ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

22 avril 2010 *

Dans l'affaire C-122/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Symvoulio tis Epikrateias (Grèce), par décision du 11 novembre 2008, parvenue à la Cour le 2 avril 2009, dans la procédure

Enosi Efopliston Aktoploïas e.a.

contre

Ypourgos Emporikis Naftilías,

Ypourgos Aigaíou,

* Langue de procédure: le grec.

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, M[me] C. Toader, MM. C. W. A. Timmermans (rapporteur), K. Schiemann et P. Kūris, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,
greffier: M. N. Nanchev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 février 2010,

considérant les observations présentées:

— pour Enosi Efopliston Aktoploïas e.a., par M[e] A. Kalogeropoulos, dikigoros,

— pour le gouvernement hellénique, par M[mes] S. Chala et S. Trekli, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par M[me] L. Lozano Palacios et M. D. Triantafyllou, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 10 CE, 49 CE et 249 CE ainsi que des articles 1er, 2, 4 et 6, paragraphe 3, du règlement (CEE) nº 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) (JO L 364, p. 7, et rectificatif JO 1998, L 187, p. 56).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de deux litiges opposant l'association Enosi Efopliston Aktoploïas ainsi que quatre sociétés anonymes de cabotage, ANEK, Minoïkes Grammes, N. E. Lésvou et Blue Star Ferries, à l'Ypourgos Emporikis Naftilías (ministre de la Marine marchande), d'une part, et à l'Ypourgos Aigaíou (ministre de la Mer Égée), d'autre part, au sujet de la validité de deux arrêtés pris par ces derniers et soumettant le cabotage maritime à certaines conditions.

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

3 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 3577/92:

«À partir du 1er janvier 1993, la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime) s'applique aux armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un État membre et battant pavillon de cet État membre, sous réserve que ces navires remplissent toutes les conditions requises pour être admis au cabotage dans cet État membre, y compris les navires immatriculés dans le registre Euros dès que ce registre aura été approuvé par le Conseil.»

4 L'article 6 du règlement nº 3577/92 prévoit:

«1. Par dérogation, les services maritimes suivants effectués dans la Méditerranée et le long de la côte de l'Espagne, du Portugal et de la France sont temporairement exemptés de l'application du présent règlement:

— les croisières, jusqu'au 1er janvier 1995,

— le transport de marchandises stratégiques (pétrole, produits pétroliers et eau potable), jusqu'au 1er janvier 1997,

— les services effectués par des navires jaugeant moins de 650 tonnes brutes, jusqu'au 1er janvier 1998,

— les services réguliers de transport de passagers et de transport par transbordeur, jusqu'au 1er janvier 1999.

2. Par dérogation, le cabotage avec les îles de la Méditerranée et le cabotage concernant les archipels des Canaries, des Açores et de Madère, ainsi que Ceuta et Melilla, les îles françaises le long de la côte atlantique et les départements français d'outre-mer sont temporairement exemptés de l'application du présent règlement jusqu'au 1er janvier 1999.

3. Pour des raisons de cohésion socio-économique, la dérogation visée au paragraphe 2 est prorogée, en ce qui concerne la Grèce, jusqu'au 1er janvier 2004 pour les services réguliers de transport de passagers et de transport par transbordeur, ainsi que pour les services effectués par des navires jaugeant moins de 650 tonnes brutes.»

La réglementation nationale

5 La loi 2932/2001, intitulée «Libre prestation de services dans le cabotage maritime e.a.» (FEK A' 145/27.6.2001), dispose à son article 1er, paragraphe 1:

«À compter du 1er novembre 2002 est libre la prestation de services de transport maritime qui: a) sont assurés, contre rémunération, par un armateur d'un État membre

de la Communauté européenne (CE) ou de l'Espace économique européen (EEE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à l'exception de la Suisse, et b) qui sont effectués entre des ports situés sur le continent et les îles ou entre des ports des îles, par des navires affectés au transport de passagers et de véhicules, par des navires affectés au transport de passagers ou par des navires affectés au transport de marchandises, opérant sur une ligne régulière de transport de passagers et de transbordeurs, ainsi que par des navires jaugeant jusqu'à 650 tonnes brutes […], lorsque ces navires sont immatriculés en Grèce ou dans un autre État membre de la CE ou de l'EEE ou de l'AELE, à l'exception de la Suisse, et qu'ils battent pavillon de cet État.»

6 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la loi 2932/2001:

«L'affectation d'un navire de transport de passagers et de véhicules, d'un navire de transport de passagers ou d'un navire de transport de marchandises à un service déterminé est valable pour une période d'un an, prenant effet au 1er novembre (service régulier).»

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

7 Les requérantes au principal ont introduit deux recours devant la juridiction de renvoi. Le premier de ces recours vise à obtenir l'annulation de l'arrêté 3332.3/1 du ministre de la Marine marchande, du 19 octobre 2001, intitulé «Lettre de garantie de la bonne exécution des conditions d'affectation d'un navire à un service régulier» (FEK B' 1448/22.10.2001), et le second l'annulation de l'arrêté interministériel 3332.3/3 du

ministre de la Marine marchande et du ministre de la Mer Égée, du 19 octobre 2001, intitulé «Détermination de la forme, du contenu et des autres éléments et documents nécessaires ainsi que des conditions préalables à remplir pour la déclaration d'affectation d'un navire à un service régulier» (FEK B' 1448/22.10.2001).

8 Lesdites requérantes soutiennent, entre autres, que les dispositions pertinentes de la loi 2932/2001, sur le fondement de laquelle lesdits arrêtés ont été pris, sont invalides, parce que contraires, notamment, à l'article 49 CE ainsi qu'à certaines dispositions du règlement nº 3577/92.

9 L'affaire au principal a donné lieu à une première demande de décision préjudicielle, à laquelle il a été répondu par ordonnance du 28 septembre 2006, Enosi Efopliston Aktoploïas e.a. (C-285/05). Par la première question posée dans cette affaire, la juridiction de renvoi voulait savoir, en substance, si le règlement nº 3577/92 était susceptible de conférer des droits aux particuliers avant le 1er janvier 2004, alors que, pour le type de cabotage concerné, ce règlement n'était applicable en Grèce qu'à partir de cette date.

10 Dans le cadre de la réponse à cette question, la Cour a énoncé ce qui suit aux points 17 à 19 de l'ordonnance Enosi Efopliston Aktoploïas e.a., précitée:

«17 […] lorsque le règlement concerné accorde à un État membre un certain délai pour se conformer aux obligations qui en résultent, ce règlement ne saurait être invoqué par les particuliers avant l'expiration du délai en cause (voir, en ce sens, arrêt du 10 novembre 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, Rec. p. I-5567, point 20).

18 S'agissant du règlement nº 3577/92, il ressort de son article 6, paragraphes 2 et 3, que le cabotage avec les îles grecques, pour les services réguliers de transport de passagers et de transport par transbordeur, ainsi que pour les services effectués par des navires jaugeant moins de 650 tonnes brutes, est exempté de l'application dudit règlement jusqu'au 1er janvier 2004. Le libellé de cette disposition est tel qu'il n'autorise pas de dérogations à ladite exemption temporaire. Il s'ensuit que, dans ce secteur précis du cabotage, le règlement n'a commencé à produire ses effets qu'à partir du 1er janvier 2004 et n'est donc susceptible de conférer des droits aux particuliers qu'à partir de cette même date (voir également, en ce sens, arrêt [du 14 décembre 1971,] Politi, [43/71, Rec. p. 1039], point 10).

19 Cette interprétation ne saurait être infirmée en se fondant sur le raisonnement suivi par la Cour au point 45 de son arrêt du 18 décembre 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411), dans lequel il a été jugé que, si les États membres ne sont pas tenus d'adopter des mesures avant l'expiration du délai de transposition, il résulte de l'application combinée des articles 10, deuxième alinéa, CE et 249, troisième alinéa, CE ainsi que de la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets (JO L 78, p. 32), que, pendant ce délai, ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive. En effet, à supposer même que l'exemption temporaire prévue par le règlement nº 3577/92 puisse être assimilée au délai de transposition d'une directive, il ne ressort pas, en tout état de cause, de la décision de renvoi que, dans l'affaire au principal, il serait reproché à la République hellénique d'avoir pris des dispositions de nature à compromettre sérieusement l'application de ce règlement à partir de la date du 1er janvier 2004.»

11 Compte tenu du point 19 de l'ordonnance Enosi Efopliston Aktoploïas e.a., précitée, la juridiction de renvoi estime que la réponse à la première question posée dans l'affaire C-285/05 pourrait être différente si les deux conditions suivantes étaient cumulativement remplies, à savoir a) la Cour estime que, pendant la période d'exemption d'application du règlement nº 3577/92 octroyée à la République hellénique jusqu'au

1er janvier 2004, le législateur grec devait s'abstenir d'adopter des dispositions de nature à compromettre sérieusement l'application pleine et effective de ce règlement en Grèce à partir du 1er janvier 2004, et b) la Cour considère que des dispositions telles que les dispositions helléniques antérieures au 1er janvier 2004 qui sont pertinentes pour la solution des litiges au principal compromettent gravement l'application pleine et effective dudit règlement en Grèce à partir du 1er janvier 2004.

12 Considérant que la solution des litiges dont il est saisi exige une interprétation complémentaire des articles 10 CE, 49 CE et 249 CE ainsi que de certaines dispositions du règlement nº 3577/92, le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Eu égard à l'article 10, deuxième alinéa, CE et à l'article 249, deuxième alinéa, CE:

a) Le législateur hellénique était-il tenu, pendant la période d'exemption d'application du règlement nº 3577/92 […], que l'article 6, paragraphe 3, de ce règlement avait fixée pour la [République hellénique] jusqu'au 1er janvier 2004, de s'abstenir d'adopter des dispositions de nature à compromettre sérieusement l'application pleine et effective du règlement nº 3577/92 en Grèce à compter du 1er janvier 2004?

b) Les particuliers ont-ils le droit d'invoquer ce règlement pour contester la validité de dispositions adoptées par le législateur hellénique avant le 1er janvier 2004 dans l'hypothèse où ces dispositions nationales compromettent gra-

vement l'application pleine et effective dudit règlement en Grèce à compter du 1er janvier 2004?

2) En cas de réponse affirmative à la première question: la pleine application du règlement nº 3577/92 en Grèce à compter du 1er janvier 2004 est-elle sérieusement compromise en raison de l'adoption par le législateur hellénique, avant le 1er janvier 2004, de dispositions qui ont un caractère exhaustif et permanent, qui ne prévoient pas qu'elles cessent de s'appliquer à compter du 1er janvier 2004 et qui sont contraires aux dispositions du règlement nº 3577/92?

3) En cas de réponse affirmative aux deux premières questions préjudicielles, les articles 1er, 2 et 4 du règlement nº 3577/92 permettent-ils l'adoption de dispositions nationales en vertu desquelles les armateurs ne peuvent fournir de services de cabotage maritime que sur certaines lignes, déterminées chaque année par une autorité nationale compétente à cet effet, et sous réserve de l'obtention d'une autorisation administrative préalable, délivrée dans le cadre d'un régime d'autorisation ayant pour caractéristiques:

a) de concerner toutes les lignes desservant des îles, sans exception;

b) de permettre aux autorités nationales d'accepter une demande d'autorisation d'affectation à un service régulier en apportant, de façon discrétionnaire et sans définition préalable des critères appliqués, une modification unilatérale aux éléments de la demande concernant la fréquence du service et la période d'interruption de celui-ci ainsi que le fret?

4) En cas de réponse affirmative aux deux premières questions préjudicielles, faut-il considérer comme constitutive d'une restriction illicite à la libre prestation des services, au sens de l'article 49 CE, une réglementation nationale prévoyant que l'armateur auquel l'administration a délivré une autorisation d'affecter un navire à une ligne déterminée (en acceptant la demande présentée à cet effet telle quelle ou après l'avoir modifiée sur certains points, avec l'accord de l'armateur) est en principe tenu de desservir la ligne en question de façon ininterrompue pendant toute la période annuelle de service et doit, pour garantir le respect de cette obligation, déposer, avant le début des opérations de navigation, une lettre de garantie, cette dernière pouvant être encaissée en tout ou en partie en cas de non-respect ou de respect incomplet de l'obligation en question?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la deuxième question

13 Par sa deuxième question, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, à supposer que le législateur hellénique ait été tenu, pendant la période d'exemption d'application en Grèce du règlement n° 3577/92, de s'abstenir d'adopter des dispositions de nature à compromettre sérieusement l'application pleine et effective de ce règlement à compter du 1er janvier 2004, date à laquelle ladite période d'exemption a expiré, cette application pleine et effective est sérieusement compromise du fait de l'adoption par le législateur hellénique, avant le 1er janvier 2004, de dispositions contraires audit règlement qui ont un caractère exhaustif et permanent, ne prévoyant pas qu'elles cessent de s'appliquer à compter du 1er janvier 2004.

14 Les requérantes au principal estiment qu'il convient de répondre par l'affirmative à cette question, alors que le gouvernement hellénique et la Commission européenne proposent de répondre, en substance, par la négative.

15 À cet égard, il y a lieu de relever que le simple fait pour un État membre d'adopter en 2001 une réglementation telle que la loi 2932/2001, à supposer que celle-ci ne soit pas conforme au règlement nº 3577/92, ne saurait être considéré, en soi, comme compromettant sérieusement l'application de ce règlement après la fin de la période d'exemption temporaire, fixée au 1er janvier 2004, indépendamment d'ailleurs du caractère exhaustif de cette réglementation. Un tel fait n'est en effet pas, en soi, de nature à empêcher ledit règlement de s'appliquer pleinement après la fin de la période d'exemption temporaire.

16 Il en est de même de la circonstance qu'une réglementation telle que la loi 2932/2001 a un caractère permanent. En effet, ainsi que le relèvent à juste titre le gouvernement hellénique et la Commission, rien n'empêche que cette réglementation soit abrogée avant la fin de la période d'exemption temporaire.

17 Par conséquent, il convient de répondre à la deuxième question posée que, à supposer que le législateur hellénique ait été tenu, pendant la période d'exemption d'application en Grèce du règlement nº 3577/92, de s'abstenir d'adopter des dispositions de nature à compromettre sérieusement l'application pleine et effective dudit règlement à compter du 1er janvier 2004, date à laquelle ladite période d'exemption a expiré, cette application pleine et effective n'est pas sérieusement compromise du simple fait de l'adoption par le législateur hellénique en 2001 de dispositions contraires audit règlement qui ont un caractère exhaustif et permanent, ne prévoyant pas qu'elles cessent de s'appliquer à compter du 1er janvier 2004.

Sur les première, troisième et quatrième questions

18 Compte tenu de la réponse à la deuxième question, il n'y a pas lieu de répondre à la première question. En outre, les troisième et quatrième questions ayant été posées pour le cas où la réponse aux deux premières questions serait affirmative, il n'y a pas non plus lieu de répondre à ces questions.

Sur les dépens

19 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit:

À supposer que le législateur hellénique ait été tenu, pendant la période d'exemption d'application en Grèce du règlement (CEE) nº 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime), de s'abstenir d'adopter des dispositions de nature à compromettre sérieusement l'application pleine et effective dudit règlement à compter du 1er janvier 2004, date à laquelle ladite période d'exemption a expiré, cette application pleine et effective n'est pas sérieusement compromise du simple fait

de l'adoption par le législateur hellénique en 2001 de dispositions contraires audit règlement qui ont un caractère exhaustif et permanent, ne prévoyant pas qu'elles cessent de s'appliquer à compter du 1er janvier 2004.

Signatures