ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
30 janvier 1997 *

Dans l'affaire C-178/95,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Rechtbank van koophandel te Antwerpen (Belgique) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Wiljo NV

et

Belgische Staat,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure (JO L 116, p. 25), et sur la validité de la décision de la Commission du 6 mai 1993 rejetant une demande d'exemption de la contribution spéciale au fonds de déchirage instituée par l'article 8, paragraphe 1, sous a), dudit règlement,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, faisant fonction de président de chambre (rapporteur), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann et M. Wathelet, juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: Mme D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Wiljo NV, par Me Francis Herbert, avocat au barreau de Bruxelles,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. Götz zur Hausen, conseiller juridique, et Marc van der Woude, membre du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Wiljo NV, représentée par Mes Francis Herbert et Koenraad van den Broek, avocat au barreau de Bruxelles, et de la Commission, représentée par M. Thomas van Rijn, conseiller juridique, en qualité d'agent, à l'audience du 20 juin 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 septembre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 6 juin 1995, parvenue au greffe de la Cour le 8 juin suivant, le Rechtbank van koophandel te Antwerpen a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, cinq questions préjudicielles sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 1101/89

du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure (JO L 116, p. 25, ci-après le « règlement »), ainsi que sur la validité d'une décision de la Commission du 6 mai 1993 rejetant une demande d'exemption de la contribution spéciale au fonds de déchirage instituée par l'article 8, paragraphe 1, sous a), dudit règlement.

2 Les questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant Wiljo NV (ci-après « Wiljo ») à l'État belge à propos du versement au fonds de déchirage belge de la contribution spéciale évoquée ci-dessus.

3 Le règlement vise à réaliser une réduction substantielle des surcapacités structurelles dans le domaine de la navigation intérieure. A cet effet, il instaure un système d'actions de déchirage coordonnées sur le plan communautaire concernant, selon son article 2, tant les bateaux porteurs que les pousseurs.

4 En vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement, 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. Selon l'article 4, paragraphe 1, le propriétaire verse, pour chacun des bateaux soumis au règlement, une cotisation à l'un de ces fonds.

5 Afin d'éviter que les effets de l'action de déchirage ne soient annulés par la mise en service simultanée d'une cale supplémentaire, l'article 8, paragraphe 1, sous a), du règlement prévoit que, pendant une certaine période, la mise en service, sur des voies navigables, de bateaux nouvellement construits est subordonnée à la condition que le propriétaire du nouveau bateau déchire sans prime de déchirage un tonnage de cale équivalant à celui de ce bateau (règle dite du « vieux pour neuf ») ou que, s'il ne déchire aucun bateau, il verse au fonds de déchirage une contribution spéciale d'un montant égal à celui de la prime de déchirage fixée pour un tonnage égal à celui des nouveaux bateaux.

6 L'article 8, paragraphe 3, assortit cette règle de certaines exceptions. En particulier, l'article 8, paragraphe 3, sous c), dispose:

« La Commission peut, après consultation des États membres et des organisations représentatives de la navigation intérieure au niveau communautaire, exclure des bateaux spécialisés du champ d'application du paragraphe 1. »

7 Dans une note du 7 décembre 1990, les services de la Commission ont défini les critères généraux pour l'appréciation des demandes d'exemption des bateaux au titre de l'article 8, paragraphe 3, sous c), du règlement. Selon cette note, peuvent être exclus de l'application de la règle du « vieux pour neuf » les bateaux présentant « des caractéristiques techniques tellement spécifiques que, si ces bateaux sont ajoutés à la capacité des flottes ... les objectifs de la réglementation communautaire n'en sont pas mis en cause ».

8 Wiljo est une entreprise qui a pour activité le ravitaillement de navires de mer.

9 Le 19 janvier 1993, elle a introduit auprès de la Commission une demande d'exemption au titre de l'article 8, paragraphe 3, sous c), du règlement pour la mise en service d'un bateau de ravitaillement, dénommé le « mts Smaragd ». Elle y a décrit ce dernier comme un bateau de ravitaillement à moteur de 2 500 tonnes, long de 100 mètres, large de 11,40 mètres, haut de 4 mètres et a déclaré qu'il serait exclusivement affecté au ravitaillement des navires de mer.

10 Par lettre du 6 mai 1993, adressée à Wiljo et signée par un membre de la Commission, cette dernière a fait savoir à Wiljo que, après consultation des représentants des États membres et du « Groupe d'experts — Assainissement structurel de la navigation intérieure », elle considérait que le bateau était techniquement apte au transport de toutes sortes de chargements liquides, qu'il ne

se distinguait pas fortement, en ce qui concerne sa construction et son équipement, des bateaux-citernes conventionnels et que, pour cette raison, le bateau contribuait à l'accroissement des capacités de la flotte soumise aux mesures d'assainissement fixées par le règlement. Dès lors, elle avait décidé, se fondant sur l'article 8, paragraphe 3, sous c), du règlement, de rejeter la demande d'exemption et d'adresser une copie de la lettre aux autorités chargées de la gestion du fonds de déchirage belge.

11 A la suite de cette décision, les autorités belges ont, par lettre du 1er octobre 1993, réclamé à Wiljo une contribution spéciale au fonds de déchirage au titre de l'article 8, paragraphe 1, sous a), du règlement.

12 Par requête du 6 avril 1995, Wiljo a introduit un recours contre cette décision devant le Rechtbank van Koophandel.

13 Selon l'ordonnance de renvoi, Wiljo maintient, dans le cadre de ce recours, qu'elle n'est pas obligée de payer la contribution spéciale au motif que le mts Smaragd est un bateau de ravitaillement qui a été spécialement équipé et est exclusivement utilisé pour fournir du carburant aux navires de mer et qu'il ne peut pas être comparé à un bateau-citerne ordinaire. Pour cette raison, elle estime que la décision de la Commission du 6 mai 1993 est en contradiction avec l'économie générale du règlement et qu'elle ne contient pas une analyse techniquement correcte des caractéristiques et de l'équipement du bateau.

14 C'est au vu de ces arguments que le Rechtbank van koophandel a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Eu égard au préambule, à la finalité générale et à l'économie particulière du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure, la notion de 'bateaux

spécialisés' figurant à l'article 8, paragraphe 3, sous c), dudit règlement vise-t-elle les bateaux qui, en raison de leur construction et de leur équipement spécifique ou en raison de l'usage spécifique qui en est fait, n'augmentent pas la cale ou le tonnage de la navigation intérieure et qui, de ce fait, ne sont pas de nature à influencer la surcapacité structurelle du transport des marchandises sur le réseau des voies navigables reliées entre elles des États membres de l'Union européenne?

2) Eu égard au principe de proportionnalité, le critère de la 'convenance technique pour la navigation intérieure' appliqué par la Commission des Communautés européennes dans sa décision du 6 mai 1993, qui a pour conséquence que les bateaux, qui ne sont en réalité pas utilisés pour le transport sur le réseau des voies navigables reliées entre elles des États membres, sont aussi soumis à l'obligation de contribution dans le cadre du 'régime ancien pour nouveau', n'est-il pas incompatible avec la finalité et l'économie du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure?

3) Eu égard au préambule, à la finalité générale et à l'économie spécifique du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure, le fait qu'un bateau convienne uniquement théoriquement à la navigation intérieure en ce sens que ce n'est qu'après des transformations compliquées et coûteuses et donc économiquement non réalistes que le bateau pourrait être rendu convenable à la navigation intérieure ou en ce sens que cette utilisation du bateau pour le transport sur les eaux intérieures ne serait absolument pas rentable économiquement parce que le bateau n'a pas été conçu ni équipé pour la navigation intérieure suffit-il pour que le propriétaire soit soumis à l'obligation de contribution dans le cadre du 'régime ancien pour nouveau'?

4) Eu égard au préambule, à la finalité générale et à l'économie particulière du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure, la décision prise par la Commission des Communautés européennes le 6 mai 1993 concernant le mts 'Smaragd' peut-elle être considérée comme valide étant donné qu'elle soumet à l'obligation de contribution unique dans le cadre du 'régime ancien pour nouveau' un bateau qui a été spécialement conçu, construit et équipé en tant que bateau de ravitaillement destiné exclusivement au ravitaillement de

navires de mer en carburant et qui n'est pas particulièrement approprié, ni destiné au transport de carburants pour les tiers, ou même pour son propre compte, sur les eaux intérieures et qui, de ce fait, n'augmente pas la cale ni le tonnage de la navigation intérieure?

5) L'application par la Commission du critère de la convenance technique plutôt que celui de l'utilisation effective du bateau ne constitue-t-elle pas une violation de l'interdiction de discrimination, étant donné que, selon le critère utilisé par la Commission pour les bateaux mis en service en Belgique, aux Pays-Bas, au Luxembourg, en Allemagne et en France, la contribution unique est due dans certains cas sans que le bateau soit effectivement utilisé pour la navigation intérieure et sans qu'il contribue de ce fait à l'augmentation du tonnage de la navigation intérieure alors que la contribution unique n'est due sur la mise en service d'un bateau dans les autres États membres que si l'utilisation véritable (sur le réseau des voies navigables reliées entre elles de la Communauté) y donne lieu? »

15 Il convient d'abord de relever que la Commission soutient qu'il n'y a pas lieu de répondre aux questions préjudicielles, ou tout au moins à certaines d'entre elles, parce qu'elles mettent en cause, directement ou indirectement, la validité de sa décision du 6 mai 1993. Or, le propriétaire d'un bateau destiné à la navigation intérieure, dont la demande d'exemption au titre de l'article 8, paragraphe 3, point c), du règlement a été rejetée par la Commission, ne serait plus fondé à mettre en doute la validité de ce rejet dans le cadre d'un recours contre une mesure nationale d'exécution de cette décision, dès lors que le délai prévu par l'article 173 du traité CE pour demander son annulation est expiré. La Commission se réfère notamment à l'arrêt du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833).

16 Wiljo conteste ce point de vue. Elle soutient que ce sont principalement les autorités nationales qui sont chargées de la gestion du fonds et qu'elle pouvait, dès lors, raisonnablement supposer que la décision de la Commission pourrait être contestée dans le cadre d'une procédure contre ces autorités devant les juridictions nationales. Il en irait d'autant plus ainsi que, dans sa lettre du 6 mai 1993, la Commission avait déclaré qu'une copie de la décision serait adressée aux autorités belges.

17 Dans ce contexte, Wiljo renvoie à l'arrêt du 21 mai 1987, Rau Lebensmittelwerke e. a. (133/85, 134/85, 135/85 et 136/85, Rec. p. 2289), dans lequel la Cour a dit pour droit que la possibilité d'introduire, en vertu de l'article 173 du traité, un recours direct contre une décision d'une institution communautaire n'exclut pas celle de former, devant une juridiction nationale, un recours contre un acte d'une autorité nationale exécutant cette décision, en faisant valoir l'illégalité de celle-ci.

18 Enfin, Wiljo fait observer que l'arrêt TWD Textilwerke Deggendorf, précité, a été prononcé après l'expiration du délai d'introduction d'un éventuel recours en annulation contre la décision de la Commission du 6 mai 1993.

19 A ce propos, il y a lieu de constater que, selon une jurisprudence bien établie, une décision adoptée par les institutions communautaires qui n'a pas été attaquée par son destinataire dans le délai prévu par l'article 173 du traité devient définitive à son égard (voir, notamment, arrêts du 17 novembre 1965, Collotti/Cour de justice, 20/65, Rec. p. 1045; du 12 octobre 1978, Commission/Belgique, 156/77, Rec. p. 1881, et du 10 juin 1993, Commission/Grèce, C-183/91, Rec. p. I-3131, points 9 et 10). Une telle jurisprudence est fondée notamment sur la considération que les délais de recours visent à sauvegarder la sécurité juridique en évitant la remise en cause indéfinie des actes communautaires entraînant des effets de droit.

20 Cette jurisprudence, qui s'applique aux destinataires d'une décision, tels que Wiljo, a été rappelée dans l'arrêt TWD Textilwerke Deggendorf, précité, où la Cour a constaté que le principe dégagé par ladite jurisprudence pouvait également, dans certaines circonstances, s'appliquer au bénéficiaire d'une aide d'État faisant l'objet d'une décision de la Commission, adressée directement au seul État membre dont relevait ce bénéficiaire.

21 Ainsi la Cour a-t-elle estimé en substance que le bénéficiaire d'une aide ne peut pas invoquer l'invalidité d'une décision — adressée par la Commission à un État membre et notifiée par ce dernier au bénéficiaire — ordonnant à cet État membre

de récupérer l'aide versée à ce bénéficiaire, dans le cadre d'une procédure engagée devant les juridictions nationales à l'encontre de la décision d'exécution adoptée par les autorités de cet État, dès lors que le bénéficiaire de l'aide a omis de demander l'annulation de la décision de la Commission au titre de l'article 173 du traité et qu'il aurait pu sans aucun doute le faire. La Cour a en effet considéré qu'adopter la solution contraire reviendrait à reconnaître au bénéficiaire de l'aide la faculté de contourner le caractère définitif qui, en vertu du principe de sécurité juridique, doit s'attacher à une décision après l'expiration du délai de recours prévu par l'article 173.

22 Quant à l'argument tiré de l'arrêt Rau Lebensmittelwerke e. a., précité, il suffit de rappeler que la Cour l'a déjà écarté dans l'affaire TWD Textilwerke Deggendorf, précité, point 20, au motif que, dans la première affaire, il résultait du rapport d'audience que chacune des demanderesses au principal avait introduit devant la Cour un recours en annulation contre la décision en cause et que, dès lors, la Cour ne s'était pas prononcée, et n'avait pas à se prononcer, dans ledit arrêt, sur les effets de forclusion qui s'attachent à l'écoulement des délais de recours.

23 En l'espèce, il est constant que l'article 8, paragraphe 3, sous c), du règlement donne à la Commission le pouvoir exclusif d'exempter des bateaux spécialisés, que Wiljo lui a demandé d'adopter une décision au titre de cette disposition, que Wiljo n'a pas, sur le fondement de l'article 173 du traité, demandé l'annulation de la décision de la Commission du 6 mai 1993 qui lui a été adressée, même si, indubitablement, elle aurait pu le faire, et qu'elle a, en revanche, formé devant la juridiction nationale un recours par lequel elle conteste l'application faite par les autorités belges de la décision de la Commission.

24 Il résulte de l'ensemble de ces considérations que, en vertu du principe de la sécurité juridique, la juridiction nationale est liée par la décision de la Commission du 6 mai 1993 adressée à Wiljo selon laquelle le mts Smaragd n'est pas un bateau spécialisé au sens de l'article 8, paragraphe 3, sous c), du règlement.

25 Dans ces conditions, il y a lieu d'examiner si les questions préjudicielles n'ont d'autre but que de permettre à la juridiction nationale de trancher la question de la validité de la décision de la Commission du 6 mai 1993 ou si elles portent également sur l'interprétation des dispositions qui définissent le champ d'application du règlement.

26 A cet égard, Wiljo soutient que, à tout le moins, la première et la troisième question préjudicielle doivent être comprises comme concernant la délimitation du champ d'application du règlement et non pas la validité de la décision de la Commission. Selon elle, un bateau tel que le mts Smaragd ne relève pas du champ d'application du règlement de sorte que la décision par laquelle les autorités belges ont réclamé la contribution spéciale au fonds de déchirage lui est contraire. Une telle contestation de la légalité de la décision des autorités belges devrait être tranchée par les juridictions nationales qui, à cette fin, pourraient soumettre à la Cour de justice des questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement.

27 Ce point de vue ne saurait être admis. Comme l'a relevé M. l'avocat général aux points 14 et 15 de ses conclusions, toutes les questions préjudicielles doivent être comprises comme concernant exclusivement, de façon directe ou indirecte, la validité de la décision de la Commission du 6 mai 1993.

28 En effet, ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, Wiljo a fait valoir devant le Rechtbank van koophandel, d'une part, que le Smaragd était exclusivement utilisé pour le ravitaillement de navires de mer et qu'il ne pouvait être comparé à un bateau-citerne ordinaire, de sorte que la décision de la Commission était incompatible avec la finalité générale du règlement et, d'autre part, qu'elle ne comportait pas d'analyse technique appropriée des caractéristiques et de l'équipement du bateau. Il en résulte clairement que Wiljo conteste, devant la juridiction nationale, la validité de la décision de la Commission au motif qu'elle est contraire au règlement. Cette constatation trouve confirmation dans la requête introduite par Wiljo devant le Rechtbank van koophandel, dans laquelle elle se réfère expressément à l'article 8, paragraphe 3, sous c), du règlement et conclut que, pour les raisons qui précèdent, la décision de la Commission ne peut pas être considérée comme valide.

29 Il y a donc lieu de constater que les questions de la juridiction nationale, qui sont identiques à celles énoncées par Wiljo dans sa requête, sont en réalité destinées à permettre à cette juridiction de vérifier le bien-fondé de cette thèse et de se prononcer sur la validité de la constatation, faite par la Commission dans sa décision, que le Smaragd ne remplissait pas les conditions nécessaires pour être considéré comme un bateau spécialisé au sens de l'article 8, paragraphe 3, sous c).

30 Dans ces conditions, modifier la substance des questions préjudicielles dans le sens proposé par Wiljo serait incompatible avec le rôle dévolu à la Cour par l'article 177 du traité ainsi qu'avec son obligation d'assurer la possibilité aux gouvernements des États membres et aux parties intéressées de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut CE de la Cour, compte tenu du fait que, en vertu de cette disposition, seules les décisions de renvoi sont notifiées aux parties intéressées (voir, notamment, arrêt du 1er avril 1982, Holdijk e. a., 141/81, 142/81 et 143/81, Rec. p. 1299, point 6, et ordonnance du 19 juillet 1996, Modesti, C-191/96, non encore publiée au Recueil, point 5).

31 Il y a donc lieu de répondre aux questions posées que la juridiction nationale est liée par une décision de la Commission adressée au propriétaire d'un bateau selon laquelle ce bateau n'est pas un bateau spécialisé au sens de l'article 8, paragraphe 3, sous c), du règlement, lorsque le destinataire n'a pas formé dans les délais impartis un recours contre cette décision sur le fondement de l'article 173, quatrième alinéa, du traité.

Sur les dépens

32 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a 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 (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Rechtbank van koophandel te Antwerpen, par ordonnance du 6 juin 1995, dit pour droit:

La juridiction nationale est liée par une décision de la Commission adressée au propriétaire d'un bateau selon laquelle ce bateau n'est pas un bateau spécialisé au sens de l'article 8, paragraphe 3, sous c), du règlement (CEE) n° 1101/89 du Conseil, du 27 avril 1989, relatif à l'assainissement structurel dans la navigation intérieure, lorsque le destinataire n'a pas formé dans les délais impartis un recours contre cette décision sur le fondement de l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE.

Gulmann Edward Puissochet

Jann Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 janvier 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida