ARRÊT DE LA COUR

15 juin 1999 *

Dans l'affaire C-140/97,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Landesgericht Linz (Autriche) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Walter Rechberger et Renate Greindl,

Hermann Hofmeister e.a.

et

Republik Österreich,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 7 de la directive 90/314/CEE du Conseil, du 13 juin 1990, concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (JO L 158, p. 59), ainsi que sur les conditions de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch et P. Jann, présidents de chambre, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (rapporteur), L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. A. Saggio,

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. Rechberger et M^me^ Greindl, par M^e^ Wolfgang Graziani-Weiss, avocat à Vienne,

— pour M. Hofmeister e.a., par M^e^ Christian Ebert, avocat à Vienne,

— pour la Republik Österreich, par M. Harald Ropper, Hofrat à la Finanzprokuratur, Vienne,

— pour le gouvernement français, par M^mes^ Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur du droit économique international et droit communautaire à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et Régine Loosli-Surrans, chargé de mission à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ Stephanie R. Ridley, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de MM. Stephen Richards et Jon Turner, barristers,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Pieter van Nuffel, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de M[es] Maria Pflügl et Thomas Eilmansberger, avocats à Bruxelles,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Rechberger et M[me] Greindl, représentés par M[e] Wolfgang Graziani-Weiss, de M. Hofmeister e.a., représentés par M[e] Christian Ebert, de la Republik Österreich, représentée par M. Harald Ropper, du gouvernement suédois, représenté par M. Erik Brattgård, departementsråd au secrétariat juridique (UE), du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M[me] Stephanie R. Ridley, assistée de MM. Jon Turner et Philip Sales, barrister, et de la Commission, représentée par M[es] Maria Pflügl et Thomas Eilmansberger, à l'audience du 5 mai 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 25 juin 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 26 mars 1997, parvenue à la Cour le 15 avril suivant, le Landesgericht Linz a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), six questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 7 de la directive 90/314/CEE du Conseil, du 13 juin 1990, concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (JO L 158, p. 59, ci-après la «directive»), ainsi que

sur les conditions de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire.

2 Ces questions ont été posées dans le cadre de litiges opposant M. Rechberger, M^me^ Greindl et M. Hofmeister e.a. à la Republik Österreich (république d'Autriche) à propos de la responsabilité qu'encourt cette dernière à la suite du défaut de transposition correcte de la directive qui les a empêchés d'obtenir le remboursement des fonds versés à l'organisateur de voyages devenu insolvable.

3 L'article 1^er^ de la directive prévoit qu'elle a pour objet de rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les voyages à forfait, les vacances et circuits à forfait, vendus ou offerts à la vente sur le territoire de la Communauté.

4 L'article 2 de la directive dispose:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

1) forfait: la combinaison préalable d'au moins deux des éléments suivants, lorsqu'elle est vendue ou offerte à la vente à un prix tout compris et lorsque cette prestation dépasse vingt-quatre heures ou inclut une nuitée:

a) transport;

b) logement;

c) autres services touristiques non accessoires au transport ou au logement représentant une part significative dans le forfait.

La facturation séparée de divers éléments d'un même forfait ne soustrait pas l'organisateur ou le détaillant aux obligations de la présente directive;

2) organisateur: la personne qui, de façon non occasionnelle, organise des forfaits et les vend ou offre à la vente directement ou par l'intermédiaire d'un détaillant;

...

4) consommateur: la personne qui achète ou s'engage à acheter le forfait ('le contractant principal'), ou toute personne au nom de laquelle le contractant principal s'engage à acheter le forfait ('les autres bénéficiaires'), ou toute personne à laquelle le contractant principal ou un des autres bénéficiaires cède le forfait ('le cessionnaire');

...»

5 La directive contient, en ses articles 3 à 6, des dispositions relatives à la protection du consommateur contre certains risques inhérents aux voyages à forfait, c'est-à-dire les indications trompeuses sur la description du forfait, les modalités de paiement du prix du forfait, la dilution des responsabilités entre l'organisateur et/ou le détaillant du forfait et les différents prestataires dont les services combinés constituent ce forfait.

6 L'article 7 de la directive dispose que l'organisateur de voyages doit justifier de «garanties suffisantes propres à assurer, en cas d'insolvabilité ou de faillite, le remboursement des fonds déposés et le rapatriement du consommateur».

7 Selon l'article 9, les États membres devaient mettre en œuvre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 31 décembre 1992. Toutefois, la république d'Autriche devait, conformément à l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1), mettre en œuvre la directive au plus tard le 1er janvier 1995.

8 Dans l'ordre juridique autrichien, la directive a été transposée par plusieurs mesures à caractère normatif. En ce qui concerne l'article 7 de la directive, le gouvernement autrichien a, le 15 novembre 1994, adopté la Reisebüro-Sicherungsverordnung (décret relatif à l'assurance des agences de voyages, *BGBl* n° 881, du 15 novembre 1994, p. 6501, ci-après le «décret»). L'article 3, paragraphe 1, du décret prévoit que l'organisateur de voyages doit garantir au voyageur, en souscrivant un contrat d'assurance auprès d'une compagnie d'assurances habilitée à opérer en Autriche, le remboursement des paiements déjà effectués, lorsque les prestations de voyage n'ont pas été intégralement effectuées, ou ne l'ont été qu'en partie, en raison de l'insolvabilité de l'organisateur de voyages et des dépenses nécessaires pour le voyage du retour, qui naissent à la suite de l'insolvabilité de l'organisateur de voyages. Selon l'article 4 du décret, l'organisateur de voyages peut également garantir au voyageur les prestations précédemment mentionnées par la constitution d'une garantie bancaire irrévocable et inconditionnelle souscrite auprès d'un établissement de crédit autorisé à exercer en Autriche ou par la fourniture d'une déclaration de garantie similaire par un organisme de droit public.

9 Selon l'article 3, paragraphe 2, du décret, le montant de la garantie «doit être égal au minimum à 5 % du chiffre d'affaires de l'activité de l'organisateur pour le trimestre correspondant de l'année civile précédente. Au cours de la première année d'exercice, il faut prendre pour point de départ le chiffre d'affaires estimé de l'activité envisagée. Si l'organisateur du voyage perçoit du client à titre d'acompte une somme supérieure à 10 % du prix du voyage, ou s'il perçoit le

solde du prix plus de dix jours avant le début du voyage, le montant garanti doit être au moins égal à 10 % de la valeur de référence indiquée dans la phrase précédente».

10 Le décret est, selon son article 6, applicable à tous les forfaits réservés après le 1er janvier 1995 dont la date de départ est fixée, au plus tôt, au 1er mai 1995.

11 Les demandeurs au principal sont abonnés au quotidien «Neue Kronenzeitung» (ci-après la «Kronenzeitung»). Au mois de novembre 1994, ils ont reçu une lettre de la société éditrice les informant que la Kronenzeitung avait, pour remercier ses abonnés de leur fidélité, fait en sorte que l'organisateur de voyages Arena-Club-Reisen leur offre en cadeau (hormis les taxes d'aéroport) un voyage de quatre ou sept jours vers quatre destinations en Europe.

12 L'offre comportait, notamment, les prestations suivantes: voyage en avion avec prise en charge à bord, trois ou six nuits en chambre double avec petit déjeuner dans un hôtel quatre étoiles et des visites guidées. Les personnes accompagnant les abonnés devaient payer le prix indiqué dans le prospectus. Si un abonné décidait de voyager seul, il devait payer un supplément pour chambre individuelle de 500 ÖS.

13 L'abonné ayant accepté l'offre recevait une confirmation de réservation de l'organisateur de voyages et devait verser à ce dernier un acompte égal à 10 % du montant mis à sa charge, le solde devant être réglé au plus tard dix jours avant la date prévue de départ.

14 Or, l'offre en question a connu un succès bien plus important que celui auquel s'attendait l'organisateur de voyages, ce qui s'est traduit par des difficultés d'ordre logistique et financier pour celui-ci. C'est dans ces conditions que l'organisateur de voyages a demandé le 4 juillet 1995 qu'une procédure de faillite

soit ouverte à son encontre. Par la suite, l'action publicitaire organisée par la Kronenzeitung a été jugée contraire au droit national de la concurrence par la Cour suprême.

15 Les demandeurs au principal ont réservé leur voyage entre les 19 novembre 1994 et 12 avril 1995, certains voyageant seuls et d'autres devant être accompagnés d'une à trois personnes. Ils ont tous réglé par avance l'intégralité de leurs frais de voyage. Les voyages, qui devaient avoir lieu, selon les réservations, entre les 10 avril et 23 juillet 1995, ont été annulés au préalable pour diverses raisons.

16 Trois des demandeurs au principal ayant fait leur réservation en 1994, aucune garantie ne leur a été accordée, le décret n'étant applicable qu'aux voyages à forfait réservés après le 1er janvier 1995. Deux d'entre eux ont inscrit leurs créances au passif de la société organisatrice, mais, bien qu'elles aient été admises, ils n'ont reçu aucun règlement de la masse. Pour les trois demandeurs qui avaient réservé leur voyage après le 1er janvier 1995 et qui devaient partir après le 1er mai 1995, les versements étaient, en principe, couverts par une garantie octroyée conformément au décret. Cependant, la garantie bancaire de 4 000 000 ÖS émise par l'organisateur de voyages n'a pas suffi à rembourser les frais de voyage qu'ils avaient versés, en sorte que le taux de couverture s'est finalement élevé à 25,38 % du montant versé.

17 Les demandeurs au principal ont intenté un recours contre la république d'Autriche devant la juridiction de renvoi, devant laquelle ils invoquent la responsabilité de cet État pour transposition tardive et incomplète de l'article 7 de la directive, afin d'obtenir le remboursement de l'intégralité des versements qu'ils ont effectués, pour autant que ceux-ci n'aient pas déjà été remboursés. La république d'Autriche conteste sa responsabilité en faisant valoir, notamment, que les abonnés qui ont réservé pour voyager seuls ne relèvent pas du champ d'application de la directive, qu'il n'y a aucune violation caractérisée du droit communautaire, eu égard à la date d'entrée en vigueur du décret et aux autres mesures prises en vue de transposer la directive, et que le lien de causalité fait en l'espèce défaut, au motif que, à côté d'une éventuelle responsabilité de l'État, il existe des circonstances de fait qui ont exercé une influence déterminante sur le dommage causé aux voyageurs et qui n'étaient pas normalement prévisibles.

18 Dans ces circonstances, la juridiction nationale a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) La sphère de protection de l'article 7 de la directive 90/314/CEE du Conseil, du 13 juin 1990, concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, s'étend-elle également aux voyages pour lesquels le souscripteur paie, dans le cadre du contrat,

a) s'il voyage seul, hormis les taxes d'aéroport (taxes sur les départs à l'étranger), uniquement le supplément pour chambre individuelle ou

b) s'il accompagne au moins une autre personne payant à taux plein, uniquement les taxes d'aéroport,

tandis qu'il ne doit régler aucune contrepartie pour le voyage en avion et les nuitées en chambre à plusieurs lits?

2) Les voyages de ce type relèvent-ils du champ d'application de la directive même lorsqu'ils sont offerts par le quotidien qui connaît le plus grand tirage dans un État membre au profit exclusif de ses abonnés, dans le cadre d'une action publicitaire illicite en droit de la concurrence, à titre de 'cadeau'?

En cas de réponse affirmative aux première et deuxième questions:

3) L'article 7 de la directive a-t-il été transposé dans les délais si la réglementation nationale publiée le 15 novembre 1994 ne s'applique qu'aux voyages, vacances et circuits à forfait réservés après le 1er janvier 1995 et dont la date de départ était fixée au plus tôt au 1er mai 1995, notamment

   a) eu égard à la participation de la république d'Autriche à l'Espace économique européen à compter du 1er janvier 1994, et

   b) compte tenu de l'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne au 1er janvier 1995?

En cas de réponse négative à la troisième question:

4) L'absence de transposition dans les délais du seul article 7 de la directive constitue-t-elle en soi une violation caractérisée du droit communautaire et ouvre-t-elle ainsi droit à réparation pour les victimes lorsque l'État membre a adopté dans les délais des mesures conformes aux objectifs pour transposer toutes les autres dispositions de la directive?

5) L'article 7 de la directive doit-il être interprété en ce sens que les objectifs qu'il poursuit ne sont pas atteints dans le cas où une réglementation nationale

a) n'impose, pour la couverture du risque, qu'un contrat d'assurance ou une garantie bancaire dont le montant garanti (montant assuré) doit être égal au moins à 5 % du chiffre d'affaires réalisé par l'organisateur, dans le cadre de son activité, au cours du trimestre correspondant de l'année civile précédente,

b) fait seulement obligation à l'organisateur, lors de sa première année d'exercice, pour la fixation du montant garanti (montant assuré), de partir de l'estimation du chiffre d'affaires correspondant à l'activité d'organisateur de voyages envisagée,

c) ne tient pas compte, ce faisant, des augmentations du chiffre d'affaires de l'organisateur intervenant pendant l'année en cours et

d) ne prévoit aucune obligation de contrôle à la charge de l'État membre, en vue de contrôler les sommes garanties nécessaires?

6) Existe-t-il entre une transposition tardive ou incomplète de l'article 7 de la directive et un préjudice subi de ce fait par un consommateur un lien de causalité direct engageant la responsabilité de l'État membre, obligeant celui-ci au remboursement intégral des fonds non garantis, lorsque l'État démontre que des agissements illicites de l'organisateur (tiers) ou une augmentation du risque tout à fait exceptionnelle et imprévisible constituent la cause (ou l'une des causes essentielles) du dommage?»

Remarques préliminaires

19 Par ces questions, la juridiction nationale se demande en substance si elle doit faire droit aux conclusions des demandeurs au principal portant sur la responsabilité de la république d'Autriche en vertu du droit communautaire pour des dommages résultant de la prétendue transposition tardive et incomplète de l'article 7 de la directive.

20 La juridiction de renvoi se réfère, à cet égard, à l'arrêt du 8 octobre 1996, Dillenkofer e.a. (C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94, Rec. p. I-4845), dans lequel la Cour, devant laquelle était invoquée l'absence de transposition de l'article 7 de la directive, a été amenée à examiner les conditions nécessaires, en vertu du droit communautaire, pour que soit reconnue la responsabilité d'un État membre à la suite de dommages causés à des particuliers en cas d'absence de transposition d'une directive dans le délai prescrit.

21 Dans cet arrêt, la Cour a constaté, au point 20, 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 et que les conditions dans lesquelles la responsabilité de l'État ouvre droit à réparation dépendent de la nature de la violation du droit communautaire qui est à l'origine du dommage causé. En outre, la Cour a jugé, au point 21, que les particuliers lésés ont droit à réparation dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle de droit communautaire violée ait pour objet de leur conférer des droits, que la violation soit suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers.

22 S'agissant de la première condition, la Cour, dans ce même arrêt, a constaté, au point 42, que le résultat prescrit par l'article 7 de la directive comporte l'attribution au voyageur à forfait de droits garantissant le remboursement des fonds qu'il a déposés et son rapatriement en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur. Elle a constaté, en second lieu, au point 44, que les titulaires des droits qui découlent de l'article 7 sont suffisamment identifiés comme étant les

consommateurs, tels que définis par l'article 2 de la directive, et qu'il en va de même pour le contenu de ces droits qui consiste en des garanties de remboursement des fonds que les acheteurs de voyages à forfait ont déposés et de leur rapatriement en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur. Dans ces conditions, la Cour a considéré que l'article 7 de la directive a pour objectif d'attribuer au profit de particuliers des droits dont le contenu peut être déterminé avec une précision suffisante.

23 Dans ces conditions, la Cour ayant déjà jugé, dans l'arrêt Dillenkofer e.a., précité, que l'article 7 comporte l'attribution au profit des particuliers de droits dont le contenu peut être identifié, il convient de constater que les questions préjudicielles soumises en l'espèce sont posées pour permettre au juge national de prendre position, d'abord, sur la question de savoir si la république d'Autriche a manqué à ses obligations découlant de l'article 7 de la directive à l'égard des demandeurs au principal, ensuite, si, le cas échéant, la violation est suffisamment caractérisée et, enfin, s'il existe un lien de causalité.

Sur les première et deuxième questions

24 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction nationale demande en substance si l'article 7 de la directive s'applique aux voyages qui, dans le cadre d'une action publicitaire illicite au regard du droit national de la concurrence, sont offerts à titre de cadeaux par un quotidien au profit exclusif de ses abonnés et pour lesquels le contractant principal paie, s'il voyage seul, les taxes d'aéroport ainsi que le supplément pour chambre individuelle ou, s'il est accompagné par au moins une personne payant le tarif plein, uniquement les taxes d'aéroport.

25 Les demandeurs au principal, les gouvernements français et du Royaume-Uni ainsi que la Commission estiment qu'une réponse affirmative doit être apportée à cette question.

26 En revanche, le gouvernement autrichien relève, notamment, qu'il n'est question d'un forfait que lorsque le consommateur doit acquitter un prix en contrepartie de la prestation globale prévue au contrat, correspondant à la contre-valeur de la prestation globale et calculé en fonction de celle-ci. Si le voyageur ne règle, dans le cadre d'un voyage qui est pour l'essentiel offert à l'exclusion d'éventuels frais annexes sans importance, qu'un supplément pour chambre individuelle au lieu d'un prix global, il n'y aurait pas forfait au sens de la directive. Par ailleurs, le champ d'application de la directive ne s'étendrait pas aux voyages qui ne sont pas vendus sur le marché à un nombre illimité de clients potentiels, ou offerts à la vente dans ces conditions, mais qui ne sont accordés à titre de cadeaux qu'à une catégorie prédéterminée de personnes.

27 A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que l'objectif de l'article 7 de la directive est de protéger le consommateur contre les risques résultant de l'insolvabilité ou de la faillite de l'organisateur du voyage à forfait. Ces risques, inhérents au contrat passé entre le consommateur et cet organisateur, découlent du paiement par avance du prix du forfait et de la dilution des responsabilités entre l'organisateur et les différents prestataires dont les services combinés constituent ce forfait. Ainsi, le résultat prescrit par l'article 7 de la directive comporte l'attribution au voyageur de droits garantissant le remboursement des fonds qu'il a déposés et son rapatriement en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur (arrêt du 14 mai 1998, Verein für Konsumenteninformation, C-364/96, Rec. p. I-2949, point 18).

28 En l'espèce, il y a lieu de relever, tout d'abord, que les demandeurs au principal se sont trouvés exposés aux risques auxquels l'article 7 de la directive a précisément pour but de parer. En effet, ils se sont exposés, en premier lieu, en déposant des fonds avant le départ, au risque de la perte de ces fonds et, en second lieu, dans le cas de l'insolvabilité ou de la faillite de l'organisateur de voyages pendant l'exécution du voyage, au risque d'être bloqués sur le lieu du séjour, le transporteur refusant, en raison de cette insolvabilité ou faillite, de fournir la prestation correspondant au voyage de retour.

29 Il convient encore de rappeler que, selon l'article 2, point 1, de la directive, il suffit, pour être en présence d'un forfait, qu'il existe une combinaison préalable

d'au moins deux des trois éléments qui y sont cités, lorsqu'elle est vendue ou offerte à la vente à un prix tout compris.

30 Compte tenu de l'objectif de l'article 7 et eu égard à cette définition de la notion de «forfait», il y a lieu de constater que l'article 7 s'applique même si la contrepartie que l'acheteur doit régler ne correspond pas à la valeur totale du voyage ou ne correspond qu'à un seul élément du voyage.

31 Ensuite, il y a lieu de relever que limiter le champ d'application de la directive aux voyages à forfait offerts à un nombre potentiellement illimité de consommateurs ne trouve aucun fondement dans le texte de la directive et serait contraire à l'objectif de cette dernière. En effet, il suffit, pour que la directive s'applique, d'une part, que les voyages soient vendus ou offerts à la vente sur le territoire de la Communauté à un prix forfaitaire et, d'autre part, que le forfait comprenne au moins deux des éléments mentionnés à l'article 2, point 1, de la directive.

32 Enfin, il convient de constater que le fait que l'opération publicitaire sous forme de voyages offerts à titre de cadeaux de la part du quotidien Kronenzeitung a été jugée contraire au droit national de la concurrence ne saurait écarter la qualification de ces voyages comme voyages à forfait au sens de la directive.

33 Dans ces conditions, il convient de répondre aux première et deuxième questions que l'article 7 de la directive s'applique aux voyages qui, dans le cadre d'une action publicitaire illicite au regard du droit national de la concurrence, sont offerts à titre de cadeaux par un quotidien au profit exclusif de ses abonnés et pour lesquels le contractant principal paie, s'il voyage seul, les taxes d'aéroport ainsi que le supplément pour chambre individuelle ou, s'il est accompagné par au moins une personne payant le tarif plein, uniquement les taxes d'aéroport.

Sur la troisième question

34 Par sa troisième question, la juridiction nationale s'interroge sur les obligations de la république d'Autriche en ce qui concerne le délai pour la mise en œuvre de la garantie prévue à l'article 7 de la directive.

35 La juridiction nationale, renvoyant au fait que le décret ne s'applique qu'aux voyages à forfait réservés après le 1er janvier 1995 et dont la date de départ était fixée au plus tôt au 1er mai 1995, demande notamment quelle incidence pourrait avoir, dans ce contexte, l'adhésion, à partir du 1er janvier 1994, de la république d'Autriche à l'Espace économique européen.

36 Il y a d'abord lieu de rappeler que, conformément à l'article 7 de l'accord sur l'Espace économique européen entre les Communautés européennes, leurs États membres et la république d'Autriche, la république de Finlande, la république d'Islande, la principauté de Liechtenstein, le royaume de Norvège, le royaume de Suède et la Confédération suisse, signé à Porto le 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après l'« accord EEE »), en combinaison avec le point 11 du protocole n° 1 de cet accord, la république d'Autriche devait transposer la directive dès l'entrée en vigueur de cet accord, soit le 1er janvier 1994.

37 Dès lors, la juridiction nationale se demande si, du fait d'une éventuelle violation de cette obligation, la république d'Autriche peut, en vertu de l'accord EEE, être responsable pour les dommages causés aux particuliers par cette violation.

38 A cet égard, il suffit de constater que, ainsi que l'ont relevé le gouvernement suédois et la Commission et ainsi qu'il ressort de l'arrêt de la Cour de ce même jour, dans l'affaire Andersson (C-321/97, points 28 à 31), la Cour n'est compétente ni en vertu de l'article 177 du traité ni en vertu de l'accord EEE pour se prononcer sur l'interprétation de l'accord EEE pour ce qui concerne son application par la république d'Autriche pendant la période antérieure à son adhésion à l'Union européenne.

39 Par ailleurs, compte tenu de l'objectif d'interprétation et d'application uniforme qui inspire l'accord EEE, il convient de rappeler que les principes régissant la responsabilité d'un État de l'AELE pour violation d'une directive à laquelle il est fait référence dans l'accord EEE ont fait objet de l'arrêt de la Cour de l'AELE du 10 décembre 1998, Sveinbjörnsdóttir (E-9/97, non encore publié dans les *EFTA Court Reports*).

40 Eu égard à ce qui précède, la Cour n'est donc compétente que pour se prononcer sur la question de savoir si un État membre ayant adhéré à l'Union européenne le 1er janvier 1995 a transposé correctement l'article 7 de la directive s'il a adopté une réglementation qui protège les voyageurs qui ont réservé des voyages à forfait après le 1er janvier 1995, dès lors que la protection est limitée aux seuls voyages dont le départ a été fixé au plus tôt au 1er mai 1995.

41 Les demandeurs au principal soutiennent que la transposition de l'article 7 de la directive est tardive étant donné que l'État membre aurait dû y procéder afin que cette disposition déploie ses pleins effets à partir du 1er janvier 1995.

42 La république d'Autriche fait valoir que, dès lors qu'un État membre a adopté, dans le délai de transposition qui lui a été imparti, des mesures qui sont conformes à l'objectif d'une directive et qui entrent en vigueur à l'expiration de ce délai, il ne saurait être question de transposition tardive de cette directive.

43 La Commission considère qu'une réglementation adoptée par un État membre ayant adhéré à l'Union européenne le 1er janvier 1995 et qui protège les seuls voyageurs qui ont réservé après le 1er janvier 1995 et dont le départ a été fixé au plus tôt au 1er mai 1995 ne transpose pas correctement l'article 7 de la directive.

44 Pour ce qui concerne l'obligation découlant pour la république d'Autriche du droit communautaire de mettre en œuvre la directive après son adhésion à

l'Union européenne le 1er janvier 1995, il y a lieu de relever que, dans l'arrêt Dillenkofer e.a., précité, point 50, la Cour a constaté que, pour assurer la mise en vigueur complète de l'article 7 de la directive, les États membres devaient adopter, dans le délai prescrit, toutes les mesures nécessaires pour garantir, dès la date prévue pour la transposition de la directive, aux acheteurs de voyages à forfait le remboursement des fonds déposés et leur rapatriement en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur.

45 Il s'ensuit que les garanties instituées par l'article 7 de la directive doivent couvrir tous les contrats concernant des voyages à forfait conclus à partir du 1er janvier 1995 pour des voyages devant être effectués après cette date, de sorte qu'une disposition de transposition, selon laquelle sont protégés uniquement les voyageurs dont le départ a été fixé au plus tôt au 1er mai 1995, est contraire à la directive.

46 Il y a lieu cependant de constater que l'obligation pour les États membres d'adopter les mesures nécessaires pour garantir aux acheteurs de voyages, dès la date prévue pour la transposition de la directive, la protection prévue à l'article 7 ne saurait s'étendre aux contrats de voyages conclus avant la date prescrite pour la transposition de la directive. En effet, étant donné qu'une obligation d'étendre la garantie aux contrats en cours à la date de transposition de la directive ne trouve aucun fondement dans l'article 9 de la directive, qui fixe la date de mise en œuvre de la directive, la protection des consommateurs prévue à l'article 7 ne peut pas être étendue à une période pendant laquelle le régime de garantie ne devait pas encore être instauré.

47 Dans ce contexte, il convient de rappeler que le régime de l'article 7 prévoit la protection des consommateurs dans le cadre d'un contrat de voyage à forfait et que la protection accordée à ces derniers par ce régime ne peut être escomptée par ceux-ci avant que le régime de garantie — dont ils doivent normalement supporter les frais — ait été introduit.

48 Compte tenu de ce qui précède, il convient de répondre à la troisième question qu'un État membre ayant adhéré à l'Union européenne le 1er janvier 1995 n'a pas transposé correctement l'article 7 de la directive s'il a adopté une réglementation qui protège les voyageurs qui ont réservé des voyages à forfait après le 1er janvier 1995, dès lors que la protection est limitée aux seuls voyages dont le départ a été fixé au plus tôt au 1er mai 1995.

Sur la quatrième question

49 Par sa quatrième question, la juridiction nationale demande en substance si une telle transposition incorrecte de l'article 7 de la directive constitue une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire ouvrant droit à réparation, alors que toutes les autres dispositions de la directive ont été, comme en l'espèce, mises en œuvre.

50 Il découle de la jurisprudence de la Cour qu'une violation est suffisamment caractérisée lorsqu'une institution ou un État membre, dans l'exercice de son pouvoir normatif, a méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs. A cet égard, parmi les éléments que la juridiction compétente peut être amenée à prendre en considération, figure notamment le degré de clarté et de précision de la règle violée (arrêt du 26 mars 1996, British Telecommunications, C-392/93, Rec. p. I-1631, point 42).

51 En l'espèce, il y a lieu de constater que ni l'article 7 ni aucune autre disposition de la directive ne peut être interprété comme ouvrant le droit aux États membres de limiter l'application dudit article 7 aux voyages effectués à une date déterminée postérieure au délai de transposition. L'État membre ne disposait d'aucune marge d'appréciation quant à l'entrée en application des dispositions de l'article 7 dans son ordre juridique, de telle sorte que la limitation de la protection prescrite par l'article 7 aux seuls voyages dont le départ a été fixé au plus tôt au 1er mai 1995 est manifestement incompatible avec les obligations découlant de la directive et constitue donc une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire.

52 Le fait que l'État membre a mis en œuvre toutes les autres dispositions de la directive ne modifie pas cette appréciation.

53 Compte tenu de ce qui précède, il convient de répondre à la quatrième question qu'une transposition de l'article 7 de la directive qui limite la protection prescrite par cette disposition aux seuls voyages dont le départ a été fixé au plus tôt quatre mois après le délai de transposition de la directive constitue une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire, alors même que l'État membre a mis en œuvre toutes les autres dispositions de la directive.

Sur la cinquième question

54 Par sa cinquième question, la juridiction nationale demande si l'article 7 de la directive a été correctement transposé lorsqu'une réglementation nationale se limite à imposer, pour la couverture du risque, un contrat d'assurance ou une garantie bancaire dont le montant doit être égal au moins à 5 % du chiffre d'affaires réalisé par l'organisateur, dans le cadre de son activité, au cours du trimestre correspondant de l'année civile précédente et qui exige d'un organisateur débutant son activité de partir de l'estimation du chiffre d'affaires correspondant à l'activité d'organisateur de voyages envisagée en ne tenant pas compte des augmentations du chiffre d'affaires de l'organisateur intervenant pendant l'année en cours et en ne prévoyant aucun contrôle par l'État membre des sommes garanties nécessaires.

55 Le gouvernement français et la Commission font valoir que l'article 7 de la directive doit être interprété en ce sens que, étant donné qu'il prescrit une obligation de résultat, ses objectifs ne sont pas atteints lorsque le législateur national ne prend pas de mesures propres à assurer le remboursement de tous les fonds déposés et le rapatriement des consommateurs en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur.

56 Le gouvernement du Royaume-Uni considère qu'il appartient à l'État membre de s'assurer, compte tenu des conditions spécifiques qui prévalent sur son territoire dans le secteur du marché des voyages, que le montant de la garantie prévue par sa réglementation nationale atteint les objectifs de l'article 7 de la directive.

57 Le gouvernement autrichien soutient que l'efficacité et le caractère complet des actes par lesquels les États membres transposent des directives en droit national doivent s'apprécier par rapport à l'état des connaissances existant au moment de la transposition. Il serait impossible de porter une appréciation a posteriori à cet égard, tout particulièrement lorsque, pour les situations de fait à réglementer, il n'existait au moment de la transposition aucun instrument juridique et aucune expérience passée. La majorité des États membres aurait opté aux fins de la garantie, à l'instar de la république d'Autriche, pour la conclusion d'un contrat d'assurance ou pour la fourniture d'une garantie bancaire par l'organisateur. Le mécanisme juridique choisi constituerait, en tout état de cause, une mesure de transposition appropriée et conforme à l'objectif.

58 Ce gouvernement relève ensuite qu'il est approprié de lier le montant de la somme garantie au chiffre d'affaires de l'organisateur de voyages concerné, puisque le chiffre d'affaires constitue un paramètre révélateur de l'ampleur de l'activité et du risque d'insolvabilité qui en résulte. La fixation du montant de la garantie à 5 % du chiffre d'affaires trimestriel réalisé l'année civile précédente constituerait en soi une mesure de transposition conforme à l'objectif et suffisante dès lors que ce mode de calcul, dans le contexte d'une faillite faisant suite à l'insolvabilité d'un organisateur de voyages unique de par sa taille et établi depuis de nombreuses années sur le marché, s'est avéré suffisant. Il serait pareillement légitime de lier le montant de la somme assurée, pour les organisateurs de voyages arrivant nouvellement sur le marché, au chiffre d'affaires escompté, en l'absence d'autres éléments pertinents. Le fait que, dans l'affaire au principal, les créances des abonnés relevant du champ d'application du décret n'aient cependant été garanties qu'à hauteur de 25,38 % n'est pas la conséquence directe d'une transposition imparfaite de la directive, mais de la coïncidence exceptionnelle et imprévisible des agissements illicites de tiers.

59 A cet égard, il convient de rappeler que, ainsi qu'il a été constaté dans le cadre de l'examen des première et deuxième questions, l'objectif de l'article 7 de la

directive est de protéger le consommateur contre des risques résultant de l'insolvabilité ou de la faillite de l'organisateur de voyages.

60 En effet, il résulte du libellé même de l'article 7 de la directive que cette disposition prescrit comme résultat de sa mise en vigueur l'obligation, pour l'organisateur, de disposer de garanties suffisantes propres à assurer, en cas d'insolvabilité ou de faillite, le remboursement des fonds déposés et le rapatriement du consommateur (arrêt Dillenkofer e.a., précité, point 34).

61 En conséquence, l'article 7 de la directive vise à protéger intégralement les droits des consommateurs mentionnés dans cette disposition et, partant, à protéger ces derniers contre l'intégralité des risques définis par cet article et résultant de l'insolvabilité de l'organisateur de voyages.

62 Or, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 48 de ses conclusions, eu égard au fait que la somme garantie est calculée par rapport au chiffre d'affaires réalisé, par une agence déterminée, l'année précédente ou, dans le cas de nouveaux organisateurs de voyages, sur la base du chiffre d'affaires prévu par l'organisateur lui-même, les modalités concrètes prévues par le gouvernement autrichien étaient insuffisantes étant donné que le décret ne fait que requérir une garantie limitée tant du point de vue de son montant que de sa base de calcul. Ce système apparaît donc structurellement hors d'état de tenir compte des événements dans le secteur économique dont il s'agit, tels qu'une augmentation importante du nombre des réservations par rapport soit au chiffre d'affaires de l'année précédente, soit au chiffre d'affaires prévu.

63 En effet, il n'existe ni dans les considérants de la directive ni dans le texte de l'article 7 d'indication en vertu de laquelle la garantie prévue à cette disposition pourrait être limitée, ainsi qu'il a été fait dans le cadre de la mise en œuvre de la garantie en Autriche. Même s'il est exact, comme le gouvernement autrichien l'a relevé, que des difficultés pratiques pour établir un système de garantie couvrant

l'intégralité des risques définis par l'article 7 de la directive peuvent se produire, il n'en reste pas moins que c'est un tel système qui a été prévu par le législateur communautaire.

64 Il y a donc lieu de conclure qu'une réglementation nationale ne transpose correctement les obligations de l'article 7 de la directive que si, quelles que soient ses modalités, elle a pour résultat de garantir effectivement au consommateur le remboursement de tous les fonds qu'il a déposés et son rapatriement en cas d'insolvabilité de l'organisateur de voyages.

65 S'agissant de la question de savoir si, en vertu de l'article 7 de la directive, il existe une obligation pour les États membres de mettre en place un système de contrôle des sommes garanties, il y a lieu de relever, ainsi que l'a fait le gouvernement du Royaume-Uni, que la directive ne prescrit pas d'obligation en ce sens. Il n'a pas été non plus démontré que l'introduction d'un système de contrôle des sommes garanties soit nécessaire pour atteindre les objectifs de l'article 7.

66 Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la cinquième question que l'article 7 de la directive n'a pas été correctement transposé lorsqu'une réglementation nationale se limite à imposer, pour la couverture du risque, un contrat d'assurance ou une garantie bancaire dont le montant doit être égal au moins à 5 % du chiffre d'affaires réalisé par l'organisateur, dans le cadre de son activité, au cours du trimestre correspondant de l'année civile précédente et qui exige d'un organisateur débutant son activité de partir de l'estimation du chiffre d'affaires correspondant à l'activité d'organisateur de voyages envisagée en ne tenant pas compte des augmentations du chiffre d'affaires de l'organisateur intervenant pendant l'année en cours.

Sur la sixième question

67 Par sa sixième question, la juridiction nationale demande en substance si, lorsqu'il existe un lien de causalité direct entre le comportement de l'État qui a transposé de manière incomplète la directive et le préjudice subi par les particuliers, ce lien de causalité direct pourrait ne pas engager la responsabilité de l'État si ce dernier démontre que l'organisateur de voyages a eu des comportements imprudents ou que des événements exceptionnels ou imprévisibles sont survenus.

68 Les demandeurs au principal soutiennent que les agissements illicites de l'organisateur de voyages ou de tout autre tiers ne sauraient exonérer l'État membre concerné de sa responsabilité. La question de l'augmentation exceptionnelle et imprévisible des risques ne serait pas, en l'espèce, pertinente, dans la mesure où une forte augmentation du chiffre d'affaires ne saurait en aucun cas être imprévisible et aurait en tout état de cause dû être prévue par le législateur national.

69 La république d'Autriche fait valoir que, en tout état de cause, il n'existe aucun lien de causalité direct entre la transposition hors délai ou incomplète de l'article 7 de la directive et le préjudice subi par les consommateurs si la date et la portée des mesures de transposition n'ont pu contribuer à la survenance du dommage que par suite d'un enchaînement de circonstances tout à fait exceptionnelles et imprévisibles.

70 Les gouvernements du Royaume-Uni et suédois indiquent qu'il appartient à la juridiction nationale de décider, selon les principes applicables de son droit national, si, dans un cas particulier, il existe un lien de causalité direct entre, d'une part, l'absence ou l'insuffisance de transposition de l'article 7 par l'État membre dans les délais et, d'autre part, le préjudice subi par le consommateur, engageant

la responsabilité de l'État membre et l'obligeant à rembourser intégralement les fonds non garantis.

71 La Commission estime qu'il y a lieu de considérer que ce lien de causalité existe même lorsque l'insolvabilité de l'organisateur et l'ampleur de celle-ci ont des causes tout à fait exceptionnelles et imprévisibles.

72 A cet égard, il convient d'indiquer, ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 65), qu'il appartient aux juridictions nationales de vérifier s'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées.

73 En l'espèce, il y a d'abord lieu d'observer que le juge de renvoi a constaté qu'il existait un tel lien de causalité direct entre le comportement de l'État membre qui a transposé de manière incomplète la directive et le préjudice subi par les particuliers.

74 Ensuite, il y a lieu de relever que l'article 7 de la directive comporte l'obligation de résultat de conférer aux voyageurs à forfait un droit aux garanties de remboursement des fonds versés et de rapatriement en cas de faillite de l'organisateur de voyages. Cette garantie est précisément destinée à prémunir le consommateur contre les conséquences de la faillite, quelles qu'en soient les causes.

75 Dans ces conditions, l'engagement de la responsabilité de l'État membre pour violation de l'article 7 de la directive ne saurait être écarté en raison de

comportements imprudents de la part de l'organisateur de voyages ou de la survenance d'événements exceptionnels ou imprévisibles.

76 En effet, de telles circonstances, dans la mesure où elles n'auraient pas constitué un obstacle au remboursement des fonds déposés et au rapatriement des consommateurs si le système de garantie avait été mis en œuvre conformément à l'article 7 de la directive, ne sont pas de nature à exclure l'existence d'un lien de causalité direct.

77 Par conséquent, il convient de répondre à la sixième question que, dès lors que l'existence d'un lien de causalité direct est établie, l'engagement de la responsabilité de l'État membre pour violation de l'article 7 de la directive ne saurait être exclu en raison de comportements imprudents de la part de l'organisateur de voyages ou de la survenance d'événements exceptionnels ou imprévisibles.

Sur les dépens

78 Les frais exposés par les gouvernements français, suédois et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission, 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 le Landesgericht Linz, par ordonnance du 26 mars 1997, dit pour droit:

1) L'article 7 de la directive 90/314/CEE du Conseil, du 13 juin 1990, concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, s'applique aux voyages qui, dans le cadre d'une action publicitaire illicite au regard du droit national de la concurrence, sont offerts à titre de cadeaux par un quotidien au profit exclusif de ses abonnés et pour lesquels le contractant principal paie, s'il voyage seul, les taxes d'aéroport ainsi que le supplément pour chambre individuelle ou, s'il est accompagné par au moins une personne payant le tarif plein, uniquement les taxes d'aéroport.

2) Un État membre ayant adhéré à l'Union européenne le 1er janvier 1995 n'a pas transposé correctement l'article 7 de la directive 90/314 s'il a adopté une réglementation qui protège les voyageurs qui ont réservé des voyages à forfait après le 1er janvier 1995, dès lors que la protection est limitée aux seuls voyages dont le départ a été fixé au plus tôt au 1er mai 1995.

3) Une transposition de l'article 7 de la directive 90/314 qui limite la protection prescrite par cette disposition aux seuls voyages dont le départ a été fixé au plus tôt quatre mois après le délai de transposition de la directive constitue une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire, alors même que l'État membre a mis en œuvre toutes les autres dispositions de la directive.

4) L'article 7 de la directive 90/314 n'a pas été correctement transposé lorsqu'une réglementation nationale se limite à imposer, pour la couverture du risque, un contrat d'assurance ou une garantie bancaire dont le montant doit être égal au moins à 5 % du chiffre d'affaires réalisé par l'organisateur, dans le cadre de son activité, au cours du trimestre correspondant de l'année civile précédente et qui exige d'un organisateur débutant son activité de partir de l'estimation du chiffre d'affaires correspondant à l'activité d'organisateur de voyages envisagée en ne tenant pas compte des augmentations du chiffre d'affaires de l'organisateur intervenant pendant l'année en cours.

5) Dès lors que l'existence d'un lien de causalité direct est établie, l'engagement de la responsabilité de l'État membre pour violation de l'article 7 de la directive 90/314 ne saurait être exclu en raison de comportements imprudents de la part de l'organisateur de voyages ou de la survenance d'événements exceptionnels ou imprévisibles.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Hirsch
Jann	Mancini	Moitinho de Almeida
Gulmann	Sevón	Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 juin 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias