

ANALIR E.A.

**ARRÊT DE LA COUR**

20 février 2001 \*

Dans l'affaire C-205/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunal Supremo (Espagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

**Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) e.a.**

et

**Administración General del Estado,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4 du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) (JO L 364, p. 7),

\* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. Gulmann et M. Wathelet, présidents de chambre, D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen, M<sup>mes</sup> F. Macken et N. Colneric, MM. S. von Bahr et C. W. A. Timmermans (rapporteur), juges,

avocat général: M. J. Mischo,  
greffier: M<sup>me</sup> D. Louterman-Hubeau, chef de division,

considérant les observations écrites présentées:

- pour l'Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), par M<sup>e</sup> T. García Peña, abogado,
- pour Fletamientos de Baleares SA, par M<sup>e</sup> J. L. Goñi Etchevers, abogado,
- pour l'Unión Sindical Obrera (USO), par M<sup>e</sup> B. Hernández Bataller, abogado,
- pour le gouvernement espagnol, par M<sup>me</sup> N. Díaz Abad, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement hellénique, par M. K. Paraskevopoulou-Grigoriou et M<sup>me</sup> S. Vodina, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par M<sup>me</sup> K. Rispal-Bellanger et M. D. Colas, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement norvégien, par M. H. Seland, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. B. Mongin et M. Desantes, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de l'Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), représentée par M<sup>c</sup> B. Hernández Bataller, du gouvernement espagnol, représenté par M<sup>me</sup> N. Díaz Abad, du gouvernement hellénique, représenté par M. K. Paraskevopoulou-Grigoriou et M<sup>me</sup> S. Vodina, du gouvernement français, représenté par M. M. Seam, en qualité d'agent, du gouvernement norvégien, représenté par M. H. Seland, et de la Commission, représentée par M. M. Desantes, à l'audience du 24 octobre 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 novembre 2000,

rend le présent

### Arrêt

- 1 Par ordonnance du 12 mai 1999, parvenue à la Cour le 31 mai suivant, le Tribunal Supremo a posé, en application de l'article 234 CE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4 du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) (JO L 364, p. 7).

- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de quatre litiges opposant respectivement l'Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), Isleña de Navegación SA (Isnasa), Fletamientos de Baleares SA et l'Unión Sindical Obrera (USO) (ci-après « Analir e.a. ») à l'Administración General del Estado au sujet des recours engagés par ces dernières pour obtenir l'annulation du décret royal n° 1466/1997, du 19 septembre 1997, relatif au régime juridique des lignes régulières de cabotage maritime et des navigations d'intérêt public (BOE n° 226, du 20 septembre 1997, p. 27712, ci-après le « décret royal n° 1466 »), au motif que celui-ci serait contraire à la réglementation communautaire.

## Le cadre juridique

### *La réglementation communautaire*

- 3 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement n° 3577/92 dispose:

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

4 L'article 2 du règlement n° 3577/92 prévoit:

« Aux fins du présent règlement, on entend par:

1) 'services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime)': les services normalement fournis contre rémunération et comprenant notamment:

a) 'le cabotage continental': le transport par mer de passagers ou de marchandises entre des ports situés sur la partie continentale ou sur le territoire principal d'un seul et même État membre sans escale dans des îles;

b) 'les services d'approvisionnement *off shore*': le transport par mer de passagers ou de marchandises entre tout port d'un État membre et les installations ou structures situées sur le plateau continental de cet État membre;

c) 'le cabotage avec les îles': le transport par mer de passagers ou de marchandises entre:

— des ports situés sur la partie continentale et sur une ou plusieurs des îles d'un seul et même État membre,

— des ports situés sur les îles d'un seul et même État membre;

Ceuta et Melilla sont traitées de la même manière que les ports des îles;

[...]

- 3) 'contrat de service public': un contrat conclu entre les autorités compétentes d'un État membre et un armateur communautaire dans le but de fournir au public des services de transport suffisants.

Un contrat de service public peut en particulier porter sur:

- des services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité,
  
- des services de transport complémentaires,
  
- des services de transport à des prix et des conditions déterminés, notamment pour certaines catégories de voyageurs ou pour certaines liaisons,

— des adaptations des services aux besoins effectifs;

- 4) ‘obligations de service public’: les obligations que, s’il considérait son propre intérêt commercial, l’armateur communautaire en question n’assumerait pas ou n’assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions;

[...]»

- 5 L’article 4 du règlement n° 3577/92 énonce:

«1 Un État membre peut conclure des contrats de service public avec des compagnies de navigation qui participent à des services réguliers à destination et en provenance d’îles ainsi qu’entre des îles ou leur imposer des obligations de service public en tant que condition à la prestation de services de cabotage.

Lorsqu’un État membre conclut des contrats de service public ou impose des obligations de service public, il le fait sur une base non discriminatoire à l’égard de tous les armateurs communautaires.

2. S’ils imposent des obligations de service public, les États membres s’en tiennent à des exigences concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l’équipage du navire.

Toute compensation due, le cas échéant, en contrepartie d'obligations de service public doit être versée à tous les armateurs communautaires.

3. Les contrats de service public existants peuvent rester en vigueur jusqu'à leur date d'expiration.»

6 Aux termes de l'article 7 du règlement n° 3577/92:

«L'article 62 du traité est applicable aux questions couvertes par le présent règlement.»

### *La réglementation nationale*

7 L'article 7, paragraphe 4, de la loi espagnole n° 27/1992, du 24 novembre 1992, relative aux ports d'État et à la marine marchande (BOE n° 283, du 25 novembre 1992, p. 39953), définit les « navigations d'intérêt public » comme celles qui sont considérées comme nécessaires pour assurer les communications maritimes essentielles de la péninsule, de cette dernière avec les territoires espagnols non péninsulaires et de ces derniers entre eux. En outre, selon cette disposition, il appartient au gouvernement de déterminer les navigations qui sont d'intérêt public ainsi que les moyens de garantir la protection de cet intérêt.

8 L'article 4 du décret royal n° 1466 dispose:

«Aux termes des dispositions combinées de l'article 7, paragraphe 4, et de l'article 6, paragraphe 1, sous h), de la loi relative aux ports de l'État et de la marine marchande, sont déclarés navigations d'intérêt public les services de ligne régulière de cabotage insulaire, étant considérés comme tel le transport par mer de passagers ou de marchandises entre des ports situés sur la péninsule et les territoires non péninsulaires ainsi que les mêmes transports entre ports des mêmes territoires non péninsulaires entre eux, conformément à l'article 2, point 1, sous c), du règlement (CEE) n° 3577/92.

La prestation de services réguliers sur des navigations d'intérêt public est soumise à l'octroi préalable d'une autorisation administrative dont la validité est elle-même subordonnée à l'accomplissement des obligations de service public imposées par la direction générale de la marine marchande. À titre exceptionnel, l'administration compétente pourra passer des contrats d'intérêt public afin de garantir l'existence de services suffisants pour le maintien des communications maritimes.»

9 L'autorisation administrative telle que prévue par le décret royal n° 1466 est subordonnée à deux types de conditions. D'une part, l'article 6 de celui-ci, sous l'intitulé «Conditions d'obtention des autorisations», prévoit:

«L'autorisation d'exploiter une ligne régulière de cabotage maritime insulaire sera délivrée aux conditions suivantes:

a) Le demandeur devra être un armateur ou une compagnie de navigation en ordre de paiement de ses obligations fiscales et de ses cotisations à la sécurité sociale.

- b) En cas de location ou d'affrètement, le demandeur devra démontrer que l'entreprise propriétaire ou l'affrètement est en ordre de paiement de ses obligations fiscales et de ses cotisations à la sécurité sociale.

[...]

- e) L'entreprise titulaire des navires affectés à la ligne devra être en ordre de paiement de ses obligations fiscales et de ses cotisations sociales.
- f) Le demandeur devra, au cours des quinze premiers jours des mois de juin et de décembre de chaque année, actualiser les attestations prévues aux points a), b) et e), ci-dessus, établissant qu'il est en ordre de paiement de ses obligations fiscales et de ses cotisations sociales.

[...]»

- 10 D'autre part, l'article 8 du décret royal n° 1466, sous l'intitulé « Obligations de service public », dispose:

« 1. Pourront être considérées comme des obligations de service public uniquement les conditions de l'autorisation d'exploitation de ligne régulière qui ont trait à la régularité et à la continuité du service, à la capacité de prestation de celui-ci, à l'équipage du ou des navires et, le cas échéant, aux ports à desservir, à la fréquence du service et, le cas échéant, aux tarifs.

Les obligations de service public imposées à l'opérateur devront en tout état de cause être fondées sur des raisons objectives d'intérêt public dûment justifiées par la nécessité de garantir la suffisance du service régulier de transport maritime.

Ces obligations devront être imposées de manière à ne pas créer de discrimination entre les entreprises qui fournissent des services égaux ou analogues sur des lignes qui coïncident ou sont similaires, et cela afin d'éviter toute distorsion de la concurrence.

2. À titre exceptionnel, des avantages économiques pourront être octroyés en compensation des obligations de service public imposées à l'opérateur. Les compensations ne pourront pas comporter de discrimination entre des services analogues sur des lignes qui coïncident.

Le droit à une compensation économique pour l'exécution d'obligations de service public pourra être reconnu à la demande de l'opérateur intéressé lorsqu'une telle compensation économique n'est pas prévue à charge du ministère des Travaux publics par l'appel d'offres général lancé en vue de la création de services de ligne régulière avec obligations de service public.

Lorsque la reconnaissance de ce droit est demandée par l'intéressé, l'entreprise qui sollicite l'autorisation d'exploiter une ligne régulière devra obligatoirement démontrer au préalable à la direction générale de la marine marchande que la ligne pour laquelle elle sollicite une autorisation serait rentable par elle-même si elle n'était pas obérée d'obligations de service public.

L'entreprise qui sollicite la reconnaissance du droit à une compensation devra présenter spontanément les documents apportant la preuve susvisée en même temps que ceux qu'elle doit obligatoirement présenter pour obtenir l'autorisation d'exploitation.

La direction générale de la marine marchande fondera notamment son appréciation sur le niveau de concurrence que la ligne sollicitée fera aux autres lignes existantes et elle devra tenir compte également des tarifs appliqués.

3. Outre les obligations de service public visées par le règlement (CEE) n° 3577/92 et reprises dans l'autorisation, la direction générale de la marine marchande pourra, conformément à l'article 83, paragraphe 2, de la loi relative aux ports de l'État et de la marine marchande, fixer des obligations spécifiques de service public aux entreprises de navigation assurant des services de cabotage, obligations spécifiques concernant les normes de sauvetage, de sécurité maritime, de lutte contre la pollution, les normes sanitaires et les autres aspects essentiels d'utilité publique ou d'intérêt social. Ces conditions spécifiques additionnelles ouvriront, le cas échéant, aux entreprises concernées le droit de recevoir des compensations économiques pour les coûts supplémentaires que l'observance de celles-ci représentera pour elles.»

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 11 Analir e.a. ont formé des recours contentieux distincts, qui ont été joints, par la suite, par lesquels elles ont demandé au Tribunal Supremo, qui est en l'espèce le tribunal compétent en premier et dernier ressort, d'annuler le décret royal n° 1466. Analir e.a. soutenaient, à l'appui de leurs recours, que le décret royal n° 1466 n'est pas conforme au droit communautaire, notamment au règlement n° 3577/92.

- 12 Considérant que l'issue de la procédure devant lui nécessitait l'interprétation dudit règlement, le Tribunal Supremo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- « 1) Les dispositions combinées des articles 4 et 1<sup>er</sup> du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime), peuvent-elles être interprétées en ce sens qu'elles permettent de soumettre la prestation des services de cabotage avec les îles par les entreprises qui desservent des lignes maritimes régulières à l'obtention d'une autorisation administrative préalable?
- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'octroi et le maintien de cette autorisation administrative peuvent-ils être subordonnés au respect de certaines conditions, comme celle d'être à jour dans le paiement de dettes d'impôt ou de sécurité sociale, distinctes de celles visées à l'article 4, paragraphe 2, du règlement précité?
- 3) L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 3577/92 peut-il être interprété en ce sens qu'il permet, sur une même ligne ou un même trajet maritime, d'imposer des obligations de service public à des entreprises de navigation et de conclure simultanément avec d'autres entreprises des contrats de service public au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 3, du règlement, pour la participation au même trafic régulier à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles? »

## Sur la première question

- 13 Analir e.a. font valoir que les dispositions combinées des articles 4 et 1<sup>er</sup> du règlement n° 3577/92 ne permettent pas que la prestation des services de cabotage avec les îles soit soumise à une autorisation administrative préalable, telle que celle exigée par le décret royal n° 1466. Il suffit, selon Analir e.a., d'indiquer le début d'exercice de l'activité fondée sur un régime de licences par catégories et de procédures de déclaration, sans préjudice de la possibilité pour l'administration d'imposer des obligations de service public.
- 14 Analir e.a. sont soutenues par le gouvernement norvégien et la Commission, qui considèrent qu'un régime d'autorisation administrative préalable s'appliquant de manière générale et sans véritable lien avec la nécessité de service public à tout transport entre la péninsule et les îles espagnoles, ainsi qu'entre des îles, ne satisfait pas aux conditions des articles 2 et 4 du règlement n° 3577/92. La mise en œuvre de cette dernière disposition exige, d'après la Commission, un examen au cas par cas et ligne par ligne pour vérifier cette nécessité.
- 15 En revanche, le gouvernement espagnol soutient que l'exigence d'une autorisation administrative préalable ne fait pas obstacle à la libéralisation du transport de cabotage maritime avec les îles. À cet égard, il fait valoir que la pratique a démontré l'impossibilité d'une justification détaillée de chaque ligne et que, dans d'autres marchés économiques libéralisés également, tels que celui des télécommunications, la prestation de services est encore soumise à un régime d'autorisation. En transposant les justifications susceptibles d'être invoquées en matière de télécommunications au domaine des services de cabotage maritime, le fait insulaire devrait permettre aux États membres d'imposer des obligations de service universel au moyen d'autorisation administrative préalable.
- 16 Le gouvernement espagnol est soutenu par le gouvernement hellénique qui fait valoir que c'est précisément dans le but de protéger l'intérêt public que le règlement n° 3577/92 prévoit à son article 4, disposition qui doit être lue en

relation avec l'esprit généralement libéral de ce règlement, la possibilité d'imposer des obligations de service public par l'intermédiaire d'autorisation administrative préalable.

- 17 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 3, sous c), du traité CE [devenu, après modification, article 3, paragraphe 1, sous c), CE], l'action de la Communauté comporte un marché intérieur caractérisé, notamment, par l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des services.
- 18 En vertu de l'article 61 du traité CE (devenu, après modification, article 51 CE), la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre dudit traité relatif aux transports, au nombre desquelles figure l'article 84, paragraphe 2, du traité CE (devenu, après modification, article 80, paragraphe 2, CÉ), qui permet au Conseil de l'Union européenne de prendre des dispositions appropriées pour la navigation maritime.
- 19 Sur le fondement de cette dernière disposition, le Conseil a adopté le règlement n° 3577/92, qui vise à mettre en œuvre la libre prestation des services pour le cabotage maritime selon les conditions et sous réserve des exceptions qu'il prévoit.
- 20 À cet effet, l'article 1<sup>er</sup> de ce règlement établit clairement le principe de la libre prestation des services de cabotage maritime dans la Communauté. Ainsi ont été définies dans le secteur du cabotage maritime les conditions d'application du principe de la libre circulation des services consacré notamment aux articles 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE) et 61 du traité.

- 21 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la libre circulation des services exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services établi dans un autre État membre en raison de sa nationalité, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues (voir, notamment, arrêts du 25 juillet 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, point 12; du 9 août 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803, point 14; du 28 mars 1996, Guiot, C-272/94, Rec. p. I-1905, point 10; du 18 juin 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, Rec. p. I-3949, point 56, et du 23 novembre 1999, Arblade e.a., C-369/96 et C-376/96, Rec. p. I-8453, point 33).
- 22 Force est de constater qu'une disposition nationale, telle que celle de l'article 4 du décret royal n° 1466, qui subordonne la prestation de services de cabotage maritime à l'obtention d'une autorisation administrative préalable, est de nature à gêner ou à rendre moins attrayante la prestation de ces services et constitue, dès lors, une restriction à leur libre circulation (voir, en ce sens, arrêts Vander Elst, précité, point 15, et du 9 mars 2000, Commission/Belgique, C-355/98, Rec. p. I-1221, point 35).
- 23 Toutefois, le gouvernement espagnol fait valoir que les États membres peuvent imposer, en vertu de l'article 4 du règlement n° 3577/92, des obligations de service public en tant que condition à la prestation de services de cabotage maritime et instituer un régime d'autorisation administrative préalable à cet effet.
- 24 À cet égard, il convient, en premier lieu, de relever que le libellé de l'article 4 du règlement n° 3577/92 ne donne, par lui-même, aucune indication permettant de répondre à la question de savoir si un régime d'autorisation administrative préalable peut être utilisé comme moyen d'imposer les obligations de service public auxquelles cet article se réfère.

- 25 Il importe, en deuxième lieu, de rappeler que la libre prestation de services, en tant que principe fondamental du traité, ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et s'appliquant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État membre d'accueil. En outre, afin d'être ainsi justifiée, la réglementation nationale en cause doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (voir, en ce sens, arrêts Säger, précité, point 15; 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, et Guiot, précité, points 11 et 13).
- 26 Dès lors, il y a lieu d'examiner si l'institution d'un régime d'autorisation administrative préalable peut être justifié comme moyen d'imposer des obligations de service public.
- 27 À cet égard, il convient de constater, en premier lieu, qu'il ne saurait être nié que l'objectif poursuivi, à savoir garantir la suffisance des services réguliers de transport maritime à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles, relève d'un intérêt public légitime.
- 28 En effet, d'une part, la possibilité d'imposer des obligations de service public pour le cabotage maritime avec des îles et entre des îles a été expressément reconnue par l'article 4 du règlement n° 3577/92. D'autre part, le traité, tel qu'il a été modifié par le traité d'Amsterdam, prend en considération, dans les conditions qu'il prévoit, la particularité des régions insulaires, ainsi qu'il résulte des articles 158, deuxième alinéa, CE et 299, paragraphe 2, CE. Cette particularité a été également relevée par la déclaration n° 30, relative aux régions insulaires, annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam.
- 29 Toutefois, il ne saurait être inféré de ces dispositions que tous les services de cabotage maritime avec des îles ou entre des îles à l'intérieur d'un État membre doivent être, du fait de l'insularité, considérés comme des services publics.

- 30 Est alors posée, en second lieu, la question de la nécessité d'un régime d'autorisation administrative préalable par rapport à l'objectif poursuivi.
- 31 À cet égard, il convient, d'une part, de relever que l'exigence des obligations de service public vise à assurer la suffisance des services de transport régulier à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles, comme le neuvième considérant du règlement n° 3577/92 le précise.
- 32 En outre, les obligations de service public ont été définies par l'article 2, point 4, dudit règlement, comme les obligations que, s'il considérait son propre intérêt commercial, l'armateur communautaire en question n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions.
- 33 Par ailleurs, le contrat de service public, prévu à l'article 4 du règlement n° 3577/92, a été explicitement défini par l'article 2, point 3, de celui-ci comme visant à fournir au public des services de transport suffisants.
- 34 Il en résulte que l'application d'un régime d'autorisation administrative préalable comme moyen d'imposer des obligations de service public présuppose que les autorités nationales compétentes ont d'abord pu constater, pour des trajets bien déterminés, l'insuffisance des services réguliers de transport dans le cas où la prestation de ceux-ci serait laissée aux seules forces du marché. En d'autres termes, l'existence d'un besoin réel de service public doit pouvoir être démontrée.
- 35 D'autre part, pour qu'un régime d'autorisation administrative préalable puisse être justifié, il doit encore être démontré qu'un tel régime est nécessaire pour pouvoir imposer des obligations de service public et qu'il est proportionnel au but poursuivi, de manière telle que le même objectif ne saurait être atteint par des mesures moins restrictives de la libre circulation des services, notamment, par un

système de déclarations a posteriori (voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 1995, Sanz de Lera e.a., C-163/94, C-165/94 et C-250/94, Rec. p. I-4821, points 23 à 28).

- 36 À cet égard, il ne saurait être exclu que l'autorisation administrative préalable soit par elle-même un moyen approprié permettant de concrétiser le contenu des obligations de service public à imposer à un armateur individuel en tenant compte de la situation particulière de celui-ci ou de contrôler préalablement l'aptitude d'un armateur à exécuter de telles obligations.
- 37 Cependant, un tel régime ne saurait légitimer un comportement discrétionnaire de la part des autorités nationales, de nature à priver les dispositions communautaires, notamment celles relatives à une liberté fondamentale telle que celle en cause au principal, de leur effet utile (voir, en ce sens, arrêts du 23 février 1995, Bordessa e.a., C-358/93 et C-416/93, Rec. p. I-361, point 25, et Sanz de Lera e.a., précité, point 25).
- 38 Dès lors, pour qu'un régime d'autorisation administrative préalable soit justifié alors même qu'il déroge à une liberté fondamentale, il doit, en tout état de cause, être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance des entreprises concernées, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire. Ainsi, la nature et la portée des obligations de service public à imposer au moyen d'un régime d'autorisation administrative préalable doivent être précisées à l'avance à l'attention des entreprises concernées. En outre, toute personne frappée par une mesure restrictive fondée sur une telle dérogation doit pouvoir disposer d'une voie de recours.
- 39 Il incombe à la juridiction de renvoi d'examiner et de déterminer si le régime d'autorisation administrative préalable en cause dans le litige dont elle est saisie répond à ces conditions et à ces critères.

40 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que les dispositions combinées des articles 4 et 1<sup>er</sup> du règlement n° 3577/92 ne permettent de soumettre la prestation de services réguliers de cabotage maritime à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles à l'obtention d'une autorisation administrative préalable que si:

— un besoin réel de service public en raison de l'insuffisance des services réguliers de transport dans une situation de libre concurrence peut être démontré;

— il est également démontré que ce régime d'autorisation administrative préalable est nécessaire et proportionné au but poursuivi;

— un tel régime est fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance des entreprises concernées.

### Sur la deuxième question

41 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en cas de réponse affirmative à la première question, si l'octroi et le maintien d'une autorisation administrative préalable peuvent être subordonnés au respect de certaines conditions, telles que celle d'être à jour dans le paiement de dettes d'impôt ou de sécurité sociale, distinctes de celles visées à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 3577/92.

- 42 À cet égard, Analir e.a., soutenues par le gouvernement norvégien, font valoir que l'obligation d'être à jour dans le paiement de dettes d'impôt ou de sécurité sociale n'a aucun lien spécifique avec le trafic maritime faisant l'objet de l'autorisation administrative préalable. En outre, une telle obligation ne relève pas des obligations de service public visées à l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement. Ils en déduisent qu'une réglementation nationale qui subordonne l'octroi et le maintien d'une autorisation administrative préalable au respect de conditions distinctes de celles visées dans le règlement n° 3577/92 est une mesure nationale qui constitue une nouvelle restriction à la liberté effectivement atteinte, au sens de l'article 62 du traité CE (abrogé par le traité d'Amsterdam), et qui est, dès lors, contraire au traité CE.
- 43 Le gouvernement espagnol considère que les conditions selon lesquelles il convient d'être à jour dans le paiement de dettes d'impôt ou de sécurité sociale, telles qu'exigées par l'article 6 du décret royal n° 1466, constituent des conditions générales d'octroi de l'autorisation administrative préalable et ne sont pas des « obligations de service public » au sens du règlement n° 3577/92. Dès lors, selon lui, ladite disposition ne va pas au-delà des exigences de l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement et serait donc compatible avec le droit communautaire.
- 44 La Commission, quant à elle, fait valoir que les conditions mentionnées à l'article 6 du décret royal n° 1466 peuvent être considérées comme couvertes par la référence à la « capacité à prester le service » telle que visée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 3577/92. En effet, cette notion inclurait non seulement la capacité économique de l'armateur communautaire, mais aussi sa capacité financière.
- 45 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'il résulte de la réponse à la première question que l'exigence par les États membres d'obligations de service public pour certains services de cabotage maritime, imposées au moyen d'une autorisation administrative préalable, peut être compatible avec le droit communautaire dans la mesure où certaines conditions sont remplies.

- 46 Pour le cas où il en serait ainsi, la juridiction de renvoi demande, en substance, par sa deuxième question, si un Etat membre est autorisé, lorsqu'il envisage d'imposer des obligations de service public pour le cabotage maritime à destination et en provenance des îles ainsi qu'entre des îles, à subordonner la délivrance d'une autorisation relative à un tel service à une condition selon laquelle l'armateur doit être à jour dans le paiement de ses dettes d'impôt ou de sécurité sociale.
- 47 À cet égard, il convient de rappeler que les obligations de service public qui peuvent être imposées en application de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 3577/92 sont relatives à des exigences concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire. Aucune condition selon laquelle l'armateur doit être à jour dans le paiement de ses dettes fiscales ou de sécurité sociale n'est explicitement mentionnée parmi ces exigences. Il est vrai qu'une telle condition, prise isolément, ne peut pas, en soi, être qualifiée d'obligation de service public.
- 48 Toutefois, lorsque des obligations de service public pour le cabotage maritime sont imposées aux armateurs communautaires au moyen d'une autorisation administrative préalable, le contrôle effectué par un Etat membre, pour vérifier si ces armateurs sont à jour dans le paiement de leurs dettes d'impôt ou de sécurité sociale, peut être considéré comme relevant d'une exigence entrant dans la notion de «capacité à prester le service», telle que mentionnée à l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement.
- 49 En effet, dans le cas où un armateur communautaire est soumis à des obligations de service public, telles que la régularité du service de cabotage maritime à fournir, la circonstance que cet armateur se trouve dans une situation financière précaire — dont le non-paiement de ses dettes fiscales ou de sécurité sociale pourrait être un indice — est de nature à établir qu'il ne pourrait pas être capable, à plus au moins long terme, d'effectuer les prestations de service public qui lui sont imposées.

- 50 Il s'ensuit que l'État membre peut examiner la solvabilité d'un armateur communautaire, qui accomplit des obligations de service public dans le domaine du cabotage maritime, pour vérifier la capacité financière de cet armateur à fournir les services qui lui ont été confiés, en exigeant qu'il soit à jour dans le paiement de ses dettes d'impôts ou de sécurité sociale. Il va de soi qu'une telle condition doit être appliquée sur une base non discriminatoire.
- 51 Dès lors, il convient de répondre à la deuxième question que le droit communautaire ne s'oppose pas au pouvoir d'un État membre d'inclure dans les conditions d'octroi et de maintien d'une autorisation administrative préalable comme moyen d'imposer des obligations de service public à un armateur communautaire une condition permettant d'apprécier sa solvabilité, telle que l'exigence selon laquelle ce dernier doit être à jour dans le paiement de ses dettes d'impôt ou de sécurité sociale, donnant ainsi audit État membre la possibilité de contrôler la « capacité à prester le service » de cet armateur, pour autant qu'une telle condition soit appliquée sur une base non discriminatoire.

### Sur la troisième question

- 52 La juridiction de renvoi demande, par sa troisième question, si l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 3577/92 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre, sur une même ligne ou un même trajet maritime, d'imposer des obligations de service public à des entreprises de navigation et de conclure simultanément avec d'autres entreprises des contrats de service public, au sens de l'article 2, point 3, dudit règlement, pour la participation au même trafic régulier à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles.
- 53 S'agissant du libellé de cette dernière question, il convient, à titre liminaire, de relever une erreur de frappe évidente. La référence dans cette question à

«l'article 1<sup>er</sup>, point 3», du règlement n° 3577/92 doit être comprise comme visant «l'article 2, point 3», de ce règlement puisque la première disposition n'est pas pertinente aux fins de la réponse à ladite question. Au demeurant, l'article 1<sup>er</sup> dudit règlement ne comporte pas de point 3.

- 54 Concernant cette question, Analir e.a. font valoir, en substance, que la conclusion d'un contrat de service public ou l'exigence d'obligations de service public imposées aux opérateurs économiques, en vertu de l'article 4 du règlement n° 3577/92, est un choix entre deux options réservées aux États membres, lesquelles ne sauraient se cumuler. L'existence d'un «contrat de service public» couvrant certaines lignes et l'exigence d'«obligations de service public» imposées à d'autres opérateurs économiques desservant les mêmes lignes seraient contradictoires et constitueraient une distorsion de la libre concurrence au sens des dispositions du traité en la matière.
- 55 Plus particulièrement, Analir e.a. soutiennent que l'opérateur qui conclut avec les autorités compétentes un «contrat de service public» reçoit, contrairement aux autres opérateurs, des subventions spécifiques pour les services de transport fournis. Selon Analir e.a., en ajoutant à cela la circonstance que les opérateurs qui souscrivent un tel «contrat de service public» sont soit des opérateurs publics, soit des entreprises détentrices de monopoles anciens, la situation qui en résulte constitue une violation de l'article 90, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 86, paragraphe 1, CE) pour discrimination et distorsion des règles de la libre concurrence.
- 56 En revanche, le gouvernement espagnol considère que les deux modalités selon lesquelles les services de cabotage maritime peuvent être effectués, à savoir le «contrat de service public» et les «obligations de service public», mentionnées à l'article 4 du règlement n° 3577/92, peuvent être concomitantes. En effet, selon lui, les deux systèmes permettant de garantir l'accomplissement du service public, à savoir la conclusion d'un contrat ou l'exigence d'obligations de service public

imposées à l'armateur, ont des finalités bien distinctes. Selon ledit gouvernement, l'État membre impose des obligations de service public afin de garantir une prestation minimale d'un service public déterminé. Il pourrait, le cas échéant, compléter ce régime par la conclusion d'un contrat.

- 57 Le gouvernement français, dont les observations écrites se limitent à cette troisième question, soutient l'argumentation du gouvernement espagnol. En effet, il considère que les critères du recours au contrat de service public ou aux obligations de service public sont différents et que ces deux modalités peuvent donc être utilisées simultanément sur un même trajet, indépendamment de celle qui a été instaurée en premier lieu.
- 58 Le gouvernement norvégien a, lors de l'audience, nuancé ses observations écrites, en relevant que chaque État membre devrait, tout d'abord, définir le niveau des services de cabotage maritime qu'il souhaite obtenir sur son territoire pour certaines ou pour toutes les lignes de cabotage maritime à destination ou en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles. Ensuite, il devrait examiner si, sans intervention de l'autorité publique, le marché peut, par lui-même, satisfaire un tel niveau sur les lignes ou trajets à desservir. Si tel n'est pas le cas, l'État membre concerné devrait, enfin, vérifier si l'exigence d'obligations de service public imposées à des armateurs communautaires serait susceptible de garantir le niveau des services de cabotage maritime souhaité par lui. C'est seulement dans le cas où un tel niveau ne pourrait pas être garanti par les obligations de service public imposées à ces armateurs que l'État membre pourrait recourir au moyen consistant à conclure un contrat de service public avec l'un de ceux-ci.
- 59 Pour sa part, la Commission considère que, en principe, rien n'empêche un État membre de décider d'imposer des obligations de service public de manière générale et de conclure un contrat de service public pour une ou plusieurs lignes soumises à ces obligations afin de garantir un niveau de service suffisant. Toutefois, dans le cas où les deux modalités sont utilisées simultanément, la Commission soutient que le niveau des obligations de service public devrait être le plus faible possible afin de ne pas créer d'obstacles risquant d'entraîner des distorsions de concurrence.

- 60 À cet égard, force est de constater que le libellé même de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 3577/92 ne permet pas de répondre à la question de savoir si les deux modalités d'exécution du service public prévues par ces dispositions, à savoir le contrat de service public ou l'exigence d'obligations de service public imposées aux armateurs, peuvent être utilisées simultanément par les États membres ou seulement de manière alternative.
- 61 En outre, il convient de rappeler que les deux modalités dont il s'agit visent à atteindre le même objectif, à savoir assurer un niveau suffisant de services de transport maritime régulier à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles, comme l'énonce le neuvième considérant du règlement n° 3577/92.
- 62 Cependant, il importe de préciser que ces deux modalités se différencient en ce qui concerne tant leur nature que leur intensité.
- 63 En effet, il y a lieu de constater, d'une part, que le recours à la voie contractuelle permet à l'autorité publique d'obtenir que l'armateur s'engage à fournir les prestations de services de transport stipulées par le contrat. D'autre part, l'armateur ne sera, en principe, disposé à être lié par de telles stipulations que si l'État membre s'engage à lui accorder une contrepartie, telle qu'une compensation financière.
- 64 En revanche, dans le cas où des obligations de service public seraient imposées en dehors d'un contrat, l'armateur reste en principe libre de renoncer à fournir les services de transport en question. Ce n'est qu'au cas où celui-ci voudrait y procéder qu'il doit le faire dans le respect des obligations imposées. Par ailleurs, cette modalité pourrait également être combinée avec un régime de compensation

financière en application de l'article 4, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 3577/92, ainsi que le démontre la réglementation espagnole en cause au principal.

- 65 Il résulte donc d'une comparaison des caractéristiques des deux modalités d'exécution du service de cabotage maritime que l'instrument du contrat donne davantage de garanties à l'État que ledit service sera effectivement fourni. En outre, ainsi que le gouvernement espagnol l'a relevé à juste titre, la voie contractuelle permet de garantir que, en cas de dénonciation du contrat, le prestataire continue à assurer le service jusqu'à la conclusion d'un nouveau contrat, étant entendu qu'une telle garantie ne sera normalement obtenue que par l'octroi d'une contrepartie.
- 66 Eu égard aux caractéristiques des deux modalités en question ainsi qu'à la finalité de celles-ci, il n'y a pas de raison d'exclure qu'elles soient utilisées de façon concomitante pour un même trajet ou une même ligne de transport afin de garantir un certain niveau de service public. En effet, pour les motifs relevés par M. l'avocat général aux points 109 à 111 de ses conclusions, dans le cas où le niveau de service atteint, même après que des obligations de service public ont été imposées aux armateurs, n'est pas considéré comme suffisant ou lorsque des lacunes spécifiques demeurent, la prestation de services complémentaire pourrait être assurée par la conclusion d'un contrat de service public, ainsi que le prévoit la réglementation espagnole.
- 67 Dès lors, si le règlement n° 3577/92, et plus particulièrement son article 4, ne s'oppose pas à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui permet de recourir à la modalité du contrat de service public dans le cas où les obligations de service public imposées à l'armateur pour une certaine ligne ou un trajet de services réguliers de transport par cabotage maritime à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles se sont avérées inadéquates pour garantir un niveau suffisant de transport, une telle application concomitante de ces deux

modalités dans un cas concret ne sera compatible avec le droit communautaire que sous réserve de respecter un certain nombre de conditions précises.

- 68 À cet égard, il convient de rappeler, en premier lieu, qu'il ressort du point 34 du présent arrêt que les États membres ne peuvent imposer des obligations de service public aux armateurs communautaires que si un besoin réel de service public peut être démontré. Force est de constater qu'une telle conclusion s'impose également pour la conclusion d'un contrat de service public. Une éventuelle combinaison des deux modalités pour une même ligne ou un même trajet ne serait justifiée que dans le respect de la même condition.
- 69 En deuxième lieu, ainsi qu'il résulte également de l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 3577/92, une application concomitante des deux modalités doit être faite sur une base non discriminatoire à l'égard de tous les armateurs communautaires.
- 70 En troisième lieu, s'agissant d'une entrave à la libre prestation des services de cabotage maritime, une éventuelle application concomitante des deux modalités doit, afin d'être justifiée et compatible avec l'article 4, paragraphes 1 et 2, dudit règlement, lu en liaison avec son article 1<sup>er</sup>, être conforme au principe de proportionnalité. En d'autres termes, la combinaison des deux modalités d'exécution desdits services doit être appropriée afin de garantir un niveau suffisant de ceux-ci et ne pas comporter des effets restrictifs à la libre circulation des services de cabotage maritime qui iraient au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.
- 71 Dès lors, il y a lieu de répondre à la troisième question que l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 3577/92 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre, sur une même ligne ou un même trajet maritime, d'imposer des obligations de service public à des entreprises de navigation et de conclure de façon concomitante avec d'autres entreprises des contrats de service

public au sens de l'article 2, point 3, dudit règlement, pour la participation au même trafic régulier à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles, pour autant qu'un besoin réel de service public peut être démontré et dans la mesure où cette application concomitante est faite sur une base non discriminatoire et est justifiée par rapport à l'objectif d'intérêt public poursuivi.

### Sur les dépens

- 72 Les frais exposés par les gouvernements espagnol, hellénique, français et norvégien, ainsi que par la Commission, qui ont 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,

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunal Supremo, par ordonnance du 12 mai 1999, dit pour droit:

- 1) Les dispositions combinées des articles 4 et 1<sup>er</sup> du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à

l'intérieur des États membres (cabotage maritime), ne permettent de soumettre la prestation de services réguliers de cabotage maritime à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles à l'obtention d'une autorisation administrative préalable que si:

— un besoin réel de service public en raison de l'insuffisance des services réguliers de transport dans une situation de libre concurrence peut être démontré;

— il est également démontré que ce régime d'autorisation administrative préalable est nécessaire et proportionné au but poursuivi;

— un tel régime est fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance des entreprises concernées.

- 2) Le droit communautaire ne s'oppose pas au pouvoir d'un État membre d'inclure dans les conditions d'octroi et de maintien d'une autorisation administrative préalable comme moyen d'imposer des obligations de service public à un armateur communautaire une condition permettant d'apprécier sa solvabilité, telle que l'exigence selon laquelle ce dernier doit être à jour dans le paiement de ses dettes d'impôt ou de sécurité sociale, donnant ainsi audit État membre la possibilité de contrôler la « capacité à prester le service » de cet armateur, pour autant qu'une telle condition soit appliquée sur une base non discriminatoire.

- 3) L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 3577/92 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre, sur une même ligne ou un même trajet maritime, d'imposer des obligations de service public à des entreprises de navigation et de conclure de façon concomitante avec d'autres entreprises des contrats de service public au sens de l'article 2, point 3, dudit règlement, pour la participation au même trafic régulier à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles, pour autant qu'un besoin réel de service public peut être démontré et dans la mesure où cette application concomitante est faite sur une base non discriminatoire et est justifiée par rapport à l'objectif d'intérêt public poursuivi.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet	
Edward	Jann	Sevón	Schintgen
Macken	Colneric	von Bahr	Timmermans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 février 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias