environnement et la santé humaine, et non pas, par conséquent, à une interdiction absolue de commercialisation, étant donné qu'il existe des moyens moins restrictifs de protéger ces intérêts.

Par contre, les *gouvernements* italien, britannique et portugais et la *Commission* soutiennent qu'il faut répondre par la négative à la première question du juge national.

D'après le *gouvernement italien*, les directives précitées n'imposeraient des obligations contraignantes aux États membres en ce qui concerne la vente et l'emploi des produits qui pourraient devenir des déchets que dans la mesure expressément envisagée par lesdites directives. Or, selon l'article 3 de la directive 75/442, les États membres seraient habilités à adopter des mesures visant à

promouvoir la prévention de la production des déchets moyennant la réglementation de l'emploi des produits qui seraient source de difficultés techniques d'élimination ou engendreraient des coûts excessifs d'élimination.

Le gouvernement du *Royaume-Uni* affirme d'abord qu'aucune des directives visées dans l'ordonnance de la juridiction nationale ne trouve application dans le cas d'espèce. Ainsi, les directives 75/442 et 78/319 viseraient les déchets, qui sont définis comme toute substance dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur; or, selon le Royaume-Uni, les sacs en plastique, fournis pour l'enlèvement des marchandises ne constitueraient pas des déchets dans le sens énoncé. Quant à la directive 76/43, elle n'engloberait pas les sacs en plastique, puisque ceux-ci ne contiendraient aucune des substances énumérées dans la directive; par ailleurs, cette directive ne viserait que l'élimination des PCB, et non pas leur distribution et leur vente.

En tout état de cause, le fait que les directives précitées harmonisent les règles nationales relatives à l'élimination des déchets ne pourrait être interprété comme une interdiction implicite aux États membres de prendre des mesures visant à limiter la distribution ou la vente de certains produits susceptibles d'être jetés au bout d'un certain temps après usage. Par conséquent, de l'avis du Royaume-Uni, les directives en question ne sauraient faire naître dans le chef des particuliers des droits subjectifs à distribuer et à vendre des sacs en plastique.

Le *gouvernement portugais* souligne tout d'abord que les destinataires des obligations imposées par les directives en question sont les États membres et qu'il leur incombe d'adopter les mesures nécessaires pour garantir que les déchets soient éliminés sans mettre en péril la santé humaine et sans porter préjudice à l'environnement. A cette fin, les directives laisseraient une large marge d'appréciation aux États membres dans le choix des mesures appropriées.

D'autre part, selon le gouvernement portugais, la question a trait à une activité, à savoir la vente et l'utilisation de certains produits, qui ne serait pas directement visée par les directives en question. Ces directives n'établiraient qu'un minimum de protection de la santé et de l'environnement. Par conséquent, des mesures, telles que celles énoncées dans l'ordonnance de renvoi, qui, tout en étant plus rigoureuses que celles prévues dans les directives, rentrent dans le cadre des objectifs visés par elles, seraient permises aux États membres.

Cela résulterait des termes de l'article 8 de la directive 78/319, qui permet aux États membres d'adopter, en ce qui concerne les déchets toxiques et dangereux, des mesures plus rigoureuses que celles prévues dans celle-ci, et de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 75/442, qui prévoit que les États membres peuvent arrêter des réglementations spécifiques pour des catégories particulières de déchets.

Le gouvernement portugais rappelle, à cet égard, également la jurisprudence de la Cour selon laquelle les États membres peuvent décider du niveau de protection qu'ils entendent assurer dans leur ordre interne en matière de santé et de vie des personnes en l'absence d'harmonisation (arrêt du 30 novembre 1983, Van Bennekom, 227/82, Rec. p. 3883).

La *Commission* soutient que s'il est vrai que les directives en cause s'occupent, en premier lieu, de l'élimination des déchets, et non pas de leur prévention, on ne saurait en déduire qu'il est interdit aux États membres de s'occuper également de la prévention, d'autant plus que deux des trois directives prévoient expressément aussi l'obligation de promouvoir la prévention des déchets.

Par conséquent, les directives n'interdiraient pas aux États membres d'adopter des mesures qui limitent la vente ou l'utilisation des produits entraînant la formation de déchets. De telles mesures ne seraient donc pas contraires au droit communautaire, sous réserve qu'elles soient conformes aux règles générales du traité, notamment à son article 30.

Il en résulterait que les trois directives en question ne confèrent pas aux particuliers le droit de vendre ou d'utiliser les produits qu'elles régissent.

2. *Sur la deuxième question*

Les *demanderesses au principal* proposent de répondre à la deuxième question du juge national en ce sens que les États membres sont obligés d'informer la Commission en temps utile de tout projet normatif qui serait source de difficultés techniques d'élimination ou de coûts excessifs d'élimination, et qu'ils ne pourraient pas mettre en œuvre de tels actes normatifs sans que la Commission ait préalablement vérifié leur compatibilité avec le marché commun, sous peine d'illégalité desdits actes.

En effet, la directive 75/442 viserait à coordonner l'action des États membres dans la poursuite des objectifs fixés par elle, sans prévoir une activité normative au niveau communautaire. Or, l'instrument le plus efficace prévu par la directive pour éviter l'apparition de disparités nuisibles au bon fonctionnement du marché commun serait l'obligation de communication préalable imposée par l'article 3, alinéa 2, de la directive 75/442, seule directive qui impose une telle obligation, laquelle obligation s'étendrait à tout projet de réglementation interne relatif à l'objet de la directive, quel que soit l'organe interne qui adopte le projet.

Cette obligation serait comparable à celle prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité, en ce qui concerne les aides étatiques ou encore à celle prévue dans la directive 83/189, régissant les standards techniques pour les produits industriels.

D'après les demanderesses, puisque l'obligation de communication préalable constitue une obligation précise et déterminée et est mise à la charge des États membres dans le but important d'éviter l'apparition d'entraves aux échanges intracommunautaires, on devrait en déduire que la disposition qui l'impose est une norme impérative accompagnée nécessairement d'une sanction immédiate d'invalidité de la mesure nationale non communiquée.

A cet égard, les demanderesses rejettent l'argument selon lequel on ne pourrait pas établir une analogie entre la directive 75/442 et la directive 83/189, à cause du fait que la première ne prévoit pas la réglementation élaborée de la procédure de réexamen, qui existe au contraire dans la directive 83/189. En effet, l'article 93 du

traité, lorsqu'il prévoit la communication préalable des aides étatiques, ne contiendrait pas non plus d'indications précises quant à la procédure. Toutefois, la Cour, dans son arrêt du 12 décembre 1973 (Lorenz, 120/73, Rec. p. 1471), aurait fixé un délai dans lequel la Commission pourrait adresser des observations aux États membres et avant l'expiration duquel des mesures nationales ne pourraient pas être mises à exécution.

La *Commission* et le *gouvernement italien* sont d'accord pour répondre à la deuxième question que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 75/442 prévoit une obligation pour les États membres d'informer la Commission en temps utile de tous projets de réglementation ayant pour objet les mesures visées au paragraphe 1 de cet article, mais que, en l'absence d'une procédure communautaire de contrôle des projets communiqués, une obligation de statu quo pour les États membres ne peut pas être déduite de cette disposition.

Selon le gouvernement italien, les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, s'inscriraient dans un rapport général de coopération entre les États membres et la Commission et seraient dépourvues de tout effet relativement à la légalité des mesures prévues en ce qui concerne les relations entre autorités et personnes privées.

Les *gouvernements britannique* et *portugais*, en revanche, soutiennent que la décision nationale en question, étant donné qu'elle régit la vente et l'utilisation de certains produits non biodégradables, ne rentrerait pas dans le champ d'application de la directive 75/442 et, partant, de l'obligation de communication préalable prévue dans son article 3, paragraphe 2, puisqu'elle ne concernerait pas l'emploi de produits qui seraient source de difficultés techniques d'élimination ou de coûts excessifs d'élimination.

3. *Sur la troisième question*

Les *demanderesses au principal* soutiennent que la disposition contenue à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 75/442 se trouverait dépourvue d'effet utile, si l'obligation de communication qu'elle impose ne pouvait être invoquée par les particuliers devant la juridiction nationale à l'encontre d'une disposition nationale qui n'a pas été communiquée à la Commission, que cette disposition émane d'une autorité centrale et s'applique à tout le territoire national ou d'une autorité locale et ait un effet territorial limité.

Tout en admettant que la jurisprudence de la Cour ne concernerait que des cas dans lesquels la réglementation nationale était en contradiction avec les dispositions de nature substantielle d'une directive communautaire, les requérantes se fondent sur les prises de position de la Commission concernant la directive 83/189, notamment sa communication du 1er octobre 1986, pour conclure qu'on doit considérer comme susceptible de conférer des droits aux particuliers contre les États membres même une disposition d'une directive qui impose aux États membres des obligations de procédure suffisamment claires et précises, comme celle de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 75/442.

Par conséquent, l'État ne pourrait imposer aux particuliers des mesures entrant dans le cadre d'application de la directive qui n'ont

pas été communiquées préalablement à la Commission, et les particuliers pourraient faire valoir en justice la violation de cette obligation pour obtenir la non-application ou l'annulation de telles mesures.

Les *gouvernements britannique et italien* s'accordent pour dire que l'obligation prévue à l'article 3, paragraphe 2, de la directive a uniquement pour objet de faciliter la coopération entre les autorités nationales et la Commission pour la mise en œuvre de la directive et ne peut donc pas être invoquée par les particuliers devant une juridiction nationale.

Pour la *Commission* également, il résulte de l'absence d'effets suspensifs de l'obligation imposée à l'article 3, paragraphe 2, de la directive en question que cet article ne confère pas aux particuliers des droits subjectifs susceptibles d'être invoqués devant une juridiction nationale.

Le gouvernement portugais ne présente pas d'observations sur la troisième question.

4. *Sur la quatrième question*

Les *demanderesses au principal* proposent de répondre à la quatrième question par l'affirmative. A cet égard, elles soulignent que, même si, en l'absence d'une réglementation communautaire relative à l'obligation de réparer les dommages causés aux particuliers par les administrations en violation du droit communautaire, le droit à la réparation et les modalités de son exercice sont en principe régis par les règles de droit interne, ces règles doivent respecter les limites imposées par le droit communautaire, et notamment les principes généraux communs aux États membres.

D'après les demanderesses, la Cour aurait, en effet, constaté l'existence, dans les douze États membres, d'un principe général commun applicable tant aux particuliers qu'aux pouvoirs publics, selon lequel celui qui viole un droit d'autrui doit en assumer les conséquences (voir arrêt du 22 janvier 1976, Russo, 60/75, Rec. p. 45). Ce principe de responsabilité ne pourrait pas être rendu inefficace par un État membre du fait qu'il qualifierait d'une façon ou d'une autre, dans son ordre interne, la situation subjective lésée, car une semblable transformation donnerait lieu à des inégalités de traitement entre les différents ressortissants des États membres.

C'est pourquoi la Cour aurait posé des limites importantes à la liberté des États membres en la matière. Elle aurait, notamment, déclaré, dans son arrêt du 9 novembre 1983 (San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595), que les conditions d'indemnisation fixées par les différentes législations nationales ne sauraient être aménagées de manière à rendre pratiquement impossible l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire.

Or, ce serait précisément le cas en droit italien lorsqu'on qualifie certains droits subjectifs communautaires d'intérêts légitimes, jouissant en tant que tels d'une protection indirecte et médiate dans le droit interne, caractérisée par la compétence des juges administratifs pour connaître des litiges les concernant et par l'impossibilité d'obtenir une indemnisation en cas de violation, et non pas de droits subjectifs, qui jouissent d'une protection directe et immé-

diate en droit interne, caractérisée par la possibilité de demander une indemnisation devant le juge ordinaire en cas de violation de ces droits par l'administration.

Une telle qualification, purement formelle d'après les demanderesses, reviendrait à priver d'une sanction effective la violation par les administrations nationales des règles communautaires dotées d'effet direct, en niant l'obligation de réparer le dommage produit par la lésion de ce droit par l'administration publique, lorsque ce droit est défini dans l'ordre juridique interne comme un intérêt légitime.

Par conséquent, les requérantes proposent de répondre à la quatrième question que l'administration publique est tenue de réparer les préjudices causés lorsqu'un acte administratif illégal qu'elle prend lèse un droit subjectif communautaire, qui se présente, après sa transposition en droit interne, comme un intérêt légitime.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* rappelle d'abord la jurisprudence de la Cour d'après laquelle il appartiendrait au droit national de préciser la juridiction compétente pour connaître d'une violation alléguée des droits que les particuliers tiennent du droit communautaire. Selon cette jurisprudence, s'il incombe aux juridictions nationales d'utiliser toutes les voies de droit nationales qui existent pour assurer l'application des règles de droit communautaire, produisant des effets directs, on ne saurait attendre d'elles qu'elles créent de nouvelles voies de droit à cet effet (voir arrêt du 7 juillet 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805). Il en résulterait, en l'espèce, que les demanderesses n'ont pas droit à une réparation, si cette réparation n'est pas prévue dans le cas d'une situation analogue exclusivement régie par le droit interne.

A cet égard, le gouvernement britannique souligne que la Cour de justice n'aurait jamais avancé l'idée que la réparation était une condition sine qua non, sans laquelle il serait impossible en pratique d'exercer des droits découlant de l'effet direct du droit communautaire. En effet, un principe général en ce sens ne pourrait être déduit ni du droit interne des États membres, ni du droit communautaire lui-même.

Quant aux droits nationaux, le Royaume-Uni fait valoir que le droit italien n'est pas le seul à nier l'existence d'un droit systématique à réparation à l'encontre d'un acte illégal de l'administration même. Ce droit systématique n'existerait pas non plus au Royaume-Uni, où l'administration ne serait tenue d'indemniser les victimes du préjudice causé par une mesure normative ou quasi-normative que si elle a pris cette mesure de mauvaise foi ou sciemment. La responsabilité de l'administration ne serait ainsi engagée que si l'intéressé est en mesure de prouver un abus caractérisé de la part de l'administration.

Cette règle serait d'ailleurs conforme au droit communautaire en la matière. En effet, la responsabilité non contractuelle de la Communauté ne serait pas non plus engagée automatiquement chaque fois qu'elle adopte un acte administratif ou législatif entaché d'irrégularité.

La Cour aurait ainsi affirmé dans une jurisprudence constante que la responsabilité de la Communauté du fait d'un acte normatif qui implique des choix de politique écono-

mique ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers (voir arrêt du 25 mai 1978, HNL, 83 et 94/76, 4, 5 et 40/77, Rec. p. 1209). Cette obligation de prendre en compte la nature de l'acte des pouvoirs publics serait à la base des principes généraux communs aux droits des États membres synthétisés par la Cour de justice et serait d'application, en raison de sa nature et de son origine, à la responsabilité des pouvoirs publics des États membres, lorsqu'ils adoptent des mesures générales dans l'exercice de compétences nationales ou régionales.

Par conséquent, le Royaume-Uni propose de répondre à la quatrième question qu'il incombe au droit national d'assurer les voies de droit nationales appropriées pour que les droits découlant de l'effet direct de la législation communautaire puissent être exercés en pratique et qu'il ne s'ensuit pas que l'administration est toujours tenue à une indemnisation lorsqu'elle prend un acte administratif illicite qui lèse un droit découlant de l'effet direct de la législation communautaire.

La *Commission* et le *gouvernement italien* sont d'accord pour affirmer que, compte tenu des réponses qu'ils proposent aux trois premières questions, la quatrième question devient sans objet. Le gouvernement italien souligne néanmoins qu'il appartiendrait exclusivement au droit national de régler les formes et les conditions dans lesquelles les juridictions nationales garantissent la protection des personnes intéressées contre les violations des normes du droit communautaire qui les concernent.

Le *gouvernement portugais* ne présente pas d'observations sur la quatrième question.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur