

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

24 avril 2007*

Dans l'affaire C-523/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 23 décembre 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. M. Huttunen et W. Wils, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^{me} H. G. Sevenster et M. M. de Grave, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: le néerlandais.

partie défenderesse,

soutenu par:

République française, représentée par M. G. de Bergues et M^{me} A. Hare, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász et J. Klučka, présidents de chambre, MM. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus, E. Levits et A. Ó Caoimh, juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,

greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 novembre 2006,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en contractant ou en maintenant en vigueur, malgré la renégociation de l'accord relatif au transport aérien conclu entre le Royaume des Pays-Bas et les États-Unis d'Amérique le 3 avril 1957 (*Tractatenblad* 1957, n° 53, ci-après l'«accord de 1957»), des engagements internationaux avec les États-Unis:
 - concernant les tarifs aériens pratiqués par les transporteurs désignés par les États-Unis sur des liaisons intracommunautaires,

 - concernant les systèmes informatisés de réservation (ci-après les «SIR») proposés ou utilisés sur le territoire néerlandais et

- reconnaissant aux États-Unis le droit de révoquer, de suspendre ou de limiter les droits de trafic dans les cas où les transporteurs aériens désignés par le Royaume des Pays-Bas ne sont pas détenus par ce dernier ou par des ressortissants néerlandais,

le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 du traité CE (devenu article 10 CE) et 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE) ainsi que des règlements (CEE) n^{os} 2409/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens (JO L 240, p. 15), et 2299/89 du Conseil, du 24 juillet 1989, instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (JO L 220, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n^o 3089/93 du Conseil, du 29 octobre 1993 (JO L 278, p. 1).

- 2 Par ordonnance du président de la Cour du 6 juin 2005, la République française a été admise à intervenir à l'appui des conclusions du Royaume des Pays-Bas.

Le cadre juridique

- 3 L'article 1^{er} du règlement n^o 2299/89 prévoit:

«Le présent règlement s'applique aux [SIR] lorsqu'ils sont proposés ou utilisés sur le

territoire de la Communauté en vue de la distribution et de la vente de produits de transport aérien indépendamment:

- du statut ou de la nationalité du vendeur des systèmes,

- de la source de l'information utilisée ou de l'implantation de l'unité centrale de traitement des données entrant en ligne de compte,

- de la localisation géographique du produit de transport aérien en question.»

4 Toutefois, l'article 7, paragraphes 1 et 2, du même règlement dispose:

«1. Les obligations incombant à un vendeur de système en vertu des articles 3 à 6 ne s'appliquent pas à l'égard d'un transporteur associé d'un pays tiers dans la mesure où son SIR n'est pas conforme au présent règlement ou n'assure pas aux transporteurs communautaires un traitement équivalant à celui qui est accordé dans le cadre du présent règlement.

2. Les obligations incombant aux transporteurs associés ou participants en vertu de l'article 8 ne s'appliquent pas à l'égard d'un SIR contrôlé par des transporteurs aériens d'un pays tiers dans la mesure où un transporteur associé ou participant ne bénéficie pas dans ce pays d'un traitement équivalent à celui qui est accordé dans le cadre du présent règlement et du règlement (CEE) n° 2672/88 de la Commission.»

- 5 Aux termes de son article 1^{er}, paragraphe 1, le règlement n° 2409/92 définit les critères et les procédures applicables en vue de la fixation des tarifs aériens des passagers et de fret pratiqués par les transporteurs aériens sur les seules liaisons intracommunautaires.
- 6 Les paragraphes 2 et 3 du même article sont libellés comme suit:

«2. Sans préjudice du paragraphe 3, le présent règlement n'est pas applicable:

- a) aux tarifs aériens des passagers et de fret pratiqués par les transporteurs aériens autres que les transporteurs aériens communautaires;
- b) aux tarifs aériens des passagers et de fret fixés en application d'obligations de service public, conformément au règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires [...]

3. Seuls les transporteurs aériens communautaires sont habilités à introduire de nouveaux produits ou des tarifs inférieurs à ceux existant pour des produits identiques.»

7 L'article 12 du règlement n° 2409/92 prévoit:

«Le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993.»

Les antécédents du litige

L'accord de 1957

8 Le 3 avril 1957, le Royaume des Pays-Bas et les États-Unis ont conclu l'accord de 1957.

9 Cet accord a été complété par un protocole du 31 mars 1978 (*Tractatenblad* 1978, n° 55, ci-après le «protocole de 1978») et modifié par des échanges de notes des 13 octobre et 22 décembre 1987 (*Tractatenblad* 1988, n° 12), des 29 janvier et 13 mars 1992 (*Tractatenblad* 1992, n° 63) et du 14 octobre 1992 (*Tractatenblad* 1992, n° 177, ci-après l'«échange de notes du mois d'octobre 1992»).

- 10 De son côté, le protocole de 1978 a été modifié par un protocole du 11 juin 1986 (*Tractatenblad* 1986, n° 88) ainsi que par l'échange de notes du mois d'octobre 1992.
- 11 L'échange de notes du mois d'octobre 1992 a modifié plusieurs dispositions de l'accord de 1957, notamment ses articles 1^{er} (définitions), 2 (attribution de droits), 3 (désignation), 4 (propriété et contrôle des compagnies aériennes), 6 (sécurité), 7 (droits de douane et redevances d'usage), 8 (concurrence loyale), 13 (règlement des différends) et 16 (résiliation) ainsi que son annexe contenant le tableau des liaisons aériennes. En outre, un certain nombre de modifications ont été apportées au protocole de 1978.
- 12 En revanche, l'échange de notes du mois d'octobre 1992 n'a pas modifié les dispositions de l'accord de 1957 relatives aux tarifs aériens et aux SIR.
- 13 Cet échange de notes prévoyait qu'il était applicable provisoirement à partir de la date de sa conclusion, à savoir le 14 octobre 1992. Le Parlement néerlandais ayant ratifié ledit échange de notes le 26 avril 1993, celui-ci est entré en vigueur le 11 mai 1993 (voir *Tractatenblad* 1993, n^{os} 84 et 85).

Les affaires «ciel ouvert» et leurs suites

- 14 Avant d'engager la présente procédure à l'encontre du Royaume des Pays-Bas, la Commission a poursuivi une procédure en manquement contre huit autres États membres qui avaient conclu des accords relatifs aux transports aériens avec les États-Unis.
- 15 La Commission a adressé à chacun de ces États membres une lettre de mise en demeure entre les mois de juin 1995 et de mai 1996 et un avis motivé entre les mois de mars et d'avril 1998 et a introduit un recours à leur encontre le 18 décembre 1998. Le Royaume des Pays-Bas est intervenu au soutien de l'État membre défendeur dans chacune de ces affaires. La Cour s'est prononcée sur ces affaires (dites «affaires 'ciel ouvert'») le 5 novembre 2002, dans les arrêts Commission/Royaume-Uni (C-466/98, Rec. p. I-9427), Commission/Danemark (C-467/98, Rec. p. I-9519), Commission/Suède (C-468/98, Rec. p. I-9575), Commission/Finlande (C-469/98, Rec. p. I-9627), Commission/Belgique (C-471/98, Rec. p. I-9681), Commission/Luxembourg (C-472/98, Rec. p. I-9741), Commission/Autriche (C-475/98, Rec. p. I-9797) et Commission/Allemagne (C-476/98, Rec. p. I-9855).
- 16 Par les sept derniers de ces arrêts (le recours contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord visant une situation distincte), la Cour a jugé que, en contractant ou en maintenant en vigueur, malgré la renégociation des accords existants, des engagements internationaux avec les États-Unis, concernant les tarifs

aériens pratiqués par les transporteurs désignés par les États-Unis sur des liaisons intracommunautaires, concernant les SIR proposés ou utilisés sur le territoire de l'État membre défendeur et reconnaissant aux États-Unis le droit de révoquer, de suspendre ou de limiter les droits de trafic dans les cas où les transporteurs aériens désignés par l'État membre défendeur n'étaient pas détenus par ce dernier ou par ses ressortissants, les États membres défendeurs avaient manqué aux obligations qui leur incombent en vertu des articles 5 et 52 du traité ainsi que des règlements n^{os} 2409/92 et 2299/89, tel que modifié par le règlement n^o 3089/93.

- 17 Suite à ces arrêts, la Commission a écrit au Royaume des Pays-Bas les 25 novembre 2002, 30 juillet 2004 et 10 mars 2005, demandant à celui-ci, d'une part, de ne pas poursuivre de négociations bilatérales avec les États-Unis et, d'autre part, de dénoncer l'accord de 1957.

La procédure précontentieuse et les conclusions

- 18 Visant l'échange de notes du mois d'octobre 1992, la Commission a adressé au Royaume des Pays-Bas, le 19 janvier 1999, une lettre de mise en demeure, à laquelle celui-ci a répondu par lettre du 1^{er} juin 1999.
- 19 Le 24 octobre 2000, la Commission a adressé un avis motivé au Royaume des Pays-Bas, invitant celui-ci à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification. Le Royaume des Pays-Bas a répondu audit avis par lettre du 23 février 2001.

20 La Commission a introduit le présent recours le 23 décembre 2004.

Sur l'exception d'irrecevabilité, tirée de la longueur excessive de la procédure précontentieuse

Argumentation des parties

21 Le Royaume des Pays-Bas souligne la très longue durée de la procédure précontentieuse en l'espèce. En effet, la Commission aurait laissé s'écouler plus de six ans entre l'échange de notes du mois d'octobre 1992 et l'envoi de la lettre de mise en demeure (mois de janvier 1999) et plus de quatre ans entre l'envoi de l'avis motivé (mois d'octobre 2000) et l'introduction du présent recours (mois de décembre 2004). De ce fait, la Commission aurait mis le Royaume des Pays-Bas dans une position à ce point défavorable qu'elle aurait perdu son droit de déférer ce dernier à la Cour dans la présente affaire.

22 Bien que la Commission ait engagé en 1995 des procédures en manquement contre huit autres États membres dans les affaires «ciel ouvert», elle n'aurait alors pas mis en cause l'échange de notes du mois d'octobre 1992. En attendant plus de six ans avant d'adresser une lettre de mise en demeure au Royaume des Pays-Bas, la Commission aurait suscité la confiance légitime du gouvernement néerlandais qu'il n'y avait pas d'entorse à la réglementation communautaire.

- 23 La Commission ne se serait pas conformée à l'obligation de respecter un délai raisonnable, qui participe du principe de bonne administration et découle du principe de sécurité juridique.
- 24 Selon le Royaume des Pays-Bas, soutenu sur ce point par le gouvernement français, l'accord de 1957, tel que modifié, donnerait une sécurité juridique aux transporteurs concernés, qui en tireraient un accès au marché américain. Dans l'intervalle, la Commission aurait approuvé l'alliance entre les entreprises KLM Royal Dutch Airlines (ci-après «KLM») et Northwest Airlines. Les États-Unis considèreraient que les engagements figurant dans cet accord conditionnent l'octroi de l'«immunité antitrust» nécessaire à cette alliance. La dénonciation de l'accord de 1957 entraînerait aussitôt le retrait de cette «immunité antitrust» par les autorités américaines et rendrait illusoire la perspective d'obtenir une telle immunité pour la coopération entre les entreprises KLM et Air France (déjà approuvée par la Commission). Le dommage dû au retrait de cette «immunité antitrust» s'élèverait à des millions d'euros.
- 25 La Commission rétorque que, selon une jurisprudence constante, elle n'est pas tenue de respecter des délais déterminés dans l'application de l'article 226 CE.
- 26 Par ailleurs, le fait que la Commission a engagé la procédure de manquement contre le Royaume des Pays-Bas plus tard que contre les huit autres États membres n'aurait pas défavorisé celui-ci, au contraire. Par rapport aux huit autres États membres, le Royaume des Pays-Bas aurait eu l'avantage de disposer d'un délai supplémentaire pour éviter l'introduction d'un recours, en dénonçant l'échange de notes du mois d'octobre 1992.

Appréciation de la Cour

- 27 Il est vrai que, dans certaines hypothèses, une durée excessive de la procédure précontentieuse prévue à l'article 226 CE est susceptible d'augmenter, pour l'État mis en cause, la difficulté de réfuter les arguments de la Commission et de violer ainsi les droits de la défense. Cependant, en l'espèce, le gouvernement néerlandais n'a pas prouvé que la durée inhabituelle de la procédure a eu une incidence sur la manière dont il a organisé sa défense (voir, en ce sens, arrêts du 16 mai 1991, *Commission/Pays-Bas*, C-96/89, Rec. p. I-2461, points 15 et 16, ainsi que *Commission/Autriche*, précité, point 36).
- 28 En outre, il convient de souligner que la procédure en manquement repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui impose le droit communautaire et que le principe du respect de la confiance légitime ne saurait, dans un cas tel que celui de l'espèce, être invoqué par un État membre pour faire obstacle à la constatation objective du non-respect par lui des obligations que lui imposent le traité CE ou un acte de droit dérivé, car l'admission de cette justification irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par la procédure visée à l'article 226 CE (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Autriche*, précité, point 38).
- 29 La circonstance que la dénonciation de l'accord de 1957 pourrait entraîner le retrait de l'«immunité antitrust» par les autorités américaines et les éventuels dommages en découlant n'ont pas d'incidence en ce qui concerne la recevabilité du présent recours. En effet, ce recours, fondé sur l'article 226 CE, tend exclusivement à faire constater une infraction au droit communautaire résultant des engagements pris entre le Royaume des Pays-Bas et les États-Unis.

30 Dès lors, cette exception doit être rejetée.

Sur l'argument relatif aux évolutions intervenues après l'avis motivé

Argumentation des parties

- 31 Le Royaume des Pays-Bas, soutenu par le gouvernement français, fait valoir que la Commission a introduit le présent recours sans tenir suffisamment compte des évolutions intervenues après l'avis motivé. En effet, suite au prononcé des arrêts dans les affaires «ciel ouvert», le Conseil de l'Union européenne aurait confié, le 5 juin 2003, deux mandats à la Commission de négocier des accords relatifs au transport aérien avec les États-Unis et avec les autres États tiers, mandats encadrés par le règlement (CE) n° 847/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers (JO L 157, p. 7). À plusieurs reprises, la Commission aurait demandé aux États membres de s'abstenir de mener des négociations bilatérales en matière de transport aérien, afin de ne pas compromettre les négociations communautaires en cours.
- 32 Si la Cour faisait droit au présent recours, le Royaume des Pays-Bas serait tenu d'annuler les dispositions jugées contraires au droit communautaire. Cela mettrait

cet État membre dans une situation impossible. En négociant une telle annulation avec les États-Unis, le Royaume des Pays-Bas interférerait avec les négociations communautaires en cours.

³³ Toujours selon le Royaume des Pays-Bas, soutenu par le gouvernement français, dans la présente procédure, la Commission n'aurait tenu compte ni des deux mandats de négociation octroyés par le Conseil à la Commission au mois de juin 2003 ni du règlement n° 847/2004. Ainsi, il n'y aurait eu aucune évaluation du dommage considérable qu'une dénonciation des accords bilatéraux relatifs au transport aérien pourrait causer aux compagnies aériennes.

³⁴ Le principe de coopération loyale entre les institutions de la Communauté et les États membres, reconnu à l'article 5 du traité, s'appliquerait de manière réciproque, de sorte que la Commission serait elle aussi tenue de coopérer à la préservation de l'efficacité du droit communautaire. Il n'y aurait pas de coopération loyale si la Commission empêchait effectivement le Royaume des Pays-Bas de se conformer à ses obligations communautaires. La Commission aurait méconnu l'article 5 du traité en introduisant le présent recours, alors que les États membres et le Conseil lui ont donné les instruments nécessaires pour mettre le transport aérien transatlantique en conformité avec le droit communautaire.

³⁵ La dénonciation de l'accord de 1957 entraînerait un vide juridique qui serait préjudiciable aux intérêts du Royaume des Pays-Bas ainsi qu'à ceux des autres États membres. Même si des vols restaient possibles sur la base du principe de courtoisie,

comme le suggère la Commission, l'application de ce principe ne permettrait plus aux transporteurs communautaires de bénéficier de la sécurité juridique et économique que garantit l'existence d'un accord tel que celui en l'espèce. L'approbation de leurs programmes aériens devrait être renouvelée chaque saison et deviendrait incertaine. La validation ou le refus de leurs conditions d'exploitation occasionnerait un poids administratif supplémentaire et exposerait les transporteurs communautaires au refus de certains vols par les autorités des États-Unis.

³⁶ La Commission répond que, dans ses lettres adressées au Royaume des Pays-Bas les 25 novembre 2002, 30 juillet 2004 et 10 mars 2005, elle aurait demandé à cet État membre non pas d'entamer des négociations avec les États-Unis, mais de faire jouer les clauses de dénonciation prévues par l'accord de 1957. Cela ne mettrait pas le Royaume des Pays-Bas dans une situation insoutenable.

³⁷ Par ailleurs, la crainte que la dénonciation de cet accord engendre un vide juridique serait dénuée de fondement. Si un nouvel accord n'était pas conclu entre la Communauté et les États-Unis, les vols resteraient possibles sur la base du principe de courtoisie.

Appréciation de la Cour

³⁸ Outre les considérations exposées au point 29 du présent arrêt, il y a lieu de rappeler que les dispositions de l'article 226 CE doivent trouver application sans que la

Commission soit tenue au respect d'un délai déterminé. En l'espèce, la Commission a expliqué qu'elle avait décidé d'attendre les arrêts rendus dans les affaires «ciel ouvert» par la Cour en 2002 ainsi que les réactions du gouvernement néerlandais à ces arrêts avant de déposer le présent recours. Ce faisant, la Commission n'a pas exercé de manière contraire au traité le pouvoir d'appréciation qu'elle détient en vertu de l'article 226 CE.

³⁹ Selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 14 juillet 2005, *Commission/Allemagne*, C-433/03, Rec. p. I-6985, point 32 et jurisprudence citée).

⁴⁰ En l'espèce, le délai imparti dans l'avis motivé a expiré le 24 décembre 2000, de sorte que les évolutions invoquées par le Royaume des Pays-Bas sont sans incidence sur le présent litige.

⁴¹ Dès lors, cet argument doit être rejeté.

Sur le fond

Sur la nécessité de se prononcer sur l'existence d'un nouvel accord par suite des modifications apportées par l'échange de notes du mois d'octobre 1992

Argumentation des parties

⁴² Selon la Commission, les modifications apportées par l'échange de notes du mois d'octobre 1992 ont radicalement changé la nature de l'accord de 1957, en le transformant en un accord totalement nouveau de type «ciel ouvert», à savoir un accord qui devait respecter plusieurs critères définis par le gouvernement des États-Unis, tels que le libre accès à toutes les routes, l'octroi des droits illimités de route et de trafic, la fixation des prix selon un système dit de «double désapprobation» pour les liaisons aériennes entre les parties à l'accord et la possibilité de partage de codes. Lesdites modifications auraient eu pour effet de créer le cadre d'une coopération plus étroite entre les États-Unis et le Royaume des Pays-Bas dont découlent, pour ce dernier, de nouveaux et d'importants engagements internationaux. Ces modifications témoigneraient d'une renégociation de l'accord de 1957 dans son ensemble. Dans une telle situation, les États membres seraient empêchés non seulement de contracter de nouveaux engagements internationaux, mais également de maintenir en vigueur de tels engagements si ceux-ci méconnaissaient le droit communautaire.

⁴³ Le Royaume des Pays-Bas conteste que l'échange de notes du mois d'octobre 1992 constitue un nouvel accord. Selon lui, l'accord de 1957 est resté intact en tant que

tel. Les dispositions qui y ont été ajoutées consolideraient des éléments qui figuraient dans l'accord initial. Les adaptations du mois d'octobre 1992 seraient l'aboutissement de la libéralisation entamée de nombreuses années auparavant au bénéfice des compagnies aériennes des deux pays contractants. L'accord de 1957 aurait déjà comporté avant 1992 les éléments essentiels d'un accord de type «ciel ouvert», de sorte que l'échange de notes du mois d'octobre 1992 n'aurait pas eu pour effet de le transformer en un nouvel accord de ce type.

- 44 Selon le Royaume des Pays-Bas, l'accord de 1957, étant antérieur au 1^{er} janvier 1958, serait couvert par l'article 307, premier alinéa, CE, selon lequel le traité n'a pas d'incidence sur l'obligation de l'État membre concerné de respecter les droits que les États tiers tirent d'une convention conclue avant l'entrée en vigueur du traité CEE. Il en irait de même de la réglementation secondaire postérieure: la seule existence de cette réglementation n'aurait pas pour conséquence d'imposer à un État membre de dénoncer des engagements pris avec des États tiers.

Appréciation de la Cour

- 45 Il convient de constater que l'accord de 1957 ne contenait à l'origine aucune disposition relative aux SIR. L'échange de notes des 29 janvier et 13 mars 1992 a ajouté à cet accord une annexe relative aux principes de non-discrimination et de concurrence dans le cadre des SIR. L'échange de notes du mois d'octobre 1992 n'a apporté aucune modification à cette annexe.

- 46 De même, les dispositions de l'accord de 1957 relatives aux tarifs aériens, à savoir celles prévues à l'article 11 dudit accord, résultent de l'échange de notes des 29 janvier et 13 mars 1992, sans que l'échange de notes du mois d'octobre 1992 ne comporte de dispositions en la matière.
- 47 Il est vrai que, dans sa requête, la Commission reconnaît que l'échange de notes du mois d'octobre 1992 a laissé inchangées les dispositions relatives aux SIR et aux tarifs aériens figurant dans l'accord de 1957, tel que modifié avant le mois d'octobre 1992.
- 48 Par ailleurs, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 136 de ses conclusions, l'échange de notes du mois d'octobre 1992 exprime la volonté des parties contractantes non pas de remplacer l'accord de 1957, mais d'en modifier uniquement certaines dispositions, fussent-elles importantes.
- 49 Il ressort du dossier que les modifications apportées du mois d'octobre 1992 à l'accord de 1957, et décrites au point 11 du présent arrêt, ont eu pour effet de libéraliser totalement le transport aérien entre les États-Unis et le Royaume des Pays-Bas, en assurant le libre accès à toutes les routes entre tous les points situés dans ces deux États, sans limitation de capacité et de fréquence, sans restriction quant aux points intermédiaires et à ceux situés avant ou au-delà («behind, between and beyond rights») et avec toutes les combinaisons souhaitées d'appareils («change of gauge»). Cette liberté totale a été complétée par des dispositions ayant trait aux possibilités pour les compagnies aériennes concernées de conclure des accords de partage de code («code sharing») et par des dispositions stimulant la concurrence.

- 50 Il en résulte que les modifications apportées au mois d'octobre 1992 à l'accord de 1957 ont eu pour effet de créer le cadre d'une coopération plus poussée entre les États-Unis et le Royaume des Pays-Bas dont découlent de nouveaux et d'importants engagements internationaux pour ce dernier.
- 51 Il importe en outre de souligner que les modifications apportées au mois d'octobre 1992 témoignent d'une renégociation de l'accord de 1957 dans son ensemble. Si certaines dispositions de cet accord n'ont pas été formellement amendées par lesdites modifications ou n'ont subi que des changements rédactionnels marginaux, les engagements découlant de ces dispositions n'en ont pas moins été confirmés lors de cette renégociation. Or, dans une telle situation, les États membres sont empêchés non seulement de contracter de nouveaux engagements internationaux, mais également de maintenir en vigueur de tels engagements s'ils méconnaissent le droit communautaire.
- 52 Par ailleurs, il doit être tenu pour constant que les modifications apportées au mois d'octobre 1992 à l'accord de 1957 dans son ensemble affectent la portée de certaines des dispositions qui n'ont pas été formellement amendées par lesdites modifications ou qui ne l'ont été que d'une manière limitée.
- 53 Il s'ensuit que l'ensemble des engagements internationaux mis en cause dans le présent recours doivent être appréciés au regard des dispositions du droit communautaire invoquées par la Commission à l'appui de ce recours (voir, en ce sens, arrêts précités Commission/Danemark, points 36 à 42; Commission/Suède, points 34 à 40; Commission/Finlande, points 36 à 42; Commission/Belgique, points 47 à 53; Commission/Luxembourg, points 42 à 48, et Commission/Autriche, points 46 à 52).

- 54 Il résulte de cette analyse que l'argument du gouvernement néerlandais tiré de l'article 307, premier alinéa, CE n'est pas fondé.

Sur le manquement tiré de la violation de la compétence externe de la Communauté

Argumentation des parties

- 55 La Commission estime que, chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité CE, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles ou en altérant la portée. À cet égard, la Commission reproche au Royaume des Pays-Bas d'avoir violé la compétence externe exclusive de la Communauté par des engagements avec les États-Unis concernant, d'une part, les tarifs aériens pratiqués par les transporteurs désignés par les États-Unis sur des liaisons intracommunautaires et, d'autre part, les SIR proposés ou utilisés sur le territoire néerlandais.

56 En ce qui concerne les tarifs aériens, la Commission fait valoir dans sa requête que, à partir de l'entrée en vigueur du règlement n° 2409/92, le Royaume des Pays-Bas ne pouvait plus contracter seul ni maintenir des engagements internationaux concernant les tarifs aériens pratiqués par des transporteurs d'États tiers sur les liaisons intracommunautaires. Cependant, l'article 11 de l'accord de 1957, tel que modifié par l'échange de notes des 29 janvier et 13 mars 1992 et par l'article 6 du protocole de 1978, contiendrait un tel engagement. En outre, lors de la conclusion de l'échange de notes du mois d'octobre 1992, le Royaume des Pays-Bas aurait maintenu cette disposition. Cet État membre aurait ainsi enfreint la compétence externe exclusive conférée à la Communauté par l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement n° 2409/92.

57 Quant aux SIR, la Commission affirme que le Royaume des Pays-Bas a maintenu l'annexe de l'accord de 1957 reprenant les principes des SIR lors de la renégociation de cet accord au mois d'octobre 1992. Ce faisant le Royaume des Pays-Bas aurait enfreint la compétence externe exclusive que la Communauté tire du règlement n° 2299/89.

58 Le Royaume des Pays-Bas fait valoir que, dans l'état actuel du droit, la compétence pour conclure des accords bilatéraux resterait acquise aux États membres aussi longtemps que la Commission n'a pas été investie d'un mandat exprès. Il n'en irait autrement que lorsque des règles communes pourraient être affectées par des obligations bilatérales d'un État membre, ce qui ne serait pas le cas dans la présente affaire.

- 59 Même en admettant que la Communauté puisse tirer une compétence externe exclusive en raison de l'adoption d'une réglementation interne communautaire, une telle compétence n'interviendrait qu'à partir de l'entrée en vigueur de cette réglementation. Étant entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993, le règlement n° 2409/92 n'aurait pas pu affecter le Royaume des Pays-Bas au mois d'octobre 1992.
- 60 Dans sa réplique, la Commission invoque par analogie l'arrêt du 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, Rec. p. I-7411, point 45), dans lequel la Cour a déclaré que, pendant le délai de transposition d'une directive, les États membres doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive. La Commission relève à cet égard que le Parlement néerlandais a ratifié l'échange de notes du mois d'octobre 1992 le 26 avril 1993, c'est-à-dire après le 1^{er} janvier 1993, date d'entrée en vigueur du règlement n° 2409/92.
- 61 À cet argument, le Royaume des Pays-Bas, soutenu sur ce point par le gouvernement français, répond que prétendre pour la première fois dans la réplique, comme le fait la Commission, que la compétence externe exclusive de la Communauté prend naissance lors de l'adoption du règlement n° 2409/92 plutôt que lors de son entrée en vigueur constitue un moyen nouveau qui tend à changer l'objet du litige et dont la production est interdite à l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. En tout état de cause, l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie*, précité, ne serait pas pertinent en l'espèce, d'une part, parce que la présente affaire vise un règlement et non une directive et, d'autre part, parce qu'aucune disposition de l'accord de 1957 n'est de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par le règlement n° 2409/92. Enfin, la ratification de l'échange de notes du mois d'octobre 1992 par le Parlement néerlandais serait dénuée de pertinence, puisque cet échange de notes était déjà appliqué depuis le 14 octobre 1992.

Appréciation de la Cour

62 En ce qui concerne, premièrement, les tarifs aériens, il convient de relever que, selon l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 2409/92, ce dernier n'est pas applicable aux tarifs aériens des passagers et de fret pratiqués par les transporteurs aériens autres que les transporteurs aériens communautaires, cette restriction étant toutefois énoncée «sans préjudice du paragraphe 3» du même article. Aux termes dudit article paragraphe 3, seuls les transporteurs aériens communautaires sont habilités à introduire de nouveaux produits ou des tarifs inférieurs à ceux existant pour des produits identiques.

63 Il résulte de la combinaison de ces dispositions que le règlement n° 2409/92 a, de manière indirecte mais certaine, interdit aux transporteurs aériens d'États tiers qui opèrent dans la Communauté d'introduire de nouveaux produits ou des tarifs inférieurs à ceux existant pour des produits identiques. En procédant de la sorte, le législateur communautaire a limité la liberté tarifaire de ces transporteurs, lorsqu'ils assurent des liaisons intracommunautaires. Partant, la Communauté a, dans la mesure couverte à l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement n° 2409/92, acquis la compétence exclusive de contracter avec les États tiers les engagements se rapportant à cette limitation de la liberté tarifaire des transporteurs non communautaires.

- 64 Il s'ensuit que, depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 2409/92, le Royaume des Pays-Bas ne pouvait plus contracter seul ni maintenir en vigueur, malgré la renégociation de l'accord de 1957, des engagements internationaux concernant les tarifs aériens pratiqués par des transporteurs d'États tiers sur des liaisons intracommunautaires.
- 65 Or, un engagement de ce type résulte de l'article 11 de l'accord de 1957, tel que modifié par l'échange de notes des 29 janvier et 13 mars 1992 et par l'article 6 du protocole de 1978. Le Royaume des Pays-Bas a maintenu cet engagement malgré la renégociation de l'accord de 1957, qui a abouti à l'échange de notes du mois d'octobre 1992. En procédant de cette manière, le Royaume des Pays-Bas a donc violé la compétence externe exclusive de la Communauté qui découle de l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement n° 2409/92 (voir, en ce sens, arrêts précités Commission/Danemark, points 97 à 100; Commission/Suède, points 93 à 96; Commission/Finlande, points 98 à 101; Commission/Belgique, points 110 à 113; Commission/Luxembourg, points 103 à 106; Commission/Autriche, points 112 à 115, et Commission/Allemagne, points 123 à 126).
- 66 Cette conclusion ne saurait être mise en cause par l'argumentation du gouvernement néerlandais selon laquelle l'échange de notes du mois d'octobre 1992 serait intervenu avant l'entrée en vigueur du règlement n° 2409/92. En effet, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 153 à 158 de ses conclusions, même si ledit échange de notes était applicable provisoirement à partir du 14 octobre 1992, l'accord entre le Royaume des Pays-Bas et les États-Unis n'a été définitivement conclu qu'après sa ratification par le Parlement néerlandais, le 26 avril 1993. Or, cette date est postérieure à l'entrée en vigueur du règlement n° 2409/92.

67 En ce qui concerne, deuxièmement, les SIR, la Commission conclut à ce que la Cour constate que le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement n° 2299/89, tel que modifié par le règlement n° 3089/93.

68 Le règlement n° 3089/93 a été adopté le 29 octobre 1993 et est entré en vigueur, en vertu des dispositions de son article 2, paragraphe 1, le 11 décembre 1993.

69 Qu'il s'agisse de l'adoption ou de l'entrée en vigueur dudit règlement, ces deux dates sont postérieures à la ratification de l'échange de notes du mois d'octobre 1992. Il s'ensuit que la compétence externe exclusive de la Communauté, alléguée par la Commission, ne pouvait pas résulter du règlement n° 3089/93.

70 Par conséquent, il y a lieu d'apprécier le grief concernant les SIR en fonction du seul règlement n° 2299/89, sans tenir compte du règlement n° 3089/93.

- 71 Il résulte des articles 1^{er} et 7 du règlement n° 2299/89 que, sous réserve de réciprocité, ce règlement s'applique également aux ressortissants d'États tiers, lorsqu'ils proposent ou utilisent un SIR sur le territoire de la Communauté.
- 72 Par l'effet dudit règlement, la Communauté a acquis la compétence exclusive de contracter avec les États tiers les obligations relatives aux SIR proposés ou utilisés sur son territoire.
- 73 Il n'est pas contesté que, par l'échange de notes des 29 janvier et 13 mars 1992, le Royaume des Pays-Bas et les États-Unis ont ajouté à l'accord de 1957 une annexe reprenant les principes régissant les SIR, et notamment les SIR proposés ou utilisés sur le territoire néerlandais. Le Royaume des Pays-Bas a maintenu en vigueur cette annexe malgré la renégociation de l'accord de 1957, qui a abouti à l'échange de notes du mois d'octobre 1992. En procédant de la sorte, cet État membre a violé la compétence externe exclusive de la Communauté qui découle du règlement n° 2299/89 (voir, en ce sens, arrêts précités Commission/Danemark, points 102 à 104; Commission/Suède, points 98 à 100; Commission/Finlande, points 103 à 105; Commission/Belgique, points 115 à 117; Commission/Luxembourg, points 108 à 110; Commission/Autriche, points 117 à 119, et Commission/Allemagne, points 128 à 130).

74 Par ailleurs, l'article 5 du traité impose aux États membres de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité CE.

75 Dans le domaine des relations extérieures, la Cour a jugé que la mission de la Communauté et les buts du traité CE seraient compromis si les États membres pouvaient conclure des engagements internationaux contenant des dispositions susceptibles d'affecter des règles adoptées par la Communauté ou d'en altérer la portée.

76 Il résulte des considérations qui précèdent que, en maintenant en vigueur, malgré la renégociation de l'accord de 1957, des engagements internationaux concernant les tarifs aériens pratiqués par les transporteurs désignés par les États-Unis sur des liaisons intracommunautaires ainsi que les SIR proposés ou utilisés sur le territoire néerlandais, le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité ainsi que des règlements n^{os} 2409/92 et 2299/89 (voir, en ce sens, arrêts précités *Commission/Danemark*, points 110 à 112; *Commission/Suède*, points 106 à 108; *Commission/Finlande*, points 111 à 113; *Commission/Belgique*, points 124 à 126; *Commission/Luxembourg*, points 116 à 118; *Commission/Autriche*, points 124 à 126, et *Commission/Allemagne*, points 135 à 137).

Sur le manquement tiré de la violation de l'article 52 du traité

Argumentation des parties

- 77 La Commission allègue que, par l'échange de notes du mois d'octobre 1992, l'article 4 de l'accord de 1957 concernant la propriété et le contrôle des compagnies aériennes a été entièrement remplacé.
- 78 La Commission fait valoir que, en vertu de cet article 4, tel que modifié (ci-après la «clause relative à la propriété et au contrôle des compagnies aériennes»), les compagnies aériennes des États membres autres que le Royaume des Pays-Bas peuvent toujours être exclues de l'application de l'accord de 1957, alors que cet accord s'applique automatiquement aux compagnies aériennes néerlandaises. Les compagnies aériennes de ces États membres feraient donc l'objet d'une discrimination en ce qu'elles ne bénéficieraient pas du régime national aux Pays-Bas, et ceci en violation de l'article 52 du traité.
- 79 Le gouvernement néerlandais répond que, contrairement à ce que la Commission affirme, l'échange de notes du mois d'octobre 1992 ne remplace pas entièrement l'article 4 de l'accord de 1957, mais se limite à en clarifier certains termes. Cet article 4 serait resté inchangé sur le fond. À cet égard, l'échange de notes du mois d'octobre 1992 ne représente pas un nouvel accord et l'accord de 1957 serait protégé par l'article 307, premier alinéa, CE.

Appréciation de la Cour

80 L'article 4 de l'accord de 1957, dans sa version initiale, prévoyait:

«Chacune des parties contractantes se réserve le droit de refuser d'accorder ou de retirer le privilège d'exercer les droits prévus à l'article 3 du présent accord à l'une des compagnies aériennes désignées par l'autre partie contractante, dans tous les cas où elle considère qu'il n'est pas suffisamment établi qu'une part substantielle de la propriété et le contrôle effectif de cette compagnie aérienne appartiennent à des ressortissants de l'autre partie contractante [...]»

81 L'échange de notes du mois d'octobre 1992 a modifié le début de cet article de la manière suivante, tout en laissant la suite dudit article inchangée:

«Chacune des parties contractantes se réserve le droit de refuser d'accorder, de suspendre, de limiter, de soumettre à des conditions ou de retirer le privilège d'exercer les droits prévus par le présent accord [...]»

- 82 Il en ressort à l'évidence que l'article 4 de l'accord de 1957 n'a pas été entièrement remplacé en vertu de l'échange de notes du mois d'octobre 1992, comme la Commission l'allègue.
- 83 Néanmoins, il convient de retenir, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 170 de ses conclusions, que, si, d'un point de vue formel, l'article 4 de l'accord de 1957 a été peu amendé par l'échange de notes du mois d'octobre 1992, son contenu et sa portée ont été profondément modifiés par cet échange de notes, celui-ci ayant nécessairement eu une incidence sur le champ d'application de cet article à la suite de la libéralisation complète des liaisons de cinquième liberté au sens de l'article 1^{er} de l'Accord relatif au transport aérien international (Chicago, 7 décembre 1944; 1953 UNTS 389).
- 84 Il en résulte, d'une part, que la clause relative à la propriété et au contrôle des compagnies aériennes doit être appréciée au regard des dispositions du droit communautaire invoquées et, d'autre part, que l'argument du gouvernement néerlandais tiré de l'article 307, premier alinéa, CE n'est pas fondé.
- 85 En ce qui concerne l'applicabilité de l'article 52 du traité, il convient de relever que cette disposition s'applique en matière de transport aérien et a en particulier vocation à s'appliquer aux compagnies aériennes établies dans un État membre qui fournissent des services de transport aérien entre un État membre et un État tiers.

- 86 En l'espèce, la clause relative à la propriété et au contrôle des compagnies aériennes permet notamment aux États-Unis de refuser ou de retirer une concession ou une autorisation à une compagnie aérienne désignée par le Royaume des Pays-Bas, mais dont une part substantielle de la propriété et le contrôle effectif n'appartiennent pas à cet État membre ou à des ressortissants néerlandais.
- 87 Il ne fait aucun doute que sont susceptibles d'être affectées par cette clause les compagnies aériennes établies aux Pays-Bas dont une part substantielle de la propriété et le contrôle effectif appartiennent soit à un État membre autre que le Royaume des Pays-Bas, soit à des ressortissants d'un tel État membre (ci-après les «compagnies aériennes communautaires»).
- 88 En revanche, il ressort de la formulation de ladite clause que les États-Unis ont en principe l'obligation d'accorder les concessions ou les autorisations requises aux compagnies aériennes dont une part substantielle de la propriété et le contrôle effectif appartiennent au Royaume des Pays-Bas ou à des ressortissants néerlandais (ci-après les «compagnies aériennes néerlandaises»).
- 89 Il découle de ce qui précède que les compagnies aériennes communautaires peuvent toujours être exclues du bénéfice de l'accord de 1957, ce bénéfice étant en revanche acquis aux compagnies aériennes néerlandaises. Par suite, les compagnies aériennes communautaires subissent une discrimination qui les empêche de bénéficier du traitement national dans l'État membre d'accueil, à savoir le Royaume des Pays-Bas.

90 Il s'ensuit que la clause relative à la propriété et au contrôle des compagnies aériennes est contraire à l'article 52 du traité (voir, en ce sens, arrêts précités Commission/Danemark, points 122 à 124 et 128 à 133; Commission/Suède, points 113 à 115 et 119 à 124; Commission/Finlande, points 118 à 120 et 124 à 129; Commission/Belgique, points 131 à 133 et 137 à 142; Commission/Luxembourg, points 122 à 124 et 128 à 133; Commission/Autriche, points 130 à 134 et 138 à 143, ainsi que Commission/Allemagne, points 144 à 146 et 150 à 156).

91 Dans ces conditions, le manquement reproché au Royaume des Pays-Bas au titre dudit article apparaît fondé.

92 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que, en contractant ou en maintenant en vigueur, malgré la renégociation de l'accord de 1957, des engagements internationaux avec les États-Unis:

— concernant les tarifs aériens pratiqués par les transporteurs désignés par les États-Unis sur des liaisons intracommunautaires,

— concernant les SIR proposés ou utilisés sur le territoire néerlandais et

- reconnaissant aux États-Unis le droit de révoquer, de suspendre ou de limiter les droits de trafic dans les cas où les transporteurs aériens désignés par le Royaume des Pays-Bas ne sont pas détenus par ce dernier ou par des ressortissants néerlandais,

le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 et 52 du traité, ainsi que des règlements n^{os} 2409/92 et 2299/89.

Sur les dépens

- ⁹³ Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume des Pays-Bas et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

- ⁹⁴ Conformément à l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure, la République française supporte ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

1) En contractant ou en maintenant en vigueur, malgré la renégociation de l'accord relatif au transport aérien conclu entre le Royaume des Pays-Bas et les États-Unis d'Amérique le 3 avril 1957, des engagements internationaux avec les États-Unis d'Amérique:

— **concernant les tarifs aériens pratiqués par les transporteurs désignés par les États-Unis d'Amérique sur des liaisons intracommunautaires,**

— **concernant les systèmes informatisés de réservation proposés ou utilisés sur le territoire néerlandais et**

— **reconnaissant aux États-Unis d'Amérique le droit de révoquer, de suspendre ou de limiter les droits de trafic dans les cas où les transporteurs aériens désignés par le Royaume des Pays-Bas ne sont pas détenus par ce dernier ou par des ressortissants néerlandais,**

le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 du traité CE (devenu article 10 CE) et 52 du traité CE

(devenu, après modification, article 43 CE) ainsi que des règlements (CEE) n^{os} 2409/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens, et 2299/89 du Conseil, du 24 juillet 1989, instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation.

2) Le Royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

3) La République française supporte ses propres dépens.

Signatures