CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 8 octobre 2002 [1]

I — Introduction

1. La présente procédure de renvoi préjudiciel concerne la perception, en Grèce, de taxes aéroportuaires, de montants différents, frappant respectivement les vols intérieurs et les vols internationaux. Le juge de renvoi s'interroge sur sa compatibilité avec le règlement (CEE) n° 2408/92 [2], ainsi qu'avec les articles 18 CE et 49 CE.

II — Cadre juridique

1. *Le règlement n° 2408/92*

2. Le règlement n° 2408/92, pris sur le fondement de l'article 80, paragraphe 2, CE, fait partie de ce que l'on appelle le «troisième paquet» de mesures arrêtées par le Conseil en vue d'établir progressivement le marché intérieur du transport aérien (voir le premier considérant). Il prévoit notamment le libre accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (voir article 1er).

3. L'article 3, paragraphe 1, du règlement est libellé comme suit:

«Sous réserve du présent règlement, les transporteurs aériens communautaires sont autorisés par le ou les États membres concernés à exercer des droits de trafic sur les liaisons intracommunautaires.»

2. *La législation grecque*

4. La loi n° 2065/1992 [3] dispose, en son article 40, dont le paragraphe 7 a été ajouté

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Règlement du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (JO L 240, p. 8).

3 — FEK (*Journal officiel de la République hellénique*) A' 113.

par l'article 27, paragraphe 2B, de la loi n° 2668/1998 [4], comme suit:

«7. Une taxe de modernisation et de développement des aéroports est perçue à charge de chaque passager, âgé de plus de 12 ans, partant pour une destination située à l'intérieur du pays ou à l'étranger, au départ des aéroports grecs (relevant de l'État, des pouvoirs locaux ou du secteur privé) selon les modalités suivantes:

a) une taxe en drachmes d'un montant équivalant à 10 ECU est perçue à charge des passagers partant pour une destination finale éloignée de plus de 100 kilomètres et de moins de 750 kilomètres de l'aéroport de départ;

b) une taxe en drachmes d'un montant équivalant à 20 ECU est perçue à charge des passagers partant pour une destination finale éloignée de plus de 750 kilomètres de l'aéroport de départ.»

4 — FEK A' 282.

III — La procédure

5. Pour un vol d'Iraklio à Marseille le 10 août 1998, le requérant au principal a acquitté une taxe de modernisation et de développement des aéroports, d'un montant de 6 900 GRD, ce qui correspond à environ 20 euros. Il sollicite de l'État hellénique le remboursement de la moitié de ce montant.

6. D'après les constatations du juge de renvoi, la perception de la taxe n'est assortie d'aucune contrepartie. Il s'agit au contraire d'une taxe perçue par les compagnies aériennes et reversée à la banque de l'État hellénique. Elle est affectée à la construction d'ouvrages et à la fourniture d'équipements dans les aéroports et à leur modernisation.

7. Le tribunal de renvoi observe que la taxe doublée s'applique principalement aux vols internationaux. Aucun vol intérieur n'excéderait 750 kilomètres et un seul vol international, à savoir la ligne Corfou-Rome, resterait au-dessous de la limite de 750 kilomètres.

8. L'ordonnance de renvoi rejette également l'argument avancé par le gouvernement hellénique dans l'instance au princi-

pal, suivant lequel la taxe serait minime et au reste justifiée au motif que les passagers des vols internationaux seraient présumés bénéficier de services en quantité et en durée plus importantes. En effet, la nature de la taxe en cause ne correspondrait pas à celle d'une redevance payée en contrepartie d'un service. L'imposition de la taxe poursuivrait au contraire des objectifs étatiques.

9. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le requérant au principal voit dans la réglementation hellénique une infraction à l'article 18 CE aux termes duquel tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres et à l'article 49 CE, qui interdit toute restriction à la libre prestation des services. En effet, la disposition nationale en cause constituerait une forme dissimulée de discrimination au détriment non seulement des vols internationaux, mais aussi des vols intracommunautaires. Le requérant fait également valoir que la disposition litigieuse enfreint les dispositions du règlement n° 2408/92, en ce que l'article 3 dudit règlement établit, au profit des transporteurs communautaires, une liberté générale d'accès aux liaisons intracommunautaires, lesquelles comprennent les liaisons intérieures d'un État membre. Il se fonde notamment sur l'arrêt rendu dans l'affaire Commission/France [5]. Enfin, il invoque une violation de l'interdiction de discrimination.

5 — Arrêt du 5 octobre 1994 (C-381/93, Rec. p. I-5145).

IV — La question préjudicielle

10. C'est dans ce contexte que le tribunal de renvoi a déféré la question suivante:

«Convient-il d'interpréter les articles 8 A (devenu, après modification, article 18 CE) et 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE) et 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil en ce sens qu'ils interdisent à un État membre d'imposer une charge fiscale pour les vols intérieurs différente de celle qu'il impose pour les vols intracommunautaires, entraînant directement pour les vols intracommunautaires une charge double de celle applicable aux vols intérieurs?»

V — Observations des participants à la procédure

11. Le requérant au principal a, par mémoire parvenu à la Cour le 5 juillet 2001, présenté des observations. Le délai ouvert à cette fin avait toutefois déjà expiré le 29 juin et la procédure écrite avait pris fin le 3 juillet. Ces observations ne peuvent dès lors pas être prises en considération.

1. *Le gouvernement hellénique*

12. Le gouvernement grec rappelle tout d'abord que 65 % du produit de la taxe sont affectés à l'exécution de travaux de développement et de modernisation de l'aéroport dans lequel elle est perçue. Le solde de 35 % serait, quant à lui, mis à disposition du gouvernement pour exécution de travaux dans l'un quelconque des aéroports du pays.

13. Le gouvernement hellénique n'examine pas de manière plus précise les questions juridiques suscitées par l'ordonnance de renvoi. Il expose simplement que la réglementation ayant donné lieu à l'ordonnance de renvoi a été modifiée par l'article 16 de la loi n° 2892/2001, entrée en vigueur le 1er mars 2001, en ce sens qu'une taxe de modernisation et de développement des aéroports est désormais perçue uniformément pour l'ensemble des vols, à hauteur de 12 euros.

2. *Le gouvernement italien*

14. Le gouvernement italien est d'avis que la législation hellénique est compatible avec le droit communautaire. Il admet que la taxe frappant les vols internationaux est deux fois plus élevée que pour les vols intérieurs. Toutefois, cette différenciation reposerait sur l'application d'un critère neutre (la distance) et non sur la nature des vols ou la nationalité de la compagnie aérienne ou des passagers.

15. Cette mesure ne constituerait pas une violation de l'article 18 CE, dans la mesure où elle n'affecte pas la libre circulation et le droit de séjour sur le territoire d'un État membre. Il ne pourrait à la rigueur en être autrement que si le montant de la taxe avait un effet dissuasif ou était constitutif d'une discrimination au détriment des ressortissants d'autres États membres. Ces deux hypothèses ne se vérifieraient pas.

16. De même, on ne saurait constater une infraction à la libre prestation des services. La différence de traitement reposerait sur l'application d'un critère neutre (la distance) et ne recèlerait aucune discrimination déguisée. La taxe n'aurait d'incidence que sur les tarifs des vols proposés sur les lignes internationales. Cela ne constituerait pas pour autant un frein à la libre concurrence ou à la libre prestation des services des transporteurs nationaux et internationaux.

17. La réglementation en cause ne serait pas non plus incompatible avec l'article 3 du règlement n° 2408/92. Il n'y aurait aucun élément permettant de penser que l'autorisation d'exercer des droits de trafic sur des liaisons intracommunautaires au départ de la Grèce soit subordonnée au paiement de la taxe.

3. *La Commission*

18. La Commission souligne que l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92 instaure le principe de la libre prestation des services de transport aérien. Selon une jurisprudence constante, toute réglementation nationale ayant pour effet de rendre la prestation de services entre les États membres plus difficile que la prestation de services purement interne à un État membre serait dès lors interdite [6]. La taxation en cause aboutirait à grever les vols internationaux d'une taxe de 20 euros, contre 10 euros pour les vols nationaux, ce qui aurait pour effet de rendre plus difficile la prestation de services entre les États membres.

19. La Commission estime que la restriction apportée à la libre prestation des services n'est pas non plus justifiée. Les différences de quantité de services à fournir selon les types de liaison ne seraient mentionnées que dans un document du service de liaison civile hellénique (YPA). Dans ce document, il est fait état de ce que le volume des passagers par heure est plus élevé dans le cas de vols intérieurs que pour les vols internationaux. La Commission estime que cette considération n'est pas pertinente étant donné que, par exemple à l'aéroport d'Athènes, le nombre des passagers en partance varie selon le terminal de départ et non selon qu'il s'agit de vols intérieurs ou de vols internationaux.

6 — La Commission renvoie à l'arrêt Commission/France (précité à la note 5).

20. Au reste, la taxe n'est assortie d'aucune contrepartie directe. Il résulte de l'article 14 de la convention de développement de l'aéroport de Spáta que les taxes doivent contribuer à couvrir les frais de développement et d'entretien de l'aéroport en général.

21. De même, l'engagement contracté par le gouvernement grec vis-à-vis de la société de l'aéroport de Spáta, de ne pas modifier le régime des taxes dans un sens qui restreindrait les recettes financières de la société de l'aéroport, ne justifierait pas les différences de taxation: d'une part, un régime de taxation non discriminatoire pourrait procurer des recettes d'un montant équivalent et, d'autre part, une telle convention ne saurait modifier les obligations résultant du droit communautaire.

VI — Prise de position

1. *Interprétation de l'article 49 CE et de l'article 3 du règlement n° 2408/92 — Libre prestation des services*

a) Restriction à la libre prestation des services

22. Le règlement n° 2408/92 a pour objet de définir dans le secteur du transport

aérien les conditions d'application du principe de la libre prestation des services [7]. Il y a lieu de l'apprécier à la lumière de l'article 49 CE tel qu'interprété par la jurisprudence [8].

23. Selon la jurisprudence, l'article 49 CE s'oppose à l'application de toute réglementation nationale qui, sans justification objective, entrave la possibilité pour un prestataire de services d'exercer effectivement la liberté de prestation des services ainsi que, dans l'optique d'un marché unique, à l'application de toute réglementation nationale ayant pour effet de rendre la prestation de services entre États membres plus difficile que la prestation de services purement interne à un État membre [9]. On est en présence d'une telle restriction rendant plus difficile la prestation lorsqu'une prestation transfrontalière est plus onéreuse par rapport à des prestations comparables confinées au territoire national [10].

24. La réglementation hellénique litigieuse, entre-temps supprimée, prévoyait une taxe de 10 euros pour les vols de 100 à 750 kilomètres et de 20 euros pour les vols supérieurs à 750 kilomètres. Selon les constatations du tribunal de renvoi, toutes les liaisons intérieures tombaient dans la catégorie des vols inférieurs à 750 kilomètres, alors que toutes les liaisons intracommunautaires, à l'exception de la ligne Corfou-Rome, relevaient de la deuxième catégorie. À prestation semblable, la taxe perçue sur les vols intérieurs s'élevait à la moitié de celle perçue sur les vols intracommunautaires. Force est dès lors de constater que la réglementation hellénique en cause engendre une restriction à la libre prestation des services dans le secteur du transport aérien garantie par l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92 et par l'article 49 CE.

25. Ce n'est qu'à titre complémentaire que l'on notera que, selon la jurisprudence précitée et contrairement à l'opinion soutenue par le gouvernement italien dans la présente affaire, il est indifférent que la taxe soit appliquée sans discrimination fondée sur la nationalité. Il suffit que la prestation intracommunautaire transfrontalière soit renchérie par rapport à une prestation nationale analogue. L'article 49 CE énonce une interdiction en termes de restriction et non une interdiction en termes de discrimination pure et simple.

b) Justification de la restriction

26. Dans les développements qui suivent, il convient d'examiner si la restriction à la

7 — Arrêt du 18 janvier 2001, Italie/Commission (C-361/98, Rec. p. I-385, point 32). Voir également la motivation exhaustive de notre prise de position dans les conclusions du 6 mars 2001 dans l'affaire Commission/Portugal (arrêt du 26 juin 2001, C-70/99, Rec. p. I-4845, spécialement p. I-4847, points 27 à 41).

8 — Arrêt Commission/Portugal, précité à la note 7, point 22.

9 — Arrêt Commission/France, précité à la note 5, points 16 et suiv. Arrêt Commission/Portugal, précité à la note 7, point 27.

10 — Arrêts du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne (205/84, Rec. p. 3755, point 28), et Commission/Portugal, précité à la note 7, point 28.

libre prestation des services ainsi constatée peut éventuellement se justifier. La libre prestation des services, en tant que principe fondamental du traité, ne peut être restreinte par des réglementations que pour autant que de telles restrictions seraient justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et s'appliquent sur le territoire relevant de la souveraineté de l'État de la prestation à l'ensemble des personnes ou entreprises exerçant dans cet État. En outre, la réglementation nationale en cause ne peut être justifiée que si elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif [11].

27. Rien ne permet de dire que les dispositions helléniques entraîneraient une discrimination des prestataires de services en raison de leur nationalité. La différenciation est uniquement fonction de la distance parcourue. La première des conditions précitées — à savoir que la restriction s'applique à toutes les personnes et à toutes les entreprises — est donc remplie.

28. Il faut cependant se demander dans quelle mesure la discrimination constatée est justifiée par des raisons d'intérêt général.

29. Le gouvernement hellénique observe que les recettes tirées de la perception de la taxe profitent au développement et à la modernisation des aéroports. Les deux tiers du produit de la taxe vont à l'aéroport dans lequel elle est perçue, et un tiers est mis à disposition du gouvernement en vue d'une répartition entre l'ensemble des aéroports helléniques. Toutefois, comme le souligne à juste titre la Commission, des objectifs de nature économique ne peuvent pas constituer des raisons d'ordre public au sens de l'article 46 CE, qui justifieraient une différence de traitement entre prestations nationales et prestations transfrontalières [12]. La modernisation et le développement des aéroports helléniques pourraient tout aussi bien être financés par la perception d'une taxe assurant une égalité de traitement entre vols nationaux et intracommunautaires.

30. La Commission mentionne comme possible justification l'élément invoqué par l'YPA suivant lequel le nombre des passagers en partance par heure serait plus élevé pour les vols intérieurs que pour les vols transfrontaliers.

31. À cet égard, il convient tout d'abord de constater que les faits qui sous-tendent cette constatation ne sont pas constants. La Commission met en tout cas en doute les affirmations de l'YPA et est d'avis que le

11 — Arrêts du 31 mars 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663, point 32); du 30 novembre 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165, point 37); du 28 mars 1996, Guiot (C-272/94, Rec. p. I-1905, points 11 et 13); du 1er février 2001, Mac Quen e.a. (C-108/96, Rec. p. I-837, point 26), et du 20 février 2001, Analir e.a. (C-205/99, Rec. p. I-1271, points 21 et 25).

12 — Arrêt du 25 juillet 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, Rec. p. I-4007, point 11).

nombre de passagers en partance (par heure) dépend non du type de vol ou du trajet, mais du terminal emprunté par les passagers en partance. Il ne résulte en tout cas pas de l'ordonnance de renvoi et des observations présentées par les gouvernements ayant participé à la procédure et par la Commission, d'éléments suffisants pour justifier une différence. Le gouvernement hellénique n'a pas avancé d'autres indications chiffrées, ni d'autres faits qui justifieraient une différence de taxation en fonction de la longueur des liaisons aériennes.

32. Force est au contraire de constater que le prélèvement perçu auprès des passagers n'est assorti d'aucune contrepartie. La taxe sert au contraire au développement général et à la modernisation des aéroports helléniques. Le tribunal de renvoi constate à cet égard qu'il s'agit d'une taxe dépourvue de contrepartie.

33. Pour ce qui est de l'engagement contracté par le gouvernement hellénique vis-à-vis de la société de l'aéroport de Spáta, on peut renvoyer aux développements ci-dessus. Des considérations économiques ne sont pas de nature à justifier une taxation différenciée.

34. On retiendra donc, en guise de conclusion partielle, que la réglementation hellénique en cause est incompatible avec le principe de la libre prestation des services au sens de l'article 49 CE et de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92.

2. *Interprétation de l'article 18 CE — Libre circulation des ressortissants de l'Union*

35. Le tribunal de renvoi pose en outre la question de savoir s'il y a lieu d'interpréter l'article 18 CE en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que le régime hellénique en cause.

36. Envisagée à la lumière de la jurisprudence existante concernant le rapport de l'article 18 CE aux autres dispositions du traité, cette question apparaît sans doute dépassée. Dans son arrêt dans l'affaire Skanavi et Chrussanthakopoulos, la Cour a statué en ce sens que l'article 18 CE, qui énonce de manière générale le droit, pour tout citoyen de l'Union, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, trouve une expression spécifique dans l'article 43 CE. Or, dans la mesure où l'espèce au principal relève de cette dernière disposition, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'interprétation de l'article 18 CE [13]. Étant donné qu'en l'espèce (comme exposé ci-dessus) l'article 49 CE s'applique aux faits de la cause, une prise de position par rapport à l'article 18 CE devient sans objet.

13 — Arrêt du 29 février 1996 (C-193/94, Rec. p. I-929, point 22). Dans le même sens, les conclusions de l'avocat général Tizzano du 25 avril 2002 dans l'affaire Oteiza Olazabal (C-100/01, prendante devant la Cour, point 18, à propos du rapport entre l'article 18 CE et l'article 39 CE).

37. Ce n'est qu'à titre subsidiaire — au cas où la Cour ne suivrait pas cet argument systématique — qu'il convient de remarquer qu'il est particulièrement douteux en l'espèce que le champ d'application de l'article 18 CE soit en définitive concerné. Si l'on prend cette disposition au pied de la lettre et qu'on l'entende comme un droit de se déplacer et de séjourner librement dans l'un des États membres, on peut d'ores et déjà se poser la question de savoir si la mesure présentement en cause relève du champ d'application de l'article 18 CE. Le régime de taxation ne concerne ni le séjour en Grèce ni le droit de circuler librement dans cet État membre.

38. La mesure pourrait tout au plus relever du champ d'application de l'article 18 CE si on l'entend comme le droit de se déplacer et de séjourner librement dans l'ensemble de l'Union et donc également entre les États membres [14]. Il y a lieu sous cet angle de constater tout d'abord que la taxation en cause n'exclut pas le droit de franchir la frontière à destination d'un autre État membre. Il est en outre possible de quitter la Grèce autrement que par avion. Or, on ne discerne pas dans l'article 18 CE un droit illimité de se déplacer avec un moyen de locomotion déterminé d'un État membre vers un autre.

39. Même si l'on s'en tient au mode de locomotion concrètement en cause, il y a lieu d'observer que l'exercice du droit de libre circulation entre les États membres peut tout au plus être rendu plus difficile du fait que cet exercice est subordonné au versement d'une taxe deux fois plus élevée que ce n'est le cas lorsque la liberté de circulation est exercée en Grèce. Toutefois, à l'évidence, le montant de la taxe perçue — 20 euros — par rapport au prix à payer pour le billet d'avion correspondant représente un ordre de grandeur plutôt négligeable. Un tel montant ne rend pas plus difficile l'exercice du droit tiré de l'article 18 CE au point de justifier la thèse d'une atteinte au droit de libre circulation au sein de l'Union.

40. À l'encontre de la thèse d'une éventuelle incompatibilité du régime de taxation avec l'article 18 CE, on retiendra toutefois, essentiellement, une autre considération: cette disposition est une expression particulière de l'interdiction générale de discrimination ancrée à l'article 12 CE [15]. Or, le régime de taxation présentement en cause ne distingue pas selon la nationalité du passager ni celle du transporteur. Le critère de taxation retenu est la distance parcourue en avion. La taxe est perçue indistinctement pour tous les trajets supérieurs à 750 kilomètres. Or, il s'agit là d'un critère objectif dont l'application n'engendre pas de discrimination. Partant, on doit conclure que l'article 18 CE ne s'oppose pas à l'application du régime de taxation litigieux.

14 — Voir dans ce sens les conclusions de l'avocat général La Pergola, du 1er juillet 1997, dans l'affaire Martínez Sala (arrêt du 12 mai 1998, C-85/96, Rec. p. I-2691, spécialement p. I-2694, point 18).

15 — Arrêts Martínez Sala, précité à la note 14, points 62 à 63, et du 20 septembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193, points 30 à 32).

VII — Conclusion

41. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons dès lors de répondre à la question préjudicielle comme suit:

«L'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE) ainsi que l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale imposant une charge fiscale pour les vols intérieurs différente de celle qu'elle impose pour les vols intracommunautaires, entraînant directement pour les vols intracommunautaires une charge double de celle applicable aux vols intérieurs.»