CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 16 mars 1995 *

1. Dans cette affaire, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven des Pays-Bas (juridiction administrative dans les affaires du commerce et de l'industrie) a déféré à la Cour un certain nombre de questions relatives à l'interprétation du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure [1], et à l'interprétation et la validité du règlement (CEE) n° 1102/89 de la Commission, du 27 avril 1989, fixant certaines mesures d'application du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure [2]. Nous ferons référence à ces règlements sous les dénominations de « règlement du Conseil », d'une part, et « règlement de la Commission », d'autre part.

2. Le règlement du Conseil vise à réduire la surcapacité structurelle des flottes opérant sur le réseau des voies navigables intérieures de la Communauté. Il prévoit à cet effet une action de déchirage coordonnée sur le plan communautaire ainsi que des mesures d'accompagnement visant à éviter l'aggravation des surcapacités existantes, ce qu'il est convenu d'appeler le régime du « vieux pour neuf ». Dans son arrêt Driessen e.a. [3], rendu à la suite d'une demande de décision préjudicielle formée par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, la Cour a examiné et confirmé la validité des dispositions transitoires du régime du « vieux pour neuf ». La présente affaire concerne l'action de déchirage coordonnée instaurée par le règlement du Conseil. Nous examinerons d'abord la réglementation pertinente et les événements qui ont donné naissance au litige au principal. Nous examinerons ensuite les questions qui ont été déférées à la Cour.

La réglementation

3. Le règlement du Conseil prévoit que chacun des États membres dont les voies navigables sont reliées à celles d'un autre État membre et dont le tonnage de la flotte est supérieur à 100 000 tonnes crée un fonds de déchirage [4]. La gestion de chaque fonds est assurée par les autorités compétentes de l'État membre concerné qui associe à cette gestion ses organisations représentatives nationales de la navigation intérieure [5].

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 116, p. 25.

2 — JO L 116, p. 30, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3685/89 de la Commission (JO 1989, L 360, p. 20.

3 — Arrêt du 5 octobre 1993 (C-13/92, C-14/92, C-15/92 et C-16/92, Rec. p. I-4751).

4 — Règlement du Conseil, article 3, paragraphe 1.

5 — Article 3, paragraphe 2.

L'article 3, paragraphe 3, dispose: « Chaque fonds doit comporter deux comptes distincts, l'un pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, l'autre pour les bateaux-citernes. » Pour chacun des bateaux soumis au règlement du Conseil, le propriétaire verse une cotisation à l'un des fonds. En principe, la cotisation est versée au fonds de l'État membre d'immatriculation du bateau [6].

4. L'article 5, paragraphe 1, prévoit que tout propriétaire qui déchire un bateau reçoit du fonds dont celui-ci relève, dans les limites des moyens financiers disponibles, une prime de déchirage dans les conditions prévues à l'article 6. Selon ce dernier article, la Commission fixe séparément pour les bateaux à cargaison sèche, pour les bateaux-citernes et pour les pousseurs [7]:

— le taux des cotisations annuelles à verser au fonds pour chaque bateau,

— le taux des primes de déchirage,

— la période de l'action de déchirage pendant laquelle des primes de déchirage sont payées et les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent être obtenues,

— les coefficients de valorisation pour les différents types et catégories de matériel fluvial.

5. Les taux des cotisations annuelles à verser aux fonds et des primes de déchirage sont les mêmes pour tous les fonds [8]. En vertu de l'article 6, paragraphe 4, les taux des cotisations sont fixés « à un niveau permettant aux fonds d'avoir des moyens financiers suffisants pour contribuer efficacement à la réduction des déséquilibres structurels entre l'offre et la demande dans la navigation intérieure, compte tenu des difficultés de la situation économique de ce secteur ». La Commission détermine la période de déchirage pendant laquelle des primes peuvent être obtenues, ainsi que les conditions d'attribution de ces primes, en fonction des objectifs à atteindre, selon les types ou catégories de bateaux et compte tenu des possibilités financières des fonds [9].

6. Le règlement de la Commission a été arrêté en vue de fixer les mesures d'application de l'article 6 du règlement du Conseil. La Commission a estimé qu'il était nécessaire

6 — Article 4.
7 — Article 6, paragraphe 1.
8 — Article 6, paragraphe 2.
9 — Article 6, paragraphe 5.

de réduire la capacité des flottes de 10 % en ce qui concerne les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, et de 15 % en ce qui concerne les bateaux-citernes [10]. Le règlement de la Commission fixe les cotisations annuelles, les primes de déchirage et les conditions d'octroi de celles-ci. L'article 1er, paragraphe 2, prévoit qu'un budget global d'un montant de 130,5 millions d'écus est estimé nécessaire. Il divise cette somme en trois montants séparés, répartis comme suit: 81,2 millions d'écus pour les bateaux à cargaison sèche, 44,3 millions d'écus pour les bateaux-citernes et 5 millions d'écus pour les pousseurs.

7. L'article 3 fixe les taux des cotisations annuelles à verser par les propriétaires pour les divers types et catégories de bateaux. L'article 5 fixe le taux de la prime de déchirage pour les différents types et catégories de bateaux. L'article 6, paragraphe 2, prévoit que le demandeur d'une prime de déchirage indique dans sa demande le pourcentage du taux qu'il souhaite recevoir comme prime pour le déchirage de son bateau. Ce pourcentage peut varier entre 70 et 100 % du taux applicable. L'article 6, paragraphe 3, prévoit que les demandes de primes de déchirage, valablement introduites pour un pourcentage de 70 % du taux applicable, sont réputées acceptées par le fonds dans la limite des disponibilités budgétaires des divers comptes prévus à l'article 1er, paragraphe 2. Les autorités des fonds nationaux communiquent à la Commission, chaque mois, une liste des demandes de primes de déchirage reçues pour un pourcentage de 70 % du taux applicable. La Commission veille à ce que ces demandes n'excèdent pas les disponibilités budgétaires visées à l'article 1er, paragraphe 2.

8. En vue de réduire autant que possible les surcapacités, il est prévu une procédure suivant laquelle les demandes pour les pourcentages les plus bas du taux applicable ont la préséance sur les demandes pour les pourcentages les plus élevés. L'article 8, paragraphe 1, prévoit que, si les moyens financiers nécessaires pour satisfaire les demandes de primes de déchirage valablement introduites sont supérieurs aux disponibilités budgétaires des divers comptes, visées à l'article 1er, paragraphe 2, les demandes pour les pourcentages les plus bas sont prises en considération en premier lieu. Pour faire fonctionner cette procédure, l'article 8, paragraphe 2, prévoit que la Commission établit, en collaboration avec les autorités des divers fonds nationaux, une liste commune des demandes valablement introduites. Les demandes sont indiquées sur cette liste dans un ordre allant du pourcentage-taux de prime le plus bas vers le pourcentage-taux de prime le plus élevé. La liste est établie séparément pour les bateaux à cargaison sèche, les bateaux-citernes et les pousseurs. En vertu de l'article 8, paragraphe 3, les primes de déchirage sont accordées par les divers fonds conformément à cette liste dans la limite des disponibilités budgétaires des divers comptes, visées à l'article 1er, paragraphe 2. Si plusieurs demandes avec des pourcentages-taux de prime identiques sont introduites, la priorité revient à la demande qui a été reçue la première.

9. L'article 8, paragraphe 4, dispose que, si les moyens financiers nécessaires pour satis-

10 — Règlement de la Commission, article 1er, paragraphe 1.

faire les demandes valablement introduites sont inférieurs aux disponibilités budgétaires des divers comptes, visées à l'article 1er, paragraphe 2, les demandes de primes de déchirage sont réputées acceptées pour les pourcentages de primes sollicités.

10. Les règlements du Conseil et de la Commission procèdent de l'idée que le coût de l'action de déchirage coordonnée doit être supporté par les entreprises opérant dans le secteur de la navigation intérieure qui bénéficieront en fait de cette action. Afin de rendre le système opérationnel dès le début, les États membres doivent consentir des prêts sans intérêts au fonds situé sur leur territoire [11]. Le remboursement des sommes préfinancées, au moyen des cotisations versées aux fonds par les propriétaires des bateaux, doit être effectué dans une période de dix ans [12]. Le règlement du Conseil prévoit qu'une solidarité financière est établie entre les fonds pour ce qui concerne les comptes distincts visés à l'article 3, paragraphe 3, afin de garantir que le délai de remboursement des prêts d'État sans intérêts est le même pour tous les fonds [13]. Le règlement de la Commission contient des règles spécifiques à cet effet [14].

11. Les règlements du Conseil et de la Commission ont été modifiés à plusieurs reprises [15]. Les modifications apportées ne présentent pas d'intérêt direct pour la présente affaire puisqu'elles n'étaient pas d'application à l'époque pertinente.

11 — Règlement du Conseil, article 7.

12 — Voir le règlement de la Commission, article 3, paragraphe 3, et voir également le règlement du Conseil, article 6, paragraphe 4.

13 — Règlement du Conseil, article 5, paragraphe 2, et article 6, paragraphe 6.

14 — Règlement de la Commission, article 10.

Les faits

12. Le 27 avril 1990, M. F. D. Teirlinck a introduit deux demandes de primes de déchirage auprès du Minister van Verkeer en Waterstaat (ci-après le « ministre ») qui est l'autorité qui gère aux Pays-Bas l'action de déchirage coordonnée. Dans l'une de ses demandes, M. Teirlinck souhaitait obtenir une prime s'élevant à 97 % du taux visé à l'article 5 du règlement de la Commission pour le déchirage de son bateau-pousseur immatriculé sous le nom de « Tonny ». Dans l'autre demande, il sollicitait une prime de déchirage pour son porteur-remorqueur (un bateau à cargaison sèche) du nom de « Neptunus III ». Par décision du 2 juillet 1990, le ministre a accepté la demande relative au « Neptunus III » mais, par décision du 19 septembre 1990, il a rejeté la demande relative au « Tonny ». C'est cette décision qui est à l'origine du présent litige.

15 — Pour les modifications au règlement du Conseil, voir le règlement (CEE) n° 3572/90 du Conseil, article 6 (JO 1990, L 353, p. 12); le règlement (CE) n° 844/94 du Conseil (JO 1994, L 98, p. 1); le règlement (CE) n° 2812/94 de la Commission (JO 1994, L 298, p. 22). Voir également la résolution du Conseil, du 24 octobre 1994, relative à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure (JO 1994, C 309, p. 5). Pour les modifications au règlement de la Commission, voir le règlement (CEE) n° 317/91 de la Commission (JO 1991, L 37, p. 27); le règlement (CEE) n° 3690/92 de la Commission (JO 1992, L 374, p. 22); le règlement (CE) n° 3433/93 de la Commission (JO 1993, L 314, p. 10); le règlement (CE) n° 3039/94 de la Commission (JO 1994, L 322, p. 11).

13. La décision du 19 septembre 1990 constatait que la demande de prime de déchirage concernant le « Tonny » remplissait les conditions fixées à l'article 5, paragraphe 1, du règlement du Conseil. Toutefois, conformément à l'article 8 du règlement de la Commission, une demande de prime de déchirage ne pouvait être acceptée que dans les limites des disponibilités budgétaires du fonds concerné, visées à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement de la Commission. La décision constatait que les disponibilités financières du compte prévu pour les pousseurs n'étaient pas suffisantes pour couvrir la prime demandée pour le bateau « Tonny ». Elle s'appuyait sur une lettre du 29 juin 1990 adressée par la Commission aux autorités néerlandaises.

14. Il ressort de la lettre de la Commission que, le 15 juin 1990, les représentants des États membres concernés [16], de la Suisse et des fonds de déchirage se sont réunis afin d'examiner les listes de demandes de primes de déchirage reçues par les fonds. Sur la base de ces listes, il a été établi que, pour ce qui concerne les bateaux à cargaison sèche et les bateaux-citernes, le montant nécessaire pour couvrir toutes les demandes de primes de déchirage valablement introduites était inférieur aux disponibilités budgétaires des comptes prévus pour ces catégories de bateaux. En conséquence, conformément à l'article 8, paragraphe 4, du règlement de la Commission, toutes les demandes de primes de déchirage valablement introduites ont été acceptées pour les pourcentages de primes sollicités. En revanche, pour ce qui concerne les pousseurs, les moyens financiers nécessaires pour couvrir les primes de déchirage demandées étaient supérieurs aux disponibilités budgétaires du compte prévu pour cette catégorie de bateau. On a donc appliqué la procédure de priorité prévue à l'article 8, paragraphes 1, 2 et 3, du règlement de la Commission. Cette dernière a établi, en collaboration avec les autorités des fonds, une liste des demandes valablement introduites, qui est jointe à la lettre. Compte tenu des limites des disponibilités budgétaires, seules les demandes pour un pourcentage de 70 % du taux applicable ont été acceptées. Toutes les demandes pour des primes plus élevées ont été rejetées. Deux demandes pour un taux de prime de 70 %, l'une présentée au fonds français et l'autre au fonds néerlandais, ont été rejetées également de façon à ne pas dépasser les disponibilités budgétaires. Le rejet de ces demandes était fondé sur les critères prévus à l'article 8, paragraphe 3, du règlement de la Commission.

15. M. Teirlinck a formé un recours contre la décision du ministre, du 19 septembre 1990, rejetant sa demande de prime de déchirage pour le bateau « Tonny » devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven qui a saisi la Cour de la présente demande préjudicielle.

16. Dans le litige au principal, M. Teirlinck a affirmé que sa demande avait été rejetée au motif que les disponibilités budgétaires du compte pour les pousseurs, visées à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement de la Commission, étaient insuffisantes. Or, l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil

16 — C'est-à-dire les États membres tenus de créer un fonds de déchirage en vertu du règlement du Conseil (voir le point 3 ci-dessus).

prévoit l'établissement d'un compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs. Dans la mesure où l'article 1er, paragraphe 2, et l'article 8 du règlement de la Commission établissent un compte distinct exclusivement pour les pousseurs, ils sont invalides parce qu'ils vont à l'encontre du règlement du Conseil. M. Teirlinck a allégué que la prime de déchirage qu'il demandait pour son pousseur « Tonny » aurait dû être imputée sur le compte commun prévu par l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, d'autant plus que le « Tonny » était utilisé, en combinaison avec le « Neptunus III », exclusivement pour le transport des cargaisons sèches. M. Teirlinck a soutenu également que la décision du ministre rejetant sa demande était invalide au motif qu'elle avait été prise le 19 septembre 1990 et qu'elle enfreignait dès lors l'article 6, paragraphe 4, du règlement de la Commission. Selon cette disposition, les autorités du fonds informent par écrit, avant le 1er septembre 1990, le demandeur d'une prime de déchirage pour un pourcentage supérieur à 70 % des taux applicables de ce que sa demande est acceptée ou refusée.

Les questions posées

17. La juridiction nationale affirme, dans l'ordonnance de renvoi, que le seul motif du refus de la demande de M. Teirlinck était l'insuffisance des moyens financiers du compte prévu pour les pousseurs. La demande était valablement introduite et remplissait toutes les autres conditions d'octroi de la prime de déchirage. La juridiction de renvoi affirme également que, selon une lettre adressée le 31 mars 1992 par la Commission au ministre, les disponibilités budgétaires du compte prévu pour les bateaux à cargaison sèche étaient suffisantes, à l'époque pertinente, pour payer des primes de déchirage pour tous les pousseurs pour lesquels les demandes avaient été rejetées au motif que les disponibilités budgétaires du compte prévu pour les pousseurs étaient épuisées.

18. A la lumière de ces considérations, la juridiction nationale a déféré à la Cour les questions suivantes:

1) La disposition de l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil doit-elle être interprétée en ce sens qu'une demande de prime de déchirage valablement introduite pour un bateau de navigation intérieure soumis à ce règlement ne peut faire l'objet d'un refus aussi longtemps que les limites de l'ensemble des moyens financiers disponibles pour les actions de déchirage coordonnées n'ont pas été atteintes?

2) En cas de réponse négative à la question précédente, la disposition de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1101/89 doit-elle être interprétée en ce sens qu'une demande de prime de déchirage valablement introduite pour un pousseur ne peut faire l'objet d'un refus aussi longtemps que les limites de l'ensemble des

moyens financiers dont disposent les fonds sur le compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, prévu par l'article 3, paragraphe 3, de ce règlement, n'ont pas été atteintes?

3) Les dispositions combinées de l'article 1er, paragraphe 2, et de l'article 8 du règlement (CEE) n° 1102/89 de la Commission doivent-elles être interprétées en ce sens qu'une demande de prime de déchirage valablement introduite pour un pousseur doit être refusée si les moyens financiers, nécessaires pour satisfaire la demande en question, sont supérieurs au budget de 5 millions d'écus visé à l'article 1er, paragraphe 2, pour les pousseurs de l'État membre concerné, indépendamment de la circonstance que le budget mentionné dans cette disposition pour les bateaux à cargaison sèche et/ou le budget mentionné pour les bateaux-citernes, après acceptation de toutes les demandes de primes de déchirage introduites dans ces deux catégories, ne sont pas épuisés?

4) En cas de réponse affirmative aux deuxième et troisième questions, les dispositions susvisées du règlement n° 1102/89 sont-elles compatibles avec le droit communautaire, spécialement avec l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 1101/89, aux termes duquel chaque fonds doit comporter deux comptes distincts?

5) La lettre n° 56765 de la Commission, du 29 juin 1990, signée au nom du directeur général des transports et adressée au royaume des Pays-Bas, doit-elle être tenue pour un acte valide?

6) En cas de dépassement du délai fixé par l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 1102/89 de la Commission, faut-il considérer qu'une demande de prime de déchirage a été acceptée?

19. Des observations écrites ont été déposées par le gouvernement néerlandais et par la Commission. M. Teirlinck a présenté ses observations orales à l'audience.

20. Nous examinerons ensemble les première et deuxième questions. Nous aborderons ensuite les autres questions déférées à la Cour.

Les première et deuxième questions

21. Les première et deuxième questions concernent l'interprétation de l'article 5, paragraphe 1, du règlement du Conseil, aux termes duquel le propriétaire reçoit, s'il déchire son bateau, « du fonds dont celui-ci

relève, dans les limites des moyens financiers disponibles, une prime de déchirage dans les conditions prévues à l'article 6 ». La juridiction de renvoi s'interroge sur le sens de l'expression « dans les limites des moyens financiers disponibles ». Par la première question, elle cherche à savoir si l'article 5, paragraphe 1, doit être interprété en ce sens qu'une demande de prime de déchirage doit être acceptée, pourvu que les moyens financiers dont disposent globalement les fonds des États membres concernés soient suffisants. En cas de réponse négative à la première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si l'article 5, paragraphe 1, doit être interprété en ce sens qu'une demande de prime de déchirage valablement introduite pour un pousseur doit être acceptée si les moyens financiers disponibles sur le compte commun pour les pousseurs et les bateaux à cargaison sèche, visé à l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil sont globalement suffisants.

22. M. Teirlinck est d'avis que la première question doit recevoir une réponse négative, et la deuxième, une réponse affirmative. Il allègue que l'article 5, paragraphe 1, établit une distinction nette entre les « moyens financiers disponibles », d'une part, et « les conditions prévues à l'article 6 », d'autre part. L'article 6 charge la Commission de fixer le taux des cotisations annuelles, le taux des primes de déchirage et les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent être obtenues. Toutefois, il ne laisse pas à la Commission le soin de fixer les limites des moyens financiers disponibles. Ces limites sont prévues par l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil, aux termes duquel chaque fonds doit comporter deux comptes distincts, l'un pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, l'autre pour les bateaux-citernes.

23. Il en résulte, selon M. Teirlinck, que les moyens financiers disponibles pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs sont distincts des moyens financiers disponibles pour les bateaux-citernes. Il conviendrait dès lors de répondre à la première question par la négative. En revanche, puisque l'article 3, paragraphe 3, prévoit un compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, les disponibilités budgétaires pour ces types de bateaux sont les mêmes, et il conviendrait, en conséquence, de répondre à la deuxième question par l'affirmative.

24. Ce raisonnement ne nous paraît pas convaincant. L'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil prévoit un compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs mais, ainsi que le relève la Commission, cela ne signifie pas que les primes de déchirage pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs doivent être financées par les mêmes ressources. Le règlement du Conseil ne fait que tracer les grandes lignes de l'action coordonnée de déchirage, laissant à la Commission le soin de prendre un certain nombre de décisions essentielles à la mise en œuvre du système. En particulier, il ressort des dispositions du règlement du Conseil qu'il appartient à la Commission de fixer les moyens financiers qui doivent être prévus pour le paiement des primes de déchirage pour chaque catégorie de bateau.

25. L'article 6, paragraphe 1, du règlement du Conseil charge la Commission de fixer *séparément* pour les bateaux à cargaison sèche, pour les bateaux-citernes et pour les pousseurs le taux des cotisations annuelles, le taux des primes de déchirage, la période de l'action de déchirage et les conditions dans lesquelles les primes de déchirage peuvent être obtenues. Étant donné que les primes de déchirage sont financées par les cotisations annuelles versées aux fonds par les propriétaires de bateaux, il est clair que le niveau des primes de déchirage est déterminé par le niveau des cotisations annuelles. La Commission doit mettre en balance deux considérations contradictoires [17]. D'une part, elle doit fixer le taux des cotisations à un niveau permettant aux fonds de disposer de moyens financiers suffisants pour contribuer efficacement à la réduction du déséquilibre structurel entre l'offre et la demande dans le secteur de la navigation intérieure. D'autre part, elle doit tenir compte, en fixant les taux des cotisations annuelles à verser aux fonds, de la situation économique difficile du secteur de la navigation intérieure.

26. Il découle de l'article 6 qu'il incombe à la Commission de déterminer les ressources financières dont doivent disposer les fonds pour le paiement des primes de déchirage concernant chaque catégorie de bateau.

27. Le règlement du Conseil mentionne la nécessité de réaliser « à bref délai une réduction substantielle des surcapacités » [18] mais ne fixe pas d'objectif précis. Après avoir consulté les États membres et les organisations représentatives de la navigation intérieure au niveau communautaire, la Commission a estimé nécessaire une réduction de la capacité des flottes concernées de l'ordre de 10 % en ce qui concerne les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, et de 15 % en ce qui concerne les bateaux-citernes [19]. Le règlement de la Commission fixe les cotisations annuelles, les primes de déchirage et les conditions d'octroi de celles-ci pour chaque catégorie de bateau en fonction des réductions jugées nécessaires. Ainsi que nous l'avons vu, l'article 1er, paragraphe 2, du règlement de la Commission constate qu'un budget global d'un montant de 130,5 millions d'écus est estimé nécessaire. L'article 1er, paragraphe 2, divise ce total en divers montants (81,2 millions d'écus pour les bateaux à cargaison sèche, 44,3 millions d'écus pour les bateaux-citernes et 5 millions d'écus pour les pousseurs) qui constituent les disponibilités budgétaires maximales pour le paiement des primes de déchirage pour chaque catégorie de bateau.

28. M. Teirlinck soutient qu'un propriétaire qui demande une prime pour le déchirage d'un pousseur a le droit de voir sa demande acceptée si les moyens financiers du compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs prévu à l'article 3, paragraphe 3, sont suffisants, même si les disponibilités budgétaires du compte spécialement

17 — Voir l'article 6, paragraphe 4, du règlement du Conseil, ci-dessus, point 5.

18 — Règlement du Conseil, préambule, troisième considérant, et article 6, paragraphe 7.

19 — Règlement de la Commission, préambule, deuxième considérant, et article 1er, paragraphe 1.

affecté aux pousseurs en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement de la Commission sont épuisées. Cette solution va à l'encontre des objectifs de l'action coordonnée de déchirage. Elle impliquerait que la réduction de la capacité des pousseurs déchirés serait susceptible de dépasser l'objectif des 10 % prévu dans le règlement de la Commission. Elle impliquerait également que les cotisations versées par les propriétaires de bateaux à cargaison sèche financeraient le paiement de primes de déchirage aux propriétaires de pousseurs. En outre, les fonds se trouveraient dans l'impossibilité d'utiliser le solde des disponibilités budgétaires du compte spécialement affecté aux bateaux à cargaison sèche pour accorder des primes aux propriétaires de ces bateaux afin d'atteindre le pourcentage visé de réduction de la surcapacité.

29. Il existe une autre raison pour laquelle le règlement du Conseil ne donne pas à un propriétaire qui demande une prime pour le déchirage d'un pousseur le droit de voir sa demande acceptée si les disponibilités budgétaires du compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, prévu à l'article 3, paragraphe 3, sont suffisantes. L'article 6 du règlement du Conseil ne prévoit pas seulement que la Commission fixe les taux des cotisations annuelles et le taux des primes de déchirage *séparément* pour les bateaux à cargaison sèche, pour les bateaux-citernes et pour les pousseurs. Il prévoit également que, tandis que les cotisations et les primes sont calculées en fonction du tonnage de port en lourd pour les bateaux porteurs, elles sont calculées en fonction de la puissance de propulsion pour les pousseurs [20]. Le mode de calcul des taux des cotisations et des primes étant différent pour les bateaux à cargaison sèche et pour les pousseurs, on voit mal comment des fonds figurant sur le compte prévu pour les bateaux à cargaison sèche pourraient être utilisés pour financer des primes de déchirage pour les pousseurs et vice versa.

30. L'objectif de l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil n'est pas de préciser les limites des ressources disponibles pour le financement des primes de déchirage, mais plutôt, ainsi que l'observe la Commission, de faire fonctionner la solidarité financière entre les fonds nationaux. La raison pour laquelle l'article 3, paragraphe 3, prévoit des comptes distincts pour les bateaux à cargaison sèche et pour les bateaux-citernes est que, en termes économiques, le marché des transports des cargaisons sèches est différent de celui des transports de matières liquides [21]. L'établissement de comptes distincts implique qu'il n'existe pas de solidarité financière entre eux. L'article 5, paragraphe 2, dispose que, pour ce qui concerne les comptes distincts, une solidarité financière est établie entre les fonds uniquement. Un fonds national, dont le compte prévu pour les bateaux-citernes ne dispose pas de moyens financiers suffisants pour rembourser les prêts consentis par l'État dans le délai prévu par le règlement de la Commission, ne peut compter que sur la solidarité des comptes correspondants des autres fonds. Il ne peut avoir

20 — Article 6, paragraphe 3.

21 — Voir le règlement du Conseil, préambule, huitième considérant.

recours aux moyens financiers disponibles sur le compte commun prévu pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs et vice versa.

31. Dans ses observations, la Commission explique pourquoi l'article 3, paragraphe 3, prévoit un compte commun pour les pousseurs et les bateaux à cargaison sèche. Les pousseurs ne transportent pas de cargaison. Leur fonction consiste à remorquer ou à pousser des barges utilisées pour le transport de cargaisons sèches ou liquides. Le Conseil a envisagé la possibilité d'établir un compte distinct pour les pousseurs exclusivement, mais il y a finalement renoncé, estimant que le marché des pousseurs était trop restreint pour justifier un mécanisme financier distinct. Le Conseil a décidé d'inclure les pousseurs dans le compte prévu pour les bateaux à cargaison sèche, parce que les pousseurs sont généralement utilisés pour pousser des barges à cargaison sèche. De plus, un nombre important de pousseurs sont détenus par des entreprises qui possèdent des barges à cargaison sèche. En revanche, il est rare que des entreprises possédant des barges pour le transport de cargaisons liquides soient propriétaires de pousseurs.

32. Selon la Commission, le compte commun établi par l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs est un simple instrument administratif. Les recettes et les dépenses relatives aux bateaux à cargaison sèche et aux pousseurs doivent être inscrites sur le même compte. Cela donne lieu à la solidarité financière établie entre les divers fonds nationaux. La manière selon laquelle le compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs est alimenté et utilisé pour financer les primes de déchirage est une autre question, qui ne relève pas de l'article 3, mais des articles 5, paragraphe 1, et 6 du règlement du Conseil. En vertu de ces dispositions, il appartient à la Commission de fixer le volume des moyens financiers disponibles pour l'action de déchirage ainsi que les conditions d'attribution de ces moyens pour chaque type de bateau.

33. Nous concluons que l'expression « moyens financiers disponibles » utilisée à l'article 5, paragraphe 1, du règlement du Conseil ne se réfère pas aux comptes prévus à l'article 3, paragraphe 3, mais aux moyens financiers qu'il appartient à la Commission de fixer selon les dispositions de l'article 6. Le règlement du Conseil confère à la Commission le pouvoir de déterminer le montant maximal des moyens financiers disponibles pour le paiement des primes de déchirage relatives à chaque catégorie de bateau. Il s'ensuit que le règlement du Conseil ne confère pas au demandeur d'une prime pour le déchirage d'un bateau de navigation intérieure le droit de voir sa demande acceptée si les moyens financiers dont disposent globalement les fonds des États membres concernés sont suffisants. Le règlement du Conseil ne confère pas davantage au demandeur d'une prime pour le déchirage d'un pousseur le droit de voir sa demande acceptée si les moyens financiers disponibles sur le compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, visé à l'arti-

cle 3, paragraphe 3, dudit règlement sont globalement suffisants. En conséquence, il convient de répondre par la négative tant à la première qu'à la deuxième question posée.

La troisième question

34. Par la troisième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si les articles 1er, paragraphe 2, et 8 du règlement de la Commission doivent être interprétés en ce sens qu'une demande de prime de déchirage valablement introduite pour un pousseur doit être refusée si les moyens financiers nécessaires pour y satisfaire sont supérieurs au montant de 5 millions d'écus prévu à l'article 1er, paragraphe 2, pour les pousseurs, nonobstant le fait que le budget visé dans cette disposition pour les bateaux à cargaison sèche et/ou les bateaux-citernes n'est pas épuisé après acceptation de toutes les demandes de primes de déchirage dans ces catégories.

35. Il ressort des dispositions du règlement de la Commission que la troisième question doit recevoir une réponse affirmative.

36. Ainsi que nous l'avons vu, l'article 1er, paragraphe 1, du règlement de la Commission fixe les cotisations annuelles, les primes de déchirage et les conditions d'octroi de celles-ci compte tenu de la nécessité de réduire la capacité des flottes de 10 % en ce qui concerne les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs, et de 15 % en ce qui concerne les bateaux-citernes. L'article 1er, paragraphe 2, prévoit des comptes distincts pour les bateaux-citernes, pour les bateaux à cargaison sèche et pour les pousseurs et précise les montants dont dispose chaque compte pour payer les primes de déchirage relatives à chaque catégorie de bateau. Ces sommes sont destinées à financer les primes de déchirage qui doivent être payées pour réduire la surcapacité du pourcentage visé. Il s'ensuit que les disponibilités budgétaires du compte spécifiquement affecté à un certain type de bateau ne peuvent pas être utilisées pour financer des primes de déchirage pour un autre type de bateau.

37. Les articles 6 et 8 du règlement de la Commission précisent qu'une demande de prime de déchirage ne peut être acceptée que si un fonds possède, sur le compte affecté à la catégorie de bateaux dont relève le bateau en question, des moyens financiers suffisants. L'article 6, paragraphe 3, prévoit que les demandes de primes de déchirage valablement introduites pour un pourcentage de 70 % des taux applicables sont réputées acceptées « dans la limite des disponibilités budgétaires des divers comptes prévus à l'article 1er paragraphe 2 ». L'article 8, paragraphe 3, prévoit que les fonds nationaux accordent les primes de déchirage « dans la limite des disponibilités budgétaires des divers comptes visées à l'article 1er paragraphe 2 ».

38. Nous concluons dès lors qu'il convient de répondre à cette question par l'affirmative.

La quatrième question

39. Par la quatrième question, la juridiction nationale s'interroge sur la validité du règlement de la Commission. Elle affirme que les articles 1er, paragraphe 2, et 8 du règlement de la Commission prévoient une attribution des disponibilités budgétaires plus spécifique et plus restrictive que ne le fait l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil. Cet article prévoit un compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs. Il résulte toutefois des articles 1er, paragraphe 2, et 8 du règlement de la Commission qu'une demande de prime de déchirage pour un pousseur doit être rejetée si les moyens financiers nécessaires pour y satisfaire sont supérieurs au montant de 5 millions d'écus visé à l'article 1er, paragraphe 2, pour les pousseurs, nonobstant le fait que les disponibilités budgétaires du compte prévu pour les bateaux à cargaison sèche sont suffisantes après acceptation de toutes les demandes de primes de déchirage valablement introduites pour ce type de bateau. La juridiction nationale demande si le règlement de la Commission est invalide au motif qu'il enfreint l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil.

40. Il résulte des réponses que nous avons données aux questions précédentes que la validité du règlement de la Commission ne saurait être mise en doute. La distinction entre les deux comptes, prévue à l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil est importante pour les besoins de la solidarité financière établie entre les fonds par les dispositions des règlements du Conseil et de la Commission. L'article 3, paragraphe 3, ne donne aucune indication au sujet des disponibilités budgétaires nécessaires en vue de l'octroi de primes de déchirage pour chaque type de bateau. Les budgets visés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement de la Commission pour chaque catégorie distincte de bateau constituent les « moyens financiers disponibles » au sens de l'article 5, paragraphe 1, du règlement du Conseil. Il s'ensuit que les articles 1er, paragraphe 2, et 8 ne sont pas incompatibles avec l'article 3, paragraphe 3, du règlement du Conseil.

41. Dans l'ordonnance de renvoi, la juridiction nationale se demande si la somme de 5 millions d'écus prévue à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement de la Commission pour les pousseurs est suffisante pour réduire efficacement la surcapacité structurelle existante et donc pour atteindre les objectifs visés par le règlement du Conseil. Selon la juridiction de renvoi, rien ne prouve que le déchirage du bateau « Tonny » ne contribuera pas à la réalisation des objectifs poursuivis par le règlement du Conseil.

42. Ainsi que nous l'avons vu, le règlement du Conseil se borne à tracer les grandes lignes de l'action de déchirage. Bien qu'il se réfère à la nécessité de réaliser une réduction substantielle des surcapacités, il ne fixe pas d'objectif précis. Il délègue à la Commission la tâche de préciser le montant des disponibilités budgétaires nécessaires. La Commission a estimé ce budget pour chaque catégorie de bateau en tenant compte du nombre de

bateaux à déchirer et du taux des primes à verser.

43. Ainsi que le relève la Commission, l'objectif du règlement du Conseil n'est pas de déchirer un maximum de bateaux, mais plutôt de réaliser un équilibre entre l'offre et la demande. Il n'est pas possible de déterminer d'avance avec précision le nombre de bateaux qu'il convient de déchirer. La Commission a estimé nécessaire de réduire la capacité de la flotte de 10 % en ce qui concerne les pousseurs après avoir consulté les États membres et les organisations professionnelles concernés.

44. Il ressort de la liste des demandes de primes de déchirage valablement introduites, qui a été établie par la Commission en collaboration avec les autorités des fonds à la réunion du 15 juin 1990 [22], que le « Tonny » portait le n° 47 sur cette liste. La Commission affirme que l'attribution d'une prime de déchirage au « Tonny » aurait impliqué également l'octroi de primes de déchirage aux huit bateaux qui précédaient le « Tonny » sur la liste et pour lesquels les primes ont été refusées. Selon la Commission, le déchirage de neuf pousseurs supplémentaires aurait largement dépassé l'objectif de 10 % prévu à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement de la Commission et entraîné un dépassement de plus de 2 millions d'écus du budget prévu pour les pousseurs à l'article 1er, paragraphe 2, dudit règlement.

45. Pour étayer l'idée que le déchirage du « Tonny » contribuerait à la réalisation des objectifs de l'action de déchirage, M. Teirlinck invoque le règlement n° 3690/92 [23], qui a modifié le règlement de la Commission. Le règlement n° 3690/92 mentionne la nécessité de réduire davantage la capacité des flottes et affirme dans son préambule qu'il est opportun d'autoriser l'octroi de primes de déchirage supplémentaires.

46. Toutefois, le fait que la Commission a décidé ultérieurement une réduction supplémentaire de la capacité des flottes ne signifie pas que le règlement de la Commission, qui prévoyait la réduction de la capacité d'un certain pourcentage, est invalide. En outre, le règlement n° 3690/92 prévoit des ressources financières supplémentaires pour le paiement des primes de déchirage à partir du 1er janvier 1993. Il s'applique sans préjudice des dispositions de l'article 1er, paragraphes 1, 2 et 3 du règlement de la Commission [24]. Il ne permet pas d'utiliser les ressources figurant initialement à l'un des comptes établis par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement de la Commission en vue de l'octroi de primes pour le déchirage de bateaux d'un autre type que celui auquel ce compte se rapporte. En d'autres termes, il ne prévoit pas la fusion des comptes distincts établis par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement de la Commission.

47. Nous concluons qu'il convient de répondre à la quatrième question par l'affirmative.

22 — Voir le point 14 ci-dessus.

23 — Précité, à la note 15.

24 — Voir le règlement n° 3690/92, article 1er, cité à la note 15.

La cinquième question

48. Dans sa cinquième question, la juridiction nationale cherche à savoir si la lettre du 29 juin 1990 adressée par la Commission au gouvernement néerlandais, sur la base de laquelle le ministre a rejeté la demande de prime de déchirage introduite par M. Teirlinck pour le « Tonny », constitue un acte valide.

49. Nous avons déjà mentionné la teneur de la lettre de la Commission du 29 juin 1990 [25]. Cette lettre explique comment les règles de priorité figurant à l'article 8, paragraphes 1, 2 et 3, du règlement de la Commission ont été appliquées. Ce n'est donc pas la validité de la lettre elle-même qui est en cause, mais la validité de la ou des mesure(s) auxquelles elle se réfère [26]. Il ressort de la lettre que la procédure prévue à l'article 8, paragraphes 1, 2 et 3, a été appliquée correctement. Ce faisant, la Commission et les autorités des fonds ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation pour décider quelles demandes doivent être acceptées et quelles demandes doivent être refusées. Tout changement dans la situation juridique des demandeurs est la conséquence des règles énoncées à l'article 8 du règlement de la Commission. Si, ainsi que nous l'avons suggéré, il convient de rejeter la thèse de M. Teirlinck selon laquelle l'article 8 du règlement de la Commission est invalide, il s'ensuit que la validité des mesures visées dans la lettre ne saurait être mise en doute. Il pourrait en être autrement si M. Teirlinck prétendait que, en établissant la liste commune des demandes valablement introduites aux fins de l'application des règles de priorité prévues à l'article 8, paragraphes 1, 2 et 3, la Commission et les autorités des fonds nationaux avaient commis une erreur matérielle ou n'avaient pas respecté les exigences du droit communautaire. Tel n'est pas le cas. Nous en concluons que les doutes exprimés par la juridiction de renvoi au sujet de la validité de la lettre de la Commission du 29 juin 1990 (ou de l'une ou l'autre des mesures auxquelles la lettre se réfère) sont dépourvus de fondement.

La sixième question

50. La sixième question concerne l'interprétation de l'article 6, paragraphe 4, du règlement de la Commission, aux termes duquel les autorités du fonds informent par écrit, avant le 1er septembre 1990, le demandeur d'une prime de déchirage pour un pourcentage supérieur à 70 % des taux indiqués à l'article 5 de ce que sa demande est acceptée ou refusée.

51. Le ministre n'a pas respecté le délai expirant le 1er septembre 1990. La décision de refus de la demande de prime de déchirage

25 — Voir le point 14 ci-dessus.

26 — Voir l'arrêt du 19 mai 1993, Cook/Commission (C-198/91, Rec. p. I-2487, points 13 à 15).

introduite par M. Teirlinck pour le « Tonny » a été prise le 19 septembre 1990. La juridiction de renvoi demande si le non-respect par le ministre de la date limite du 1er septembre 1990 implique que la demande de M. Teirlinck doit être réputée acceptée.

52. Il convient de répondre à cette question par la négative. On ne saurait admettre que l'absence de notification par les autorités des fonds de l'acceptation éventuelle d'une demande, avant le 1er septembre 1990, implique automatiquement que cette demande est réputée acceptée. Une telle solution irait à l'encontre des objectifs des règlements du Conseil et de la Commission. Ainsi que l'observe le gouvernement néerlandais, les primes de déchirage ainsi octroyées excéderaient les disponibilités budgétaires. Il est clair que la disposition de l'article 6, paragraphe 4, ne saurait primer les autres dispositions du règlement de la Commission selon lesquelles des primes de déchirage ne peuvent être payées que dans les limites des disponibilités budgétaires.

53. Le but du délai prévu par l'article 6, paragraphe 4, est d'inciter les autorités des fonds à examiner rapidement les demandes de primes de déchirage et de coordonner les activités des divers fonds nationaux. L'article 6, paragraphe 4, ne cherche pas seulement à protéger les intérêts des demandeurs mais aussi, en ordre principal, à faire fonctionner efficacement l'action de déchirage. C'est à cette fin que le règlement de la Commission prévoit des délais dans lesquels les différentes étapes du processus de déchirage, à savoir l'introduction des demandes [27] et le déchirage des bateaux [28], doivent être accomplies. Le règlement de la Commission ne vise manifestement pas à attacher comme effet automatique au non-respect de la date limite du 1er septembre 1990 l'acceptation d'une demande de prime de déchirage. Cette conséquence n'est pas davantage dictée par des considérations supérieures de sécurité juridique.

Conclusion

54. Nous estimons en conséquence que les questions déférées à la Cour doivent recevoir les réponses suivantes:

« 1) L'article 5, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure

27 — Voir l'article 6, paragraphe 1.
28 — Voir l'article 7.

ne confère pas au demandeur d'une prime de déchirage pour un bateau de navigation intérieure le droit de voir sa demande acceptée si les moyens financiers des fonds des États membres concernés sont globalement suffisants.

2) L'article 5, paragraphe 1, du règlement du Conseil ne confère pas au demandeur d'une prime de déchirage pour un pousseur le droit de voir sa demande acceptée si les disponibilités budgétaires du compte commun pour les bateaux à cargaison sèche et les pousseurs visé à l'article 3, paragraphe 3, dudit règlement sont suffisantes.

3) Les articles 1er, paragraphe 2, et 8 du règlement (CEE) n° 1102/89 de la Commission, du 27 avril 1989, fixant certaines mesures d'application du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure doivent être interprétés en ce sens qu'une demande de prime de déchirage valablement introduite pour un pousseur doit être refusée si les moyens financiers nécessaires pour la satisfaire sont supérieurs au budget de 5 millions d'écus visé à l'article 1er, paragraphe 2, pour les pousseurs, indépendamment de la circonstance que le budget mentionné dans cette disposition pour les bateaux à cargaison sèche et/ou le budget mentionné pour les bateaux-citernes ne sont pas épuisés après acceptation de toutes les demandes de primes de déchirage relatives à ces catégories de bateaux.

4) L'examen des points soulevés n'a révélé l'existence d'aucun élément susceptible d'affecter la validité du règlement précité de la Commission.

5) L'examen des points soulevés n'a révélé l'existence d'aucun élément susceptible d'affecter la validité de la lettre n° 56765 adressée le 29 juin 1990 par la Commission au royaume des Pays-Bas ni d'aucune des mesures visées dans cette lettre.

6) L'article 6, paragraphe 4, du règlement précité de la Commission doit être interprété en ce sens que l'absence de notification par les autorités du fonds de l'acceptation d'une demande de prime de déchirage, avant le 1er septembre 1990, n'implique pas que la demande doive être réputée acceptée. »