ARRÊT DE LA COUR
8 octobre 1996 *

Dans les affaires jointes C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 et C-190/94,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Landgericht Bonn et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

Erich Dillenkofer,

Christian Erdmann,

Hans-Jürgen Schulte,

Anke Heuer,

Werner, Ursula et Torsten Knor

et

Bundesrepublik Deutschland,

* Langue de procédure: l'allemand.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation 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),

LA COUR,

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

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M^me^ Anke Heuer, par M^e^ Gert Meier, avocat à Cologne,

— pour la Bundesrepublik Deutschland, par MM. Karlheinz Stöhr, Ministerialrat au ministère fédéral de la Justice, Alfred Dittrich, Regierungsdirektor au même ministère, Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agents, et M^e^ Dieter Sellner, avocat à Bonn,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. Adriaan Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par MM. John Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, Stephen Richards et Rhodri Thompson, barristers,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Rolf Wägenbaur, conseiller juridique principal, en qualité d'agent, et M^me^ Barbara Rapp, avocat au barreau de Bruxelles,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Erich Dillenkofer, représenté par M^e^ Roland Gappa, avocat à Dahn, de M^me^ Anke Heuer, représentée par M^e^ Gert Meier, de MM. Werner et Torsten Knor et de M^me^ Ursula Knor, représentés par M^e^ Karin Schumacher-d'Hondt, avocat à Bonn, de la Bundesrepublik Deutschland, représentée par M. Ernst Röder et M^e^ Dieter Sellner, du gouvernement néerlandais, représenté par M. Marc Fierstra, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement français, représenté par M^me^ Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M^e^ Stephen Richards, et de la Commission, représentée par M^e^ Barbara Rapp, à l'audience du 17 octobre 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 novembre 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnances du 6 juin 1994, parvenues à la Cour le 28 juin suivant, dans les affaires C-178/94 et C-179/94, et le 1^er^ juillet 1994, dans les affaires C-188/94, C-189/94 et C-190/94, le Landgericht Bonn a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CE, douze questions préjudicielles relatives à l'interprétation 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 »).

2 Ces questions ont été posées dans le cadre de recours en indemnisation introduits respectivement par M. Erich Dillenkofer, par M. Christian Erdmann, par M. Hans-Jürgen Schulte, par M^me^ Anke Heuer ainsi que par MM. Werner et Torsten Knor et M^me^ Ursula Knor (ci-après les « requérants ») à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne en raison des dommages qu'ils ont subis à la suite de la non-transposition de la directive dans le délai prescrit.

3 Selon son article 1^er^, la directive 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 contient un certain nombre de définitions. Il est ainsi prévu que

« ... 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.

...

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;

3) détaillant: la personne qui vend ou offre à la vente le forfait établi par l'organisateur;

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 L'article 7 dispose que « L'organisateur et/ou le détaillant partie au contrat justifient des garanties suffisantes propres à assurer, en cas d'insolvabilité ou de faillite, le remboursement des fonds déposés et le rapatriement du consommateur ».

6 L'article 8 précise que les États membres peuvent adopter ou maintenir, dans le domaine régi par la directive, des dispositions plus strictes pour protéger le 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.

8 Le 24 juin 1994, le législateur allemand a adopté la loi portant application de la directive du Conseil du 13 juin 1990 sur les voyages à forfait (*BGBl* I, p. 1322). Cette loi a inséré dans le Bürgerliches Gesetzbuch (code civil allemand, ci-après le « BGB ») un nouvel article 651 k aux termes duquel:

« 1. L'organisateur doit garantir que le voyageur à forfait obtiendra le remboursement

1) du prix payé si des prestations de voyage ne sont pas fournies par suite de l'insolvabilité ou de la faillite de l'organisateur, et

2) des dépenses nécessaires effectuées par le voyageur pour son rapatriement par suite de l'insolvabilité ou de la faillite de l'organisateur.

L'organisateur ne peut s'acquitter des obligations prévues à la première phrase que

1) par une assurance souscrite auprès d'une compagnie habilitée à opérer dans le champ d'application de la présente loi ou

2) par une promesse de paiement d'un établissement de crédit habilité à opérer dans le champ d'application de la présente loi.

2. ...

3. Pour s'acquitter de son obligation visée au paragraphe 1, l'organisateur doit procurer au voyageur un recours direct contre l'assureur ou l'établissement de crédit et en administrer la preuve par la remise d'une attestation délivrée par ladite entreprise (bon de garantie).

4. A part un acompte de 10% au maximum du prix du voyage, cet acompte ne pouvant toutefois pas être supérieur à 500 DM, l'organisateur ne peut exiger ou accepter du voyageur, avant la fin du voyage, des paiements à valoir sur le prix du voyage que s'il lui a remis un bon de garantie.

... »

9 Cette loi est entrée en vigueur le 1er juillet 1994. Elle s'applique aux contrats conclus après cette date et concernant les voyages qui devaient commencer après le 31 octobre 1994.

10 Les requérants sont des acheteurs de voyages à forfait qui, du fait de la faillite, en 1993, des deux opérateurs auprès desquels ils avaient acheté leurs voyages, ne sont pas partis ou ont dû rentrer de leur lieu de vacances à leurs frais, sans réussir à obtenir le remboursement des sommes qu'ils avaient versées à ces opérateurs ou des frais qu'ils avaient exposés pour leur retour.

11 Dans le cadre des recours en indemnisation qu'ils ont introduits contre la République fédérale d'Allemagne, ils ont fait valoir que, si l'article 7 de la directive avait été transposé en droit allemand dans le délai prescrit, c'est-à-dire avant le 31 décembre 1992, ils auraient été protégés contre la faillite des opérateurs auprès desquels ils avaient acheté leur voyage à forfait.

12 Les requérants s'appuient notamment sur l'arrêt de la Cour du 19 novembre 1991, Francovich e. a. (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, points 39 et 40, ci-après l'« arrêt Francovich e. a. »), selon lequel, lorsqu'un État membre méconnaît l'obligation qui lui incombe, en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive, la pleine efficacité de cette norme de droit communautaire impose un droit à réparation dès lors que le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution au profit de particuliers de droits dont le contenu peut être identifié sur la base des dispositions

de la directive, et qu'il existe un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées. Selon les requérants, ces conditions sont remplies en l'espèce. Ils demandent donc le remboursement des sommes versées pour les voyages non effectués ou des frais exposés pour leur retour.

13 Le gouvernement allemand s'oppose à ces demandes. Il estime que les conditions de l'arrêt Francovich e. a. ne sont pas réunies dans le cas d'espèce et que, en tout état de cause, la non-transposition d'une directive dans le délai ne peut engager la responsabilité d'un État membre que si une violation caractérisée, c'est-à-dire manifeste et grave, du droit communautaire peut lui être imputée.

14 Estimant que le droit allemand ne fournit aucune base pour faire droit aux demandes d'indemnisation, mais éprouvant des doutes sur les conséquences de l'arrêt Francovich e. a. , le Landgericht Bonn a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) La directive du Conseil du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (90/314/CEE) a-t-elle pour objectif l'attribution au voyageur à forfait, par le canal des dispositions nationales de transposition, d'un droit individuel garantissant les fonds déposés et les frais de rapatriement en cas d'insolvabilité de l'organisateur (voir point 40 des motifs de l'arrêt Francovich e. a.)?

2) Le contenu de ce droit peut-il être suffisamment identifié sur la base des dispositions de la directive?

3) Quelles sont les conditions minimales auxquelles doivent répondre les 'mesures nécessaires' que les États membres doivent mettre en œuvre, en application de l'article 9 de la directive?

4) Le législateur national satisfaisait-il à l'article 9 de la directive dès lors qu'il mettait en place avant le 31 décembre 1992 le cadre juridique nécessaire pour imposer à l'organisateur ou au détaillant une obligation légale de prendre des mesures de garantie en application de l'article 7 de la directive?

Ou la modification législative nécessaire devait-elle, compte tenu des délais de consultation des milieux du tourisme, de l'assurance et du crédit, entrer en vigueur suffisamment longtemps avant le 31 décembre 1992 pour que cette garantie joue effectivement sur le marché des voyages à forfait à partir du 1er janvier 1993?

5) Le fait pour l'État membre d'autoriser l'organisateur à exiger le versement d'un acompte de 10% au maximum du prix du voyage, mais au plus de 500 DM, avant d'avoir remis à son client des documents de valeur suffit-il à satisfaire à l'objectif éventuel de protection inscrit dans la directive?

6) Dans quelle mesure la directive impose-t-elle aux États membres de prendre des initiatives (sur le plan législatif) pour protéger les voyageurs à forfait contre leur propre négligence?

7) a) La République fédérale d'Allemagne aurait-elle pu renoncer complètement à la transposition législative de l'article 7 de la directive, eu égard à l'arrêt 'paiement à l'avance' (Vorkasse-Urteil) du Bundesgerichtshof du 12 mars 1987 (BGHZ 100, 157; NJW 86, 1613)?

b) Les garanties dont les organisateurs doivent 'justifier' en application de l'article 7 de la directive font-elles également défaut lorsque les voyageurs étaient en possession, au moment de payer le prix du voyage, de documents de valeur consignant leur droit à bénéficier de prestations vis-à-vis des différents prestataires de services (compagnie aérienne/hôtelier)?

8) a) Le simple dépassement du délai mentionné à l'article 9 de la directive suffit-il à répondre par l'affirmative à la question de l'existence d'un droit à indemnisation au sens de l'arrêt Francovich e. a. engageant la responsabilité de l'État membre ou faut-il accepter l'objection présentée par l'État membre selon laquelle le délai de transposition s'est révélé insuffisant?

b) Dans le cas d'une réponse négative à la dernière question posée:

Cette réponse s'applique-t-elle aussi aux cas dans lesquels l'État membre ne peut atteindre l'objectif de protection prévu par la directive par de simples modifications législatives (comme par exemple en ce qui concerne l'indemnisation des travailleurs en cas de faillite de l'employeur), mais où il lui faut, pour atteindre cet objectif, s'appuyer sur la collaboration de tiers privés (organisateurs de voyages, milieux professionnels de l'assurance et du crédit)?

9) La mise en cause de la responsabilité de l'État membre pour violation du droit communautaire présuppose-t-elle un manquement caractérisé, c'est-à-dire manifeste et grave, à ses obligations?

10) Faut-il, pour que la responsabilité de l'État membre soit engagée, qu'il ait été condamné dans une procédure en manquement antérieurement à la survenance du dommage?

11) Peut-on déduire de l'arrêt Francovich e. a. que le droit à indemnisation en raison d'une violation du droit communautaire ne dépend pas de l'existence d'une faute d'une manière générale ou en toute hypothèse d'une faute lors de la non-adoption des actes normatifs par l'État membre?

12) Si cette conclusion est inexacte:

L'arrêt 'paiement à l'avance' du Bundesgerichtshof est-il un motif justifiant ou excusant, pour la République fédérale d'Allemagne, le fait de n'avoir transposé la directive, au sens des réponses à donner aux questions 4 et 7, qu'après l'expiration du délai mentionné à l'article 9? »

Sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'État (huitième, neuvième, dixième, onzième et douzième questions)

15 Il convient d'aborder en premier lieu les huitième, neuvième, dixième, onzième et douzième questions par lesquelles le juge national s'interroge sur les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'État vis-à-vis des particuliers en cas d'absence de transposition d'une directive dans le délai prescrit.

16 Par ces questions, la juridiction nationale demande en substance si la non-transposition d'une directive dans le délai prescrit est en soi suffisante pour faire naître un droit à réparation en faveur des particuliers lésés ou s'il faut également prendre en considération d'autres conditions.

17 La juridiction nationale s'interroge plus particulièrement sur l'importance qui doit être accordée à l'objection opposée par le gouvernement allemand selon laquelle le délai de transposition de la directive s'est révélé insuffisant (huitième question). Elle demande en outre si la responsabilité de l'État membre nécessite un manquement caractérisé, c'est-à-dire manifeste et grave, à ses obligations communautaires (neuvième question), si le manquement doit avoir été constaté antérieurement à la survenance du dommage (dixième question), si la responsabilité suppose l'existence d'une faute, par action ou par abstention, lors de l'adoption des actes normatifs par l'État membre (onzième question), et, enfin, en cas d'une réponse affirmative à cette

dernière question, si elle peut être exclue en raison d'un arrêt tel que celui du « paiement à l'avance » du Bundesgerichtshof, visé dans la septième question préjudicielle (douzième question).

18 Les gouvernements allemand, néerlandais et du Royaume-Uni ont notamment fait valoir que la responsabilité d'un État du fait de la transposition tardive d'une directive ne peut être engagée que si une violation caractérisée, c'est-à-dire manifeste et grave, du droit communautaire peut lui être imputée. Selon ces mêmes gouvernements, une telle imputation dépend des circonstances qui ont entraîné le dépassement du délai.

19 Pour répondre à ces questions, il y a lieu, à titre liminaire, de rappeler la jurisprudence de la Cour relative au droit à réparation des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire imputables à un État membre.

20 La Cour a constaté 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 Francovich e. a. , point 35; du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 31; du 26 mars 1996, British Telecommunications, C-392/93, Rec. p. I-1631, point 38, et du 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, point 24). En outre, la Cour a jugé que 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 (arrêts précités Francovich e. a. , point 38, Brasserie du pêcheur et Factortame, point 38, et Hedley Lomas, point 24).

21 Dans ses arrêts Brasserie du pêcheur et Factortame, points 50 et 51, British Telecommunications, points 39 et 40, et Hedley Lomas, points 25 et 26, précités, la Cour, eu égard aux circonstances de l'espèce, a jugé que les particuliers lésés ont un droit à réparation dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle

de droit communautaire violée a pour objet de leur conférer des droits, 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.

22 Par ailleurs, il résulte de l'arrêt Francovich e. a. , précité, qui, comme les présentes affaires, concernait un cas d'absence de mesure de transposition d'une directive dans le délai prescrit, que la pleine efficacité de l'article 189, troisième alinéa, du traité impose un droit à réparation dès lors que le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution de droits au profit de particuliers, dont le contenu peut être identifié sur la base des dispositions de la directive, et qu'il existe un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées.

23 En substance, les conditions qui ont été dégagées dans ces différents arrêts sont les mêmes, puisque la condition d'une violation suffisamment caractérisée, dont il n'a certes pas été fait mention dans l'arrêt Francovich e. a. , précité, était néanmoins inhérente aux circonstances de l'affaire.

24 En affirmant que les conditions dans lesquelles la responsabilité ouvre un droit à réparation dépendent de la nature de la violation du droit communautaire qui est à l'origine du dommage causé, la Cour a en fait considéré que l'appréciation de ces conditions était fonction de chaque type de situation.

25 En effet, d'une part, 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 (voir arrêts du 25 mai 1978, HNL e. a. /Conseil et Commission, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209, point 6; Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, point 55, et British Telecommunications, précité, point 42) et, d'autre part, 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 (voir arrêt Hedley Lomas, précité, point 28).

26 Dès lors, lorsque, comme dans l'affaire Francovich e. a. , un État membre, en violation de l'article 189, troisième alinéa, du traité, ne prend aucune des mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive, dans le délai que celle-ci a imparti, cet État membre meconnaît, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs.

27 Par conséquent, une telle violation engendre au profit de particuliers un droit à obtenir réparation si le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution à leur profit de droits dont le contenu peut être identifié sur la base des dispositions de la directive et s'il existe un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées, sans qu'il y ait lieu de prendre en considération d'autres conditions.

28 En particulier, on ne saurait subordonner la réparation du dommage à l'exigence d'une constatation préalable par la Cour d'un manquement au droit communautaire imputable à l'État (voir arrêt Brasserie du pêcheur, points 94 à 96) ni à l'existence d'une faute intentionnelle ou de négligence dans le chef de l'organe étatique auquel le manquement est imputable (voir points 75 à 80 du même arrêt).

29 Il convient donc de répondre aux huitième, neuvième, dixième, onzième et douzième questions que l'absence de toute mesure de transposition d'une directive pour atteindre le résultat prescrit par celle-ci dans le délai imparti à cet effet constitue en elle-même une violation caractérisée du droit communautaire et, partant, engendre un droit à réparation en faveur des particuliers lésés dans la mesure où, d'une part, le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution, au profit des particuliers, de droits dont le contenu peut être identifié et où, d'autre part, il existe un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi.

Sur l'attribution au profit des particuliers de droits dont le contenu peut être suffisamment identifié (première et deuxième questions)

30 Par ses deux premières questions, la juridiction nationale demande si 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 du voyage à forfait et/ou du détaillant, partie au contrat, (ci-après l'« organisateur »), et si le contenu de ces droits peut être suffisamment identifié.

31 Selon les requérants et la Commission, ces deux questions doivent recevoir une réponse affirmative. L'article 7 reconnaîtrait en effet, de manière claire et univoque, le droit pour le voyageur à forfait, considéré en tant que consommateur, d'obtenir le remboursement des fonds déposés et son rapatriement en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur.

32 Les gouvernements allemand, néerlandais et du Royaume-Uni contestent ce point de vue.

33 Il y a lieu d'examiner tout d'abord si le résultat prescrit par l'article 7 de la directive comporte l'attribution de droits au profit de particuliers.

34 A cet égard, il convient de se référer au libellé même de l'article 7 dont il découle 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.

35 L'objectif de ces garanties étant de protéger les consommateurs contre les risques économiques dérivant de l'insolvabilité ou de la faillite des organisateurs de voyages à forfait, le législateur communautaire a imposé aux opérateurs l'obligation de justifier de telles garanties pour protéger les consommateurs contre lesdits risques.

36 Il s'ensuit que l'objectif de l'article 7 de la directive est de protéger les consommateurs, qui bénéficient ainsi du droit d'être remboursés ou rapatriés en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur auprès duquel ils ont acheté le voyage. En effet, toute autre interprétation serait dépourvue de sens dans la mesure où les garanties que les organisateurs doivent offrir conformément à l'article 7 de la directive sont destinées à permettre le remboursement des fonds déposés par le consommateur ou son rapatriement.

37 Ce résultat est d'ailleurs confirmé par l'avant-dernier considérant de la directive, selon lequel il serait avantageux, pour les consommateurs et les professionnels du forfait, que l'organisateur soit tenu de justifier de garanties en cas d'insolvabilité ou de faillite.

38 A cet égard, les gouvernements allemand et du Royaume-Uni ne sauraient objecter que la directive, qui est fondée sur l'article 100 A du traité, vise essentiellement à garantir la libre prestation des services et, de manière plus générale, la libre concurrence.

39 Il convient en effet d'observer, d'une part, que les considérants de la directive évoquent à plusieurs reprises l'objectif de protection des consommateurs et, d'autre part, que le fait que la directive est destinée à garantir d'autres objectifs n'est pas de nature à exclure que ses dispositions visent également à protéger les consommateurs. En effet, selon l'article 100 A, paragraphe 3, du traité, la Commission doit, dans ses propositions en vertu de cet article, notamment en matière de protection des consommateurs, prendre pour base un niveau de protection élevé.

40 De même, il convient de rejeter l'argument des gouvernements allemand et du Royaume-Uni, selon lequel il résulterait du libellé même de l'article 7 que ce dernier se limite à imposer aux organisateurs de voyages à forfait l'obligation de justifier de garanties suffisantes et que l'absence de toute référence à un éventuel droit des consommateurs de bénéficier de telles garanties indiquerait que ce droit est seulement indirect et dérivé.

41 Il suffit à cet égard de rappeler que l'obligation de justifier de garanties implique nécessairement celle, pour ses titulaires, de souscrire effectivement de telles garanties. Par ailleurs, l'obligation prescrite par l'article 7 n'a de sens que dans la mesure où des garanties permettant, le cas échéant, le remboursement des fonds déposés ou le rapatriement du consommateur existent effectivement.

42 En conséquence, il convient de conclure 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.

43 Il y a lieu ensuite d'examiner si le contenu des droits en cause peut être identifié sur la seule base des dispositions de la directive.

44 A cet égard, il convient de constater que les titulaires des droits que comporte l'article 7 sont suffisamment identifiés comme étant les consommateurs, tels qu'ils sont définis par l'article 2 de la directive. Il en va de même pour le contenu de ces droits. Comme il a déjà été relevé ci-dessus, ils consistent 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, il y a lieu de considérer 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.

45 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par la circonstance que, comme le souligne le gouvernement allemand, la directive laisse une large marge d'appréciation aux États membres quant au choix des moyens permettant d'arriver au résultat qu'elle poursuit. En effet, le fait que l'État puisse choisir parmi une multiplicité de moyens en vue d'atteindre le résultat prescrit par une directive est sans importance dès lors que cette directive a pour objectif d'attribuer au profit de particuliers des droits dont le contenu peut être déterminé avec une précision suffisante.

46 Il y a donc lieu de répondre aux deux premières questions 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, dont le contenu peut être suffisamment identifié.

Sur les mesures nécessaires pour assurer une transposition correcte de la directive (troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième questions)

Sur les troisième et quatrième questions

47 Par ses troisième et quatrième questions, la juridiction nationale demande en substance à la Cour de préciser « les mesures nécessaires » que les États membres devaient adopter pour respecter l'article 9 de la directive.

48 A titre liminaire, il y a lieu de souligner que, selon une jurisprudence constante, les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique (arrêt du 30 mai 1991, Commission/Allemagne, C-59/89, Rec. p. I-2607, point 24).

49 Il convient ensuite de constater que, en prévoyant que les États membres devaient mettre en œuvre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 31 décembre 1992, l'article 9 obligeait ces États à adopter toutes les mesures nécessaires pour assurer la pleine efficacité des dispositions de la directive et donc garantir la réalisation du résultat qu'elle prescrit.

50 Compte tenu de la réponse apportée aux deux premières questions, il convient donc de constater 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 le 1er janvier 1993, aux acheteurs de voyages à forfait le remboursement des fonds déposés et leur rapatriement en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur.

51 Il s'ensuit que la mise en vigueur de l'article 7 n'aurait pas été complète si, dans le délai prescrit, le législateur national s'était limité à adopter le cadre juridique nécessaire pour imposer à l'organisateur l'obligation légale de justifier des mesures de garantie.

52 Ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, le gouvernement allemand a fait valoir que le délai prévu pour la transposition de la directive était trop court, notamment en raison des difficultés importantes que susciterait, en Allemagne, l'instauration d'un système de garanties conforme à la directive pour la branche économique concernée. A cet égard, le gouvernement allemand a souligné que la mise en œuvre de la directive ne pouvait être réalisée par de simples modifications législatives, mais qu'il lui fallait s'appuyer sur la collaboration de tiers privés (organisateurs de voyages, milieux professionnels de l'assurance et du crédit).

53 Il convient d'observer qu'une telle circonstance ne peut justifier l'absence de transposition d'une directive dans le délai prescrit. En effet, selon une jurisprudence bien établie, un État membre ne peut pas exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des

obligations et délais prescrits par une directive (voir, notamment, arrêt du 21 juin 1988, Commission/Belgique, 283/86, Rec. p. 3271, point 7).

54 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que, si le délai pour la mise en œuvre d'une directive s'avère trop court, la seule voie compatible avec le droit communautaire consiste, pour l'État membre intéressé, à prendre, dans le cadre communautaire, les initiatives appropriées en vue d'obtenir que soit arrêtée, par l'institution communautaire compétente, la prorogation nécessaire du délai (voir arrêt du 26 février 1976, Commission/Italie, 52/75, Rec. p. 277, point 12).

55 Il y a donc lieu de répondre aux troisième et quatrième questions que, pour respecter l'article 9 de la directive, l'État membre aurait dû, dans le délai prescrit, adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir aux particuliers, dès le 1er janvier 1993, une protection effective contre les risques d'insolvabilité et de faillite des organisateurs.

Sur la cinquième question

56 Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande si l'objectif de protection des consommateurs poursuivi par l'article 7 de la directive est satisfait lorsqu'un État membre autorise l'organisateur à exiger le versement d'un acompte de 10% au maximum du prix du voyage, lequel ne peut excéder 500 DM, avant de remettre à son client des documents que la juridiction de renvoi qualifie de « documents de valeur », à savoir des documents consignant le droit du consommateur de bénéficier de différentes prestations de services incluses dans le voyage à forfait (compagnies aériennes ou hôtelières).

57 Il résulte de l'ordonnance de renvoi que cette question fait référence à l'article 651 k, paragraphe 4, du BGB, reproduit au point 8 ci-dessus, ainsi qu'à l'arrêt du Bundesgerichtshof, dit « du paiement à l'avance », du 12 mars 1987, visé dans le cadre de la septième question préjudicielle et qui a annulé les conditions générales des organisateurs de voyages dans la mesure où elles obligeaient le voyageur à verser un acompte équivalant à 10% du prix du voyage sans avoir reçu de document de valeur.

58 Il ressort en outre de l'ordonnance de renvoi que, par cette question, la juridiction vise à savoir en substance si le législateur national satisfait à l'article 7 dans la mesure où il fait supporter par le consommateur le risque relatif audit acompte, de sorte que celui-ci n'est pas couvert par la garantie visée par cette disposition.

59 Comme il a été constaté dans le cadre des première et deuxième questions, l'article 7 de la directive a pour objectif de protéger le consommateur contre les risques définis par cette disposition, résultant de l'insolvabilité ou de la faillite de l'organisateur. Il serait contraire à cet objectif de limiter cette protection de telle façon que l'acompte éventuellement versé ne serait pas inclus dans la garantie de remboursement ou de rapatriement. En effet, la directive ne fournit aucun fondement pour une telle limitation des droits garantis par l'article 7.

60 Il s'ensuit qu'une règle nationale qui autorise les organisateurs à exiger des voyageurs le versement d'un acompte ne peut être conforme à l'article 7 de la directive que si, en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur, le remboursement de l'acompte en question est également garanti.

61 Il y a donc lieu de répondre à la cinquième question que, lorsqu'un État membre autorise l'organisateur à exiger le versement d'un acompte de 10% au maximum du prix du voyage, lequel ne peut excéder 500 DM, l'objectif de protection poursuivi par l'article 7 de la directive n'est satisfait que dans la mesure où le remboursement

de cet acompte est également garanti en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur.

Sur la septième question

62 Par la seconde partie de la septième question, la juridiction nationale demande si les garanties dont les organisateurs doivent « justifier » l'existence, conformément à l'article 7 de la directive, font également défaut lorsque les voyageurs, au moment de payer le prix du voyage, sont en possession de documents de valeur.

63 Selon le gouvernement allemand, la protection garantie par l'article 7 ne fait pas défaut lorsque le voyageur est en possession de documents garantissant un droit direct à l'encontre du prestataire effectif des services (la compagnie aérienne ou l'hôtelier). Dans une telle situation, le voyageur serait en effet en mesure d'exiger l'exécution des prestations, de sorte que le risque qu'il n'en bénéficie pas en raison de l'insolvabilité de l'organisateur serait exclu.

64 Cette argumentation ne saurait être retenue. En effet, la protection que l'article 7 garantit aux consommateurs pourrait être compromise si ces derniers étaient contraints de faire valoir des titres de crédit à l'égard de tiers qui n'ont pas, en toutes circonstances, l'obligation de les respecter et qui, par ailleurs, sont eux aussi exposés au risque de faillite.

65 Il y a lieu, par conséquent, de répondre à la seconde partie de la septième question que l'article 7 de la directive doit être interprété en ce sens que les garanties dont les organisateurs doivent « justifier » l'existence font également défaut lorsque les voyageurs, au moment de payer le prix du voyage, sont en possession de documents de valeur.

66 Dans la première partie de sa septième question, le juge de renvoi demande à la Cour si la République fédérale d'Allemagne pouvait renoncer à la transposition de l'article 7 de la directive eu égard à l'arrêt du « paiement à l'avance » du Bundesgerichtshof.

67 Indépendamment de la question de savoir si une jurisprudence est apte à garantir la transposition correcte de la directive, il y a lieu de constater que la réponse à cette question découle en tout état de cause de celles qui ont été apportées à la cinquième question ainsi qu'à la seconde partie de la septième question. Dès lors que l'article 7 vise à protéger le consommateur contre les risques définis par cette disposition résultant de l'insolvabilité ou de la faillite de l'organisateur, un arrêt tel que celui du « paiement à l'avance » du Bundesgerichthof ne peut satisfaire aux exigences de la directive, dans la mesure où il fait supporter au consommateur, d'une part, le risque de l'insolvabilité et de la faillite de l'organisateur quant à l'acompte autorisé et, d'autre part, le risque que, lorsque le consommateur a reçu des documents de valeur, le prestataire effectif des services ne les respecte pas ou devienne insolvable.

68 Il y a donc lieu de répondre à la septième question que l'article 7 de la directive doit être interprété en ce sens que, d'une part, les garanties dont les organisateurs doivent « justifier » l'existence font également défaut lorsque les voyageurs, au moment de payer le prix du voyage, sont en possession de documents de valeur et que, d'autre part, la République fédérale d'Allemagne ne pouvait pas renoncer à la transposition de la directive eu égard à l'arrêt du « paiement à l'avance » du Bundesgerichtshof.

Sur la sixième question

69 Par sa sixième question, la juridiction nationale demande si la directive impose aux États membres de prendre des mesures spécifiques pour protéger les voyageurs à forfait contre leur propre négligence.

70 Ainsi formulée, cette question appelle les trois observations suivantes.

71 Tout d'abord, ni l'objectif de la directive ni ses dispositions spécifiques n'obligent les États membres à prendre des mesures spécifiques dans le cadre de l'article 7 pour protéger les voyageurs à forfait contre leur propre négligence.

72 Ensuite, selon la jurisprudence de la Cour, pour déterminer le préjudice indemnisable, le juge national peut toujours vérifier si la personne lésée a fait preuve d'une diligence raisonnable pour éviter le préjudice ou en limiter la portée (voir, notamment, arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, point 84).

73 Enfin, si ce principe s'applique également dans le cadre de recours en dommages-intérêts fondés sur la non-transposition d'une directive comme celle en cause en l'espèce, il découle, par ailleurs, de la réponse apportée aux cinquième et septième questions qu'un voyageur à forfait qui a payé l'intégralité du prix du voyage ne peut pas être considéré comme négligent du seul fait qu'il ne s'est pas prévalu, conformément à l'arrêt du « paiement à l'avance », de la possibilité de ne pas verser plus de 10% du prix total du voyage avant d'avoir obtenu des documents de valeur.

74 Il y a donc lieu de répondre à la sixième question que la directive n'impose pas aux États membres de prendre des mesures spécifiques dans le cadre de l'article 7 pour protéger les voyageurs à forfait contre leur propre négligence.

Sur les dépens

75 Les frais exposés par les gouvernements allemand, néerlandais, français et du Royaume-Uni, ainsi que 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 le Landgericht Bonn, par ordonnances du 6 juin 1994, dit pour droit:

1) **L'absence de toute mesure de transposition d'une directive pour atteindre le résultat prescrit par celle-ci dans le délai imparti à cet effet constitue en elle-même une violation caractérisée du droit communautaire et, partant, engendre un droit à réparation en faveur des particuliers lésés dans la mesure où, d'une part, le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution, au profit des particuliers, de droits dont le contenu peut être identifié et où, d'autre part, il existe un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi.**

2) Le résultat prescrit par l'article 7 de la directive 90/314/CEE du Conseil, du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, 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 du voyage à forfait et/ou du détaillant partie au contrat, dont le contenu peut être suffisamment identifié.

3) Pour respecter l'article 9 de la directive 90/314 l'État membre aurait dû, dans le délai prescrit, adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir aux particuliers, dès le 1er janvier 1993, une protection effective contre les risques d'insolvabilité et de faillite des organisateurs de voyages à forfait et/ou des détaillants parties au contrat.

4) Lorsqu'un État membre autorise l'organisateur du voyage à forfait et/ou le détaillant partie au contrat à exiger le versement d'un acompte de 10% au maximum du prix du voyage, lequel ne peut excéder 500 DM, l'objectif de protection poursuivi par l'article 7 de la directive 90/314 n'est satisfait que dans la mesure où le remboursement de cet acompte est également garanti en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'organisateur du voyage à forfait et/ou du détaillant partie au contrat.

5) L'article 7 de la directive 90/314 doit être interprété en ce sens, d'une part, que les garanties dont les organisateurs de voyages à forfait ou les détaillants parties au contrat doivent « justifier » l'existence font également défaut lorsque les voyageurs, au moment de payer le prix du voyage, sont en possession de documents de valeur et, d'autre part, que la République fédérale d'Allemagne ne pouvait pas renoncer à la transposition de la directive 90/314 eu égard à l'arrêt du « paiement à l'avance » du Bundesgerichtshof, du 12 mars 1987.

6) La directive 90/314 n'impose pas aux États membres de prendre des mesures spécifiques dans le cadre de l'article 7 pour protéger les voyageurs à forfait contre leur propre négligence.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris

Kapteyn Gulmann Edward

Puissochet Hirsch Jann Ragnemalm

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 octobre 1996.

Le greffier Le président

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias