CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 8 novembre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La question que la Cour de cassation française nous a déférée, le 23 février 1989, appelle de notre part — et en nous référant au rapport d'audience (pour ce qui est des détails de l'espèce) — la prise de position suivante:

2. *1.* La question qui nous est déférée est formulée en termes tout à fait généraux [1]. Cela n'exclut cependant pas une certaine délimitation à partir des faits portés à notre connaissance. Cette démarche a déjà été suivie de façon répétée dans la jurisprudence. Nous ne rappellerons ici que les demandes préjudicielles dont la Cour a traité dans les affaires 13/68 [2], 51/70 [3] et 53/81 [4].

3. A notre avis, il conviendra de procéder de la même manière dans l'espèce présente puisqu'il s'agit, dans le cadre de l'article 177 du traité CEE, non pas d'établir des expertises abstraites, mais de fournir, par l'interprétation du droit communautaire au regard d'une situation de fait déterminée, une aide concrète aux fins de la décision de la juridiction de renvoi. En ce sens, il importe de relever qu'il ne s'agit dans la procédure au principal — ainsi que cela ressort de la requête du 18 janvier 1982 — que de la restitution de taxes sur les passagers (d'un montant de 836 071,25 FF) prétendument acquittées à tort depuis le 19 mai 1981 en application du décret du 12 mai 1981. Aussi est-on indéniablement amené à partir uniquement de la situation juridique de l'époque (1981/1982) et à déterminer l'incidence que comporte au cours de la période en question le droit communautaire sur les faits dont la juridiction de renvoi a à connaître.

4. *2.* Devant une problématique aussi délimitée, nous nous permettons d'affirmer d'emblée que la réponse proposée à cet égard par la Commission nous paraît convaincante, à savoir qu'il n'était pas interdit à un État membre au cours de la période considérée de percevoir, à l'occasion de l'utilisation par un navire d'installations portuaires situées sur son territoire insulaire, lorsque les passagers proviennent de ports sis dans un autre État membre ou se dirigent vers ceux-ci, des taxes lors du débarquement et de l'embarquement des passagers, alors que, dans le cas d'un transport entre deux ports situés sur le territoire national, ces taxes ne sont perçues que pour l'embarquement au départ du port insulaire.

* Langue originale: l'allemand.

1 — « Le traité, et notamment ses articles 59, 62 et 84, doit-il être interprété en ce sens qu'un État membre est autorisé à percevoir, à l'occasion de l'utilisation, par un navire, d'installations portuaires situées sur son territoire insulaire, lorsque les passagers proviennent de ports sis dans un autre État membre ou se dirigent vers ceux-ci, des taxes lors du débarquement et de l'embarquement des passagers, alors que, dans le cas d'un transport entre deux ports situés sur le territoire national, ces taxes ne sont perçues que pour l'embarquement au départ du port insulaire? »

2 — Arrêt du 19 décembre 1968, Salgoil/Ministère du Commerce extérieur de la République italienne (13/68, Rec. p. 679).

3 — Arrêt du 3 mars 1971, Alfons Lütticke/Hauptzollamt Passau (51/70, Rec. p. 121).

4 — Arrêt du 23 mars 1982, D. M. Levin/Staatssecretaris van Justitie (53/81, Rec. p. 1035).

5. Cette déduction s'impose au regard du titre III, chapitre 3, du traité CEE (« Les services ») qui, de fait, entre en ligne de compte en l'espèce et dont l'article 61 dispose:

« La libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports. »

A ce sujet, il est déterminant de constater, en outre, qu'il n'existait à l'époque encore aucune mesure visant à la réalisation de la libre prestation des services dans les transports maritimes et que l'article 84, paragraphe 2, du traité CEE n'avait donc pas encore été utilisé (en vertu de celui-ci [5], le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure, des dispositions appropriées peuvent être prises pour la navigation maritime). Comme nous l'avons vu, seul entre en ligne de compte à cet égard le règlement n° 4055/86 du Conseil, du 22 décembre 1986, « portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers » [6] et ce n'est qu'à partir de la date de son entrée en vigueur (soit le 1er janvier 1987, selon son article 12) qu'il était clair que le principe de la libre prestation des services s'applique également aux transports maritimes entre États membres (article 1er, paragraphe 1).

6. 3. On peut, en revanche, aisément réfuter du point de vue divergent que la partie demanderesse au principal a avancé à cet égard.

7. a) Lorsqu'elle estime que le chapitre 3 du titre III du traité CEE et ses dispositions relatives à la suppression des restrictions à la libre prestation des services étaient applicables aux services de transport maritime à l'époque où il n'existait encore aucun acte du Conseil pris conformément à l'article 84, paragraphe 2, du traité CEE (c'est-à-dire un acte qui réalisait la politique des transports dans le domaine des transports maritimes et rendait ainsi le titre IV applicable en la matière), l'incompatibilité de ce point de vue avec l'économie des dispositions du traité nous paraît évidente. Ce point de vue aboutirait, en effet, à ce que les dispositions générales des articles 59 et suivants s'appliquent sans plus au domaine des transports maritimes que les auteurs du traité considèrent apparemment comme particulièrement délicat (et auquel ne peuvent même pas être appliquées purement et simplement les dispositions relatives à la politique commune des transports qui doivent permettre la réalisation du chapitre 3 du titre III en ce qui concerne la prestation des services en matière de transports). Cela ne paraît pas pertinent et il convient d'ailleurs de noter, à cet égard, l'intérêt que revêt l'arrêt rendu dans l'affaire 4/88 [7], où la Cour a souligné que, faute d'actes particuliers pris dans le domaine de la politique des transports, il n'était pas possible, en 1982, de se prévaloir de l'article 59, et que l'inaction du Conseil dans le domaine de la politique des transports n'a pas eu pour effet de rendre l'article 59 directement applicable à cet égard.

8. b) Le point de vue de la demanderesse au principal n'est assurément pas étayé par d'autres arrêts ayant trait à cette matière. Certes, il faut convenir que l'arrêt rendu dans l'affaire 164/73 [8] relève d'une manière

5 — La disposition de procédure a fait l'objet d'une nouvelle formulation dans l'Acte unique européen.

6 — JO 1986, L 378, p. 1.

7 — Arrêt du 13 juillet 1989, Lambregts Transportbedrijf PVBA/État belge (4/88, Rec. p. 2583).

8 — Arrêt du 4 avril 1974, Commission/République française (167/73, Rec. p. 359).

tout à fait générale que les transports maritimes et aériens sont soumis aux règles générales du traité, bien qu'ils soient soustraits, tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, aux règles du titre IV relatives à la politique commune des transports. Mais on ne saurait oublier le fait qu'il s'agissait, en l'occurrence, uniquement du problème différent de l'application des articles 48 à 51.

9. Il ressort, en tout cas, très clairement de l'arrêt rendu, le 30 avril 1986, dans les affaires jointes 209 à 213/84[9] qu'en vertu de l'article 61 du traité la libre circulation des services en matière de transports est régie non pas par les dispositions du chapitre relatif aux services, mais par celles du titre relatif à la politique commune des transports. Dans le secteur des transports, l'objectif fixé par l'article 59 du traité et consistant à éliminer les restrictions à la libre prestation des services doit donc être atteint (comme la Cour le souligne au point 37 de l'arrêt) dans le cadre de la politique commune définie aux articles 74 et 75.

10. c) On peut, en outre, dans ce contexte, renvoyer également au règlement n° 4055/86, précité. Lorsqu'il est affirmé dans son deuxième considérant « que, en vertu de l'article 61 du traité, la libre circulation des services en matière de transports est régie par les dispositions du titre relatif aux transports », cela signifie précisément que sa réalisation doit faire l'objet de mesures dans le cadre du titre cité, et qu'il est exclu de recourir directement aux articles 59 et suivants.

9 — Arrêt du 30 avril 1986, Asjes (209/84, 210/84, 211/84, 212/84 et 213/84, Rec. p. 1457).

11. Mais la thèse que la demanderesse au principal avance à propos de ce règlement, et selon laquelle il ne ferait que clarifier et confirmer une position juridique qui se déduit déjà directement du traité, n'est assurément pas défendable. On ne saurait, en effet, négliger le fait qu'il s'agit dans le cas de ce règlement — comme le révèlent ses considérants — d'un acte au sens de l'article 84, paragraphe 2, du traité CEE, c'est-à-dire d'une mesure constitutive (ce que vient d'ailleurs également corroborer le fait qu'une date d'entrée en vigueur ait été fixée en son article 12). Il est, en outre, intéressant de noter les termes clairs de son onzième considérant: « ... le principe de la libre prestation des services devrait donc s'appliquer *désormais* aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers en vue d'abolir progressivement les restrictions existantes et d'empêcher l'introduction de nouvelles restrictions ».

12. d) Enfin, il nous paraît également évident que l'on ne saurait invoquer, dans l'espèce au principal, les principes généraux du traité (unité du marché commun; interdiction de discrimination de l'article 7).

13. Les dispositions du titre III, chapitre 3, sont destinées à les concrétiser et à les réaliser dans le domaine qui nous intéresse ici. Étant donné qu'une dérogation claire est prévue en l'occurrence pour le domaine des transports dans son ensemble (à savoir, par la référence que l'article 61 fait au titre relatif aux transports), il apparaîtrait comme contraire à l'économie des dispositions du traité de s'y opposer en recourant aux principes énoncés dans la première partie du traité (principes dont l'article 7 ne paraît d'ailleurs déjà pas tenir compte parce que — comme on nous l'a montré — les dispositions françaises qui nous intéressent ici

n'exercent aucune discrimination en raison de la nationalité).

14. e) En ce qui concerne la période — les années 1981 et 1982 — visée dans la procédure au principal, on ne peut donc effectivement pas conclure que la différence de traitement que comportent les dispositions françaises relatives à la perception de taxes sur les passagers dans les ports corses en fonction du transport entre des ports français, d'une part, et du transport entre des ports corses et italiens, d'autre part, serait incompatible avec l'article 59 du traité.

15. f) A ce propos, il importe peu d'ailleurs de savoir ce qui pourrait être déduit de l'article 62 et de sa règle de « standstill » au regard du fait que l'inégalité de traitement existant lors de l'entrée en vigueur du traité a été supprimée par un décret du 27 janvier 1969 et n'a été réintroduite que par le décret du 12 mai 1981, parce que cette disposition ne trouve pas application conformément à l'article 61, paragraphe 1.

16. *4.* Si l'on entend ne pas s'en tenir à ces considérations mais examiner la question posée — en partant de sa formulation générale — sans limitation dans le temps (de fait, la réglementation française litigieuse continue, semble-t-il, d'être appliquée), il y a lieu, à notre avis, même dans le cadre d'une telle analyse de la demande préjudicielle, d'admettre le bien-fondé du point de vue de la Commission, c'est-à-dire de constater que la réglementation française comporte une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 59 du traité CEE et que cela n'est plus permis depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 4055/86 par lequel la libre prestation des services de transport maritime a été réalisée.

17. a) A l'évidence, la seule question pertinente à cet égard — à savoir, si des conditions dérogatoires et désavantageuses s'appliquent, à l'occasion de la perception de taxes sur les passagers, aux transports transfrontaliers tels que la demanderesse au principal les effectue entre la Corse et l'Italie — appelle clairement une réponse affirmative à partir de l'entrée en vigueur du décret du 12 mai 1981, parce que ce n'est que dans ce cas, à la différence des transports français purement internes, qu'une taxe sur les passagers est exigible tant à l'arrivée qu'au départ du navire. Il est donc déjà établi que nous sommes en présence d'une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 59 précisément parce que les transports franchissant les frontières ne sont pas soumis aux mêmes conditions que les transports purement internes.

18. Il y a lieu de considérer, en revanche, comme non pertinente l'assertion du gouvernement français selon laquelle les services de transports entre des ports italiens et corses ne sont pas comparables aux services de transports purement internes à la France (parce que les conditions économiques — possibilité de vente en franchise de droits; assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée; application des règles du service public — seraient différentes) dans la mesure où il s'agit là d'éléments qui ne constituent pas du tout l'objet de la réglementation qu'il s'agit d'examiner et qui, de surcroît, n'ont en partie qu'un rapport lointain avec les services de transport proprement dits.

19. b) La Commission a sans doute également raison lorsqu'elle affirme qu'il n'est pas exclu que le régime différent des taxes sur les passagers ait une incidence sur l'itinéraire choisi par les passagers et,

partant, sur le volume du trafic. En effet, les taxes sur les passagers, même si elles ne sont pas — comme on l'a affirmé — directement répercutées sur les passagers, doivent être considérées comme des facteurs qui entrent dans le calcul des coûts et influencent, par conséquent, la concurrence pour laquelle la distance entre les ports italiens et français ne paraît pas devoir jouer un rôle déterminant.

20. Mais il convient de partager également le point de vue de la Commission lorsqu'elle souligne, par ailleurs, que cela, c'est-à-dire l'importance du désavantage imposé aux transports transfrontaliers (selon les sommes entrant en ligne de compte), n'est pas déterminant, de même qu'il importe peu qu'il s'agisse d'une mesure de nature fiscale. En ce qui concerne l'aspect mentionné en premier lieu, on peut en effet renvoyer au principe fondamental de la libre prestation des services qui impose purement et simplement la suppression des discriminations (comme on l'a souligné, par exemple, dans la jurisprudence relative au droit d'établissement — affaire 270/83 [10]) et il y a lieu de rappeler également la jurisprudence relative à la suppression des obstacles à la libre circulation des marchandises dont il ressort clairement que même les obstacles d'importance mineure sont prohibés (affaire 51 à 54/71 [11]).

21. Quant au deuxième aspect mentionné, il suffit de renvoyer à l'arrêt rendu dans l'affaire 127/86 [12] (arrêt dans lequel le problème de la libre circulation est appréhendé dans le contexte de discriminations fiscales) ainsi que, de nouveau, à l'arrêt rendu dans l'affaire 270/83.

22. Pour ce qui est, par ailleurs, de la question de savoir si une réglementation discriminatoire, telle que la réglementation française dont il s'agit en l'espèce, tombe sous le coup du règlement n° 4055/86, les termes du règlement ne révèlent, à notre avis, vraiment aucun problème à cet égard dans la mesure où l'article 1er dispose clairement:

« La libre prestation des services de transport maritime entre États membres ... est applicable aux ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire des services. »

23. En revanche, l'assertion du gouvernement français, selon laquelle les liaisons avec la Corse feraient partie des transports maritimes côtiers français et — comme un projet de règlement de la Commission en la matière le démontrerait — selon laquelle la libre prestation des services resterait encore à réaliser, n'est assurément pas pertinente. Si nous avons bien compris le projet de règlement précité, le règlement envisagé a trait uniquement à la suppression des entraves aux transports maritimes *à l'intérieur* des États membres (c'est-à-dire, selon l'article 1er, aux transports maritimes de passagers et de marchandises entre les ports *d'un* État membre). A cet égard, c'est-à-dire en ce qui concerne l'accès qu'ont à de tels services des entreprises établies dans d'autres États membres, la nécessité d'une réglementation subsiste donc. Dans la procédure pendante devant la Cour de cassation, le débat porte, en revanche, sur les transports entre deux États membres (l'Italie et la France) et, à cet égard, tout ce qui est nécessaire à l'instauration de la libre prestation des services est déjà intervenu dans le règlement n° 4055/86.

10 — Arrêt du 28 janvier 1986, Commission/République française (270/83, Rec. p. 273).

11 — Arrêt du 15 décembre 1971, International Fruit Company NV et autres/Produktschap voor groenten en fruit (51/71, 52/71, 53/71 et 54/71, Rec. p. 1107).

12 — Arrêt du 6 juillet 1988, Ministère public et Ministre des Finances du royaume de Belgique/Yves Ledoux (127/86, Rec. p. 3741).

24. 5. Nous proposons, en conséquence, de répondre comme suit à la question de la Cour de cassation française:

« Le droit communautaire ne s'opposait pas, avant l'entrée en vigueur du règlement n° 4055/86, à ce qu'un État membre perçoive, à l'occasion de l'utilisation par un navire d'installations portuaires situées sur son territoire insulaire, lorsque les passagers provenaient de ports situés dans un autre État membre ou se dirigeaient vers ceux-ci, des taxes lors du débarquement et de l'embarquement des passagers, alors que, dans le cas d'un transport entre deux ports situés sur le territoire national, ces taxes ne sont perçues que pour l'embarquement au départ du port insulaire. »