

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. SIEGBERT ALBER

présentées le 20 septembre 2001¹

I — Introduction

1. Les deux demandes de décision préjudicielle concernent la validité d'une disposition du règlement (CE) n° 925/1999. À des fins de protection contre le bruit, ce règlement impose des restrictions à l'exploitation d'avions sur les aéroports européens. Il est demandé à la Cour de se prononcer sur la question de savoir s'il est légal que le règlement n'exécute de ces restrictions les avions à réaction entièrement équipés de moteurs neufs que si ces moteurs présentent ce qu'on appelle un taux de dilution égal ou supérieur à 3, alors qu'un taux de dilution inférieur entraîne l'application des restrictions à l'exploitation². Omega a l'intention d'équiper le Boeing 707 de moteurs neufs ayant un taux de dilution de 1,74³. Omega affirme que, malgré ce taux et en raison d'autres mesures techniques, ces avions ne sont pas plus bruyants mais par contre plus économiques et plus propres.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Concernant les faits, voir points 17 et suiv.

3 — Le taux de dilution est expliqué au point 6.

II — Cadre juridique

A — *Le règlement (CE) n° 925/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, relatif à l'immatriculation et à l'exploitation, dans la Communauté, de certains types d'avions à réaction subsoniques civils modifiés et munis d'un nouveau certificat indiquant leur conformité avec les normes du volume I, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, troisième édition (juillet 1993)*⁴ (ci-après le «règlement»)

2. Le règlement a pour objectif la réduction du bruit causé par les avions aux abords des aéroports de la Communauté par l'adoption d'une réglementation pour l'exploitation et l'immatriculation d'avions anciens modifiés pour réduire leurs émissions sonores. À propos de la toile de fond de ce règlement en droit international, le rapport

4 — JO L 115, p. 1, la version originale a été remplacée par une version rectifiée, publiée au JO L 120, p. 64, celle-ci faisant l'objet d'un autre rectificatif publié au JO L 262, p. 23.

du député européen, M. José Valverde López⁵, constate ce qui suit:

«Dans le domaine de la réglementation des émissions sonores des avions, la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale constitue un document fondamental. Cette convention répartit le parc aérien en trois catégories ou chapitres:

Au chapitre 1 figurent les avions à l'époque les plus bruyants qui ne peuvent actuellement plus être utilisés.

Pour les avions du chapitre 2, la directive 92/14/CEE⁶ arrête une interdiction progressive d'exploitation au cours de la période allant d'avril 1995 à avril 2002. À compter du 1^{er} avril 2002, aucun avion du chapitre 2 ne pourra plus être utilisé dans l'Union européenne, y compris ceux pour lesquels des dérogations sont prévues dans une annexe à ladite directive. Ces avions du chapitre 2 peuvent cependant être équipés de dispositifs d'insonorisation les rendant moins bruyants et permettant donc de les inclure dans la catégorie 3.

⁵ — Rapport sur la proposition de directive du Conseil relative à l'immatriculation et à l'utilisation, dans la Communauté, de certains types d'avions à réaction subsoniques civils modifiés dont le certificat a été renouvelé en raison de leur conformité aux normes du volume I, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, troisième édition (juillet 1993), du 21 juillet 1998, document parlementaire n° A4-0279/98.

⁶ — Directive du Conseil, du 2 mars 1992, relative à la limitation de l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume I deuxième partie chapitre 2, deuxième édition (1988) (JO L 76, p. 21).

Toutefois, ces avions équipés de dispositifs d'insonorisation ne respectent que rarement les normes du chapitre 3 et, partant, ne sont pas comparables à de 'véritables' avions du chapitre 3. Outre qu'ils sont relativement bruyants, provoquant ainsi des nuisances sonores importantes à proximité des aéroports, ces avions sont également plus polluants, qu'il s'agisse des émissions de CO₂ ou d'autres substances toxiques, que les avions plus modernes du chapitre 3. La consommation de carburant et les émissions de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote des avions du chapitre 2 équipés de dispositifs d'insonorisation sont bien plus importantes que celles des avions du chapitre 3 (de l'ordre respectivement de 50 et de 30 %).»

3. L'objet de la présente procédure n'est cependant pas la modification à l'aide de dispositifs d'insonorisation («hushkits»), mais le remplacement complet des moteurs à réaction. Le règlement interdit l'utilisation d'avions modifiés sur les aéroports de la Communauté, à moins que cette modification n'ait pris la forme d'une remotorisation complète avec des réacteurs dont le taux de dilution est égal ou supérieur à 3. Les avions à réaction équipés de nouveaux moteurs dont le taux de dilution est inférieur à 3 ne peuvent en principe être utilisés dans la Communauté. Seuls les avions anciens, qui étaient déjà utilisés dans la Communauté lors de l'entrée en vigueur du règlement, peuvent continuer à l'être.

4. Afin de bien comprendre l'importance du taux de dilution, il y a lieu de s'intéresser

brèvement au fonctionnement des turbo-réacteurs à double flux (en français aussi «turboréacteur à ventilateur auxiliaire» ou «turboréacteur à soufflante canalisée»).

fois plus grand que celui du jet central. Les moteurs prévus par Omega, par contre, présentent un flux dérivé qui n'est même pas du double de celui du jet central.

5. Les émissions sonores des avions à réacteurs sont essentiellement de deux ordres. Une partie du bruit émane des parties mécaniques du moteur, l'autre partie — traditionnellement sans doute prépondérante — est produite par le choc entre l'air expulsé par le réacteur et l'air ambiant. C'est ce jet qui produit la poussée d'un réacteur. Il se caractérise par une haute température et une grande vitesse. Plus ces valeurs sont élevées par rapport à l'air ambiant, plus il y a du bruit.

7. Sans être contredite, Omega Ltd affirme par ailleurs que l'augmentation du flux dérivé nécessite également une plus grande soufflante à l'avant du moteur. Et plus elle est grande, plus elle produit de bruit. Enfin, Omega Ltd explique que ce bruit est plus fort à l'atterrissage parce que le mouvement plus lent des soufflantes produit un flux d'air moins aérodynamique et donc plus bruyant⁸.

6. Dans un turboréacteur à double flux, le bruit du jet est atténué par un second flux d'air (flux dérivé) à moindre vitesse qui passe par un conduit entourant le boîtier du réacteur central (la turbine proprement dite) d'où provient le jet à grande vitesse. Le flux dérivé est produit par une soufflante à l'avant du moteur. La soufflante participe à la poussée globale du réacteur. Le flux dérivé atténue le choc entre le jet central et l'air ambiant à la sortie du moteur. Il y a donc moins de bruit que sans flux dérivé. Il y a d'autant moins de bruit que le flux dérivé est plus important par rapport au jet central⁷. Le taux de dilution de 3 — seuil qu'utilise le règlement — signifie que le flux dérivé est trois

8. L'interdiction des avions rééquipés dont les moteurs ont un taux de dilution inférieur à 3 procède des dispositions combinées de l'article 3 et de l'article 2, points 1 et 2 (définitions), du règlement.

9. L'article 3, intitulé «Avions non conformes», est ainsi conçu:

«1. Les avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé ne doivent pas être immatriculés dans un État membre à partir de la date d'application du présent règlement.

7 — Sur le site <http://www.jetfire.de/engines.htm>, visité le 27 juin 2001, cela est exprimé de la manière suivante: «Le flux dérivé froid entoure le jet central — chaud, rapide et bruyant — comme un silencieux».

8 — L'expert du ministère de l'Environnement britannique a cependant fait valoir, lors de la procédure au principal, que le bruit au décollage garde un impact bien plus grand, puisqu'il concerne une population nettement plus nombreuse.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux avions à réaction subsoniques civils déjà immatriculés dans un État membre avant la date d'application du présent règlement et immatriculés dans la Communauté depuis lors.

3. Sans préjudice de la directive 92/14/CEE et notamment de son article 2, paragraphe 2, à partir du 1^{er} avril 2002, l'exploitation d'avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé et qui sont immatriculés dans un pays tiers est interdite sur les aéroports situés sur le territoire de la Communauté, sauf si l'exploitant de ces avions peut prouver qu'ils figuraient sur les registres du pays tiers en question à la date d'application du présent règlement et qu'avant cette date ils ont été exploités, entre le 1^{er} avril 1995 et la date d'application du présent règlement, sur le territoire de la Communauté.

4. Les avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé et qui sont immatriculés dans un État membre ne peuvent être exploités sur des aéroports situés sur le territoire de la Communauté à partir du 1^{er} avril 2002, sauf s'ils ont été exploités sur ce territoire avant la date d'application du présent règlement.»

10. L'article 2, point 1, du règlement définit tout d'abord un «avion à réaction

subsonique civil» rentrant dans le champ d'application du règlement comme étant «un avion [...] équipé de moteurs dont le taux de dilution est inférieur à trois». C'est dès cette définition que le taux de dilution inférieur à 3 est utilisé comme seuil. Les avions à réaction subsoniques civils équipés de moteurs dont le taux de dilution est plus élevé ne rentrent donc même pas dans le champ d'application du règlement.

11. L'article 2, point 2, du règlement définit un «avion à réaction subsonique civil dont le certificat a été renouvelé» comme étant

«un avion initialement certifié selon les critères du chapitre 2 ou selon des normes équivalentes, ou initialement non certifié sur le plan acoustique puis modifié afin de répondre aux normes du chapitre 3, soit directement, par des mesures techniques, soit indirectement, par des mesures restreignant l'exploitation; les avions à réaction subsoniques civils qui, initialement, n'ont pu avoir une double certification aux normes du chapitre 3 que par des restrictions de poids doivent être considérés comme des avions dont le certificat a été renouvelé; *les avions à réaction subsoniques civils qui ont été modifiés afin de répondre aux normes du chapitre 3, dont les moteurs ont été entièrement remplacés par des moteurs dont le taux de dilution est égal ou supérieur à trois* [c'est nous qui soulignons] ne doivent pas être considérés comme des avions dont le certificat a été renouvelé».

12. Aux termes de l'article 2, point 3, du règlement, les «chapitres» évoqués correspondent aux «normes de bruit définies à l'annexe 16, volume I, deuxième partie, chapitre 2 et chapitre 3, de la convention relative à l'aviation civile internationale, troisième édition (juillet 1993)».

13. Les cinquième et sixième considérants du règlement motivent comme suit l'interdiction qu'édicte le règlement:

«(5) considérant que les anciens types d'avions ayant subi certaines modifications afin d'améliorer leur niveau de certification acoustique sont beaucoup plus bruyants, à masse égale, que les avions modernes certifiés dès l'origine pour satisfaire aux normes du volume I, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, troisième édition (juillet 1993); que ces modifications prolongent la durée de vie d'avions qui auraient été normalement retirés de l'exploitation; que ces modifications tendent à augmenter les émissions polluantes et la consommation des moteurs fabriqués selon des normes dépassées; que les avions peuvent être remotorisés pour avoir des performances acoustiques comparables à celles des avions certifiés dès l'origine conformes aux normes du chapitre 3;

(6) considérant qu'une règle interdisant d'ajouter, à partir de la date d'applica-

tion du présent règlement, ces anciens modèles d'avions modifiés sur les registres des États membres peut être considérée comme une mesure de protection contre l'aggravation du niveau général du bruit aux abords des aéroports communautaires, ainsi qu'en faveur de la diminution de la consommation et des émissions polluantes».

14. La position commune du Conseil du 16 novembre 1998⁹ justifie comme suit l'introduction du passage concernant les avions rééquipés:

«En outre, le Conseil a explicitement exclu les avions dont les moteurs ont été changés (c'est-à-dire ceux dont les moteurs ont été entièrement remplacés), dans la mesure où ces avions ont un niveau sonore comparable à celui des avions initialement certifiés comme satisfaisant aux normes du chapitre 3.»

15. Le Conseil n'explique pas pourquoi il exige un taux de dilution de 3 ou plus.

9 — JO C 404, p. 1 et notamment 7.

B — *Le droit de l'OMC*

mentaux ou de problèmes technologiques fondamentaux.

16. L'article 2 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce ¹⁰ dispose:

[...]

«2.2 Les membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. [...]

2.8 Dans tous les cas où cela sera approprié, les membres définiront les règlements techniques basés sur les prescriptions relatives au produit en fonction des propriétés d'emploi du produit plutôt que de sa conception ou de ses caractéristiques descriptives.»

2.3 Les règlements techniques ne seront pas maintenus [...] [s']il est possible d'y répondre d'une manière moins restrictive pour le commerce.

III — Les faits

17. Les procédures au principal ont été initiées par Omega Ltd et certaines entreprises liées avec elle. Dans la suite, nous ne nous référerons qu'à Omega.

2.4 Dans les cas où des règlements techniques sont requis et où des normes internationales pertinentes existent [...], les membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques, sauf lorsque ces normes internationales ou ces éléments seraient inefficaces ou inappropriés pour réaliser les objectifs légitimes recherchés, par exemple en raison de facteurs climatiques ou géographiques fonda-

18. D'après la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-27/00, Omega Ltd commercialise des avions, principalement du type Boeing 707. Elle exerce aussi des activités connexes, comme l'entretien de moteurs à réaction. Omega Ltd développe un programme de remplacement progressif des moteurs d'avions du type Boeing 707 par des moteurs neufs dont le taux de dilution est de 1,74. Les avions ainsi remotorisés seront appelés ci-après Omega 707.

10 — Annexe 1 à l'accord OMC (JO 1994, L 336, p. 86).

19. Les avions visés par ce programme ne sont actuellement pas exploités dans la Communauté et ils ne desservent pas non plus des aéroports communautaires. Les dispositions transitoires de l'article 3 du règlement ne leur sont donc pas applicables. Ils ne peuvent normalement être exploités dans la Communauté sous la forme prévue. C'est pourquoi l'Omega 707 ne serait pas rentable pour les clients potentiels.

20. Omega Ltd fait valoir que ses avions remotorisés respectent les normes d'émissions de polluants et de bruit qui sont imposées aux avions non exclus. Ses projets de remotoriser les Boeing 707 se trouveraient gelés de facto par le règlement. Le résultat est qu'elle n'est plus en mesure de poursuivre le financement de son programme de remotorisation et qu'elle va subir de ce fait une perte financière.

21. Au cours de la procédure devant la Cour, Omega Ltd a fourni des compléments d'explication sur le contexte dans lequel s'inscrit son projet. Le programme de remotorisation aurait déjà été présenté au public en septembre 1996.

22. Omega Ltd affirme qu'avant de prendre une décision elle aurait examiné la possibilité d'utiliser d'autres moteurs, dont le taux de dilution est plus élevé. L'utilisation de tels moteurs aurait cependant

imposé des modifications coûteuses aux ailes, ce qui a, d'après Omega, déterminé le choix du moteur qu'elle entend utiliser actuellement.

23. Selon Omega, il n'y a eu, à ce jour, que trois programmes de remotorisation complète d'avions civils¹¹. Celui d'Omega est d'après elle le seul existant pendant le déroulement de la procédure législative ayant abouti à l'adoption du règlement.

IV — Les questions préjudicielles

24. La High Court of Justice britannique constate dans son ordonnance de renvoi:

«Omega [Ltd] a soulevé six moyens d'invalidité du règlement. La High Court, après avoir examiné la requête et les preuves, considère que trois de ces moyens justifient un renvoi à la Cour. Ils sont repris dans les trois parties de la question soumise à la

11 — Omega Ltd concède que les deux autres programmes avaient recours à des moteurs dont le taux de dilution était supérieur à 3. Omega Ltd fait référence à un autre programme, également fondé sur les moteurs qu'elle entend utiliser, mais qui prévoit seulement le remplacement d'une partie des moteurs. Aviation Upgrade Technologies Inc. expose cependant dans son «Amendment to Registration of Securities of a Small Business Issuer of Form 10-SB» du 12 juillet 1999 à l'intention de la US Securities and Exchange Commission qu'elle avait le projet de remplacer les moteurs Pratt & Whitney JT8D du Boeing 727 par des moteurs Rolls Royce RB211-535E4 dont le taux de dilution est de 4,3.

Cour de justice. La High Court a rejeté comme mal fondés les trois autres moyens avancés par Omega [Ltd], portant respectivement sur la discrimination, la confiance légitime et la violation de la Convention sur l'aviation civile internationale signée le 7 décembre 1944, dite 'Convention de Chicago'.

iii) des droits que les particuliers peuvent tirer de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et/ou de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce?»

25. Elle défère dès lors à la Cour de justice la question préjudicielle suivante:

26. La High Court irlandaise constate que le litige porté devant elle soulève la question de la validité du règlement. N'étant pas compétente pour trancher cette question, elle a déféré à la Cour de justice les questions suivantes:

«L'article 2, point 2, du règlement (CE) n° 925/1999 du Conseil est-il invalide en ce qu'il définit 'l'avion à réaction subsonique civil dont le certificat a été renouvelé' de telle sorte que les avions dont le moteur a été remplacé 'par des moteurs ayant un taux de dilution égal ou supérieur à 3' ne sont pas soumis aux interdictions imposées par le règlement, mais que les avions entièrement remotorisés avec des moteurs ayant un taux de dilution inférieur à 3 sont soumis aux interdictions, notamment en considération:

«L'article 2, point 2, du règlement (CE) n° 925/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, relatif à l'immatriculation et à l'exploitation dans la Communauté de certains types d'avions à réaction subsoniques civils modifiés et munis d'un nouveau certificat indiquant leur conformité avec les normes du volume I, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, troisième édition (juillet 1993) est-il invalide en ce qu'il définit 'l'avion à réaction subsonique civil dont le certificat a été renouvelé' comme incluant 'l'avion à réaction subsonique civil', tel que défini au point 1 dudit article 2, qui a été modifié afin de répondre aux normes du chapitre 3 en étant entièrement remotorisé avec des moteurs ayant un taux de dilution inférieur à trois, notamment en considération:

i) de l'obligation de motiver prévue par l'article 253 du traité CE;

ii) du principe général de proportionnalité;

i) de l'obligation de motiver prévue par l'article 253 du traité CE;

- ii) du principe de l'égalité de traitement; 28. L'ordonnance de renvoi de la High Court de Londres fait valoir le défaut de toute motivation de la règle litigieuse.

- iii) du principe de proportionnalité;

- iv) de la compatibilité de cette disposition avec l'accord instituant l'Organisation Mondiale du Commerce et en particulier avec l'accord sur les obstacles techniques au commerce qui y est annexé?» 29. Omega Ltd estime incompréhensible que la règle litigieuse ait été insérée dans la proposition de règlement en novembre 1998. Omega Ltd expose de façon détaillée que la motivation ne contient rien sur les raisons pour lesquelles:

— le règlement s'applique à la remotorisation complète;

27. Dans sa demande de décision préjudicielle, la High Court de Dublin s'est référée à l'affaire C-27/00, déjà pendante, en demandant un traitement accéléré conjoint des deux affaires.

— le taux de dilution a été choisi comme critère de délimitation;

V — Appréciation en droit

— le seuil a été fixé à un taux de dilution de 3;

A — *Sur l'obligation de motivation*

Appréciation faite par les juridictions de renvoi et arguments des parties

— contrairement à la pratique habituelle en droit communautaire, la norme technique se réfère non pas à la performance effective, mais à la construction;

— à l'encontre de l'accord OMC sur les obstacles techniques au commerce, les normes usuelles au niveau international — chapitre 3 des annexes à la convention de Chicago — sont remplacées par un critère nouveau;

— l'activité d'une entreprise est affectée aussi lourdement en contrepartie d'un avantage aussi limité, voire d'un désavantage pour la Communauté.

30. Omega Ltd prétend avoir appris début septembre 1998 l'intention d'introduire le critère du taux de dilution et elle aurait aussitôt commencé à faire valoir ses intérêts auprès de la Commission, de députés du Parlement européen et de représentants des États membres.

31. Les autres parties constatent, en se référant à la jurisprudence, que la motivation d'un règlement de portée générale peut se limiter à indiquer de façon globale la situation qui a conduit à l'adoption de la mesure et les objectifs poursuivis. Il n'est cependant pas nécessaire que chaque décision technique contenue dans le règlement soit motivée. Ces parties estiment que la motivation du règlement expose de manière suffisante les objectifs de ce dernier et la situation de départ, tandis que la fixation d'un taux de dilution de 3 ne serait qu'une mesure technique servant à réaliser ces objectifs. D'après elles, dans le cadre d'une

réglementation à portée générale, cela ne nécessite pas de motivation détaillée.

32. La Commission, le Conseil et le gouvernement britannique font valoir que le taux de dilution a déjà été utilisé dans d'autres réglementations communautaires ainsi que dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après l'«OACI»). Les entreprises opérant dans le secteur du transport aérien auraient connaissance de ce fait.

33. Enfin, le gouvernement britannique estime qu'on ne saurait, aux fins d'apprécier la motivation d'un règlement, tenir compte de prétendues contradictions dans la motivation de la position commune concernant l'introduction de la règle litigieuse. Le Conseil n'aurait pas non plus l'obligation de motiver les modifications apportées à une proposition de la Commission. Par ailleurs, le gouvernement britannique ne voit pas dans les propos évoqués une prise de position concernant l'importance que peut avoir le taux de dilution pour la diminution du bruit.

Appréciation

34. D'après une jurisprudence constante, les exigences à respecter par la motivation d'actes à portée générale sont limitées.

Ainsi, la Cour constate dans son arrêt concernant la directive sur le temps de travail:

«À cet égard, il convient de relever que, s'il est vrai que la motivation exigée par l'article 190 du traité CE [devenu article 253 CE] doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle, il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de fait ou de droit pertinents [...]»¹².

35. Dans l'arrêt C-122/94, qui est cité par l'arrêt ci-dessus, la Cour affirme que, «si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il serait inutile d'exiger une motivation spécifique pour chacun des choix techniques qu'elle a opérés»¹³.

36. La Cour signale régulièrement que, «s'agissant d'actes à portée générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre»¹⁴.

37. Tant la situation générale qui a conduit à l'adoption du règlement que les objectifs poursuivis par la Communauté ressortent des considérants du règlement. La situation est caractérisée par les charges pour l'environnement qui résultent de la circulation aérienne sur les aéroports communautaires. L'objectif du règlement est la diminution du bruit, des émissions polluantes et de la consommation de carburant.

38. De plus, le préambule indique que le règlement entend introduire des exigences plus strictes que celles du chapitre 3. Le cinquième considérant expose que les résultats des modifications d'avions pour les rendre conformes aux normes du chapitre 3 sont moins satisfaisants que ceux obtenus par des avions modernes. Il justifie ainsi le fait de s'écarter des normes du chapitre 3.

39. Rien que par l'adoption d'un critère de modification, le règlement s'écarte déjà de la pratique réglementaire générale alléguée par Omega Ltd de fixer des normes en fonction de la performance effective. Tout comme la remotorisation, la modification n'est pas un critère de performance, mais de construction.

40. Le cinquième considérant constate en même temps sans restriction aucune que les avions remotorisés *peuvent* atteindre les mêmes performances que les avions modernes. Le taux de dilution n'est pas évoqué.

12 — Arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil (C-84/94, Rec. p. I-5755, point 74).

13 — Arrêt du 29 février 1996, Commission/Conseil (Rec. p. I-881, point 29).

14 — Voir par exemple les arrêts du 19 novembre 1998, Royaume-Uni/Conseil (C-150/94, Rec. p. I-7235, point 25), et du 13 mars 1968, Beus (5/67, Rec. p. 125, et notamment 143).

41. Ce n'est qu'au moment de définir les avions à réaction subsoniques civils et les avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé à l'article 2, points 1 et 2, que le règlement utilise le taux de dilution de 3 pour délimiter les catégories d'avions rentrant dans son champ d'application. L'utilisation de ce critère n'est pas expressément motivée.

43. Des exigences plus strictes de motivation pourraient découler du fait — à discuter plus loin — que le législateur dispose en l'espèce d'un très large pouvoir d'appréciation. Sur ce point, la Cour a affirmé à propos de décisions de la Commission en matière agricole:

«Lorsque la Commission dispose d'une telle latitude [un large pouvoir d'appréciation de situations économiques complexes], elle se doit non seulement d'identifier les facteurs qui ont influencé sa décision, mais aussi d'en préciser l'impact» ¹⁵.

42. Nous doutons cependant que l'absence d'une telle motivation prive les destinataires du règlement d'informations qui doivent être communiquées dans le cadre de la motivation d'un règlement. On peut conclure de l'ensemble des éléments du règlement que le législateur partait du principe que les nouveaux moteurs, dont le taux de dilution est inférieur à 3, présentent des caractéristiques environnementales moins satisfaisantes que les moteurs dont le taux de dilution est plus élevé ou que les avions de conception entièrement nouvelle. Puisque les destinataires du règlement ont en général des connaissances spéciales en matière d'aéronautique, cette conclusion était à leur portée. Une explication aurait certes été souhaitable à cet égard, mais elle n'aurait en l'occurrence pas ajouté grand-chose en termes de clarté. Selon la jurisprudence évoquée plus haut, nul ne saurait en tout cas exiger de la motivation d'un règlement à portée générale qu'elle aborde dans le détail des questions concernant la technique des moteurs à réaction. La question de savoir si le point de vue implicite du législateur est correct ne relève pas de la motivation, mais de l'appréciation à laquelle le législateur doit procéder.

44. Cette exigence pourrait être appliquée de façon analogue à toutes les mesures législatives adoptées dans l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation. Elle n'a cependant une signification propre que dans les rares cas où les conséquences des facteurs pertinents aux fins de la décision sont incertaines de sorte que les attentes du législateur nécessitent une explication sur ce point. En l'espèce, tous les intéressés savent sans doute que les réacteurs à taux de dilution élevé sont en principe, de par leur construction même, moins bruyants que ceux dont le taux de dilution est moindre. Un exposé de ces faits dans la motivation aurait sans doute contribué à plus de clarté, mais il ne semble pas indispensable. Même en exigeant ainsi une motivation renforcée, la légalité de la mesure litigieuse ne serait donc pas affectée.

¹⁵ — Arrêt du 7 avril 1992, *Compagnia italiana alcool/Commission* (C-358/90, Rec. p. I-2457, point 42).

45. Quant aux allégations selon lesquelles le règlement dérogerait aux normes internationales et à l'accord OMC sur les obstacles techniques au commerce, l'obligation de motivation prescrite en droit communautaire ne saurait aller jusqu'à exposer la conformité de chaque règle à ces normes internationales ou à justifier tout écart par rapport à celles-ci. Une telle justification contiendrait d'ailleurs en filigrane l'aveu d'une violation du droit international.

46. La légalité du recours au taux de dilution de 3 comme critère de délimitation n'est donc pas mise en cause par la motivation du règlement.

B — *Sur la proportionnalité*

Arguments des parties

47. Les parties sont unanimes à considérer qu'en vertu du principe de proportionnalité une mesure doit être appropriée et nécessaire à la réalisation de son objectif. Elle s'accordent en principe également à dire que la réglementation litigieuse a pour objectif de servir à la protection de l'environnement par la diminution du bruit d'abord, mais aussi de la consommation de carburant et des émissions polluantes.

48. Omega Ltd estime cependant que la Cour doit imposer un respect strict du principe de proportionnalité parce que la réglementation litigieuse s'écarte de la convention de Chicago, des traditions communautaires de réglementation et du droit de l'OMC et parce qu'elle porte gravement atteinte à l'activité commerciale d'Omega Ltd, sans pour autant apporter un avantage correspondant à la Communauté. Omega Ltd signale en outre que le législateur n'était pas obligé de prendre une mesure urgente et qu'il pouvait attendre de disposer de connaissances scientifiques certaines pour apprécier la situation.

49. Omega Ltd conteste tant le caractère approprié que la nécessité de la réglementation litigieuse. Selon elle, la fixation d'un taux de dilution ne tient aucun compte du bruit effectivement produit. Elle concède certes que le taux de dilution a un impact sur le bruit d'un réacteur, mais elle prétend que, en raison de mesures techniques spéciales, les avions qu'elle entend modifier seraient à tous égards comparables avec des avions modernes relevant du chapitre 3, dont les moteurs présenteraient un taux de dilution nettement plus élevé.

50. Omega Ltd a présenté des évaluations pour l'Omega 707 ainsi que des valeurs de comparaison pour l'Airbus A300 B4-203 et pour le Boeing 767-200 JT90-7R4D, dont les moteurs se caractérisent par un taux de dilution égal ou supérieur à 3. L'Omega 707 serait ainsi un peu plus bruyant lors du décollage et latéralement, mais un peu plus silencieux lors de l'atterrissage. Il sem-

blerait même que, d'après les mesures latérales, les avions auxquels il a été comparé puissent être plus bruyants que l'Omega 707.

51. Omega Ltd expose encore que les émissions du moteur en question en hydrocarbures, en monoxyde de carbone et en oxyde d'azote sont inférieures à celles des réacteurs de l'Airbus A300-B4-200F, qui est un avion comparable, et que les émissions d'hydrocarbures et d'oxydes d'azote seraient même inférieures à celles de tous les avions comparables. Même la consommation du Boeing 707 modifié par Omega Ltd serait, aux dires de celle-ci, plus de 40 % plus avantageuse que la consommation d'un Airbus A300-B4-200F.

52. Omega Ltd souligne que la réglementation litigieuse n'est en tout cas pas nécessaire. Il serait moins contraignant de fixer des seuils pour le bruit, les émissions polluantes et la consommation que de réglementer la construction de moteurs d'avion. Cette manière de procéder correspondrait aussi à l'approche traditionnelle suivie en droit communautaire, dans la convention de Chicago et par l'OMC.

53. Les autres intervenants — le gouvernement britannique, l'Irish Aviation Authority, le Conseil et la Commission — considèrent en revanche que le règlement respecte le principe de proportionnalité.

54. Ils font valoir que, du fait du large pouvoir d'appréciation du législateur, le contrôle du juge doit se limiter aux erreurs manifestes d'appréciation, aux détournements de pouvoir et aux dépassements des limites du pouvoir d'appréciation. Dans la procédure au principal, le ministère de l'Environnement britannique s'est référé à la jurisprudence de la Cour en matière agricole selon laquelle un règlement ne peut être déclaré contraire au principe de proportionnalité que s'il est manifestement inapproprié eu égard à l'objectif poursuivi.

55. Les autres intervenants soulignent encore que le règlement n'a pas pour seul objectif de réduire le bruit, mais aussi de limiter d'autres charges sur l'environnement. Ils estiment que le taux de dilution est indubitablement lié non seulement à la production de bruit, mais aussi à la consommation de carburant et à l'émission de polluants.

56. De l'avis du gouvernement britannique, il ressort de l'expertise déposée par le ministère de l'Environnement britannique devant le juge de renvoi que la limite entre moteurs «bruyants» et «silencieux» se situe à un taux de dilution de 3. La Commission fait valoir qu'il importe peu, en fait, si la limite est fixée à un taux de dilution de 2 ou de 3. Il n'y a en pratique pas de moteurs dont le taux de dilution se situe entre ces deux valeurs. Le gouvernement britannique réfute de façon détaillée les comparaisons faites par Omega Ltd avec d'autres types d'avion.

57. L'auteur de l'expertise déposée par le ministère de l'Environnement britannique a exposé, dans un rapport pour la Commission, qu'il faut cependant, à côté de l'appréciation subjective des résultats des mesures à des endroits donnés, tenir compte de l'influence des volumes acoustiques constatés sur la taille du «noise footprint», c'est-à-dire sur la superficie touchée par un bruit donné. D'après lui, une diminution de 5 décibels entraîne une réduction de cette superficie de plus de 50 %, et avec 5 décibels de plus la réduction serait de plus de 80 %.

58. Le gouvernement britannique et l'Irish Aviation Authority exposent que la fixation de plafonds de bruit ne serait pas de nature à contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux plus larges du règlement de la même manière que la règle litigieuse, dont on peut en même temps espérer des améliorations en matière de consommation de carburant et d'émissions polluantes.

59. La Commission et le Conseil évoquent la grande complexité de la mesure du bruit en provenance d'avions. Le règlement n'aurait pas non plus été adopté dans l'intention d'anticiper des accords sur de nouvelles normes dans le cadre de l'OACI. Enfin, ils signalent que tous les intéressés pouvaient connaître le projet de règlement depuis 1998.

60. Spécifiquement interrogés à ce sujet, le Royaume-Uni, la Commission et le Conseil ont confirmé expressément leur avis selon

lequel l'utilisation d'un taux de dilution de 3 est une mesure moins contraignante que la définition de nouvelles normes pour le bruit, les émissions polluantes et la consommation de carburant. D'une part, le nombre d'avions remotorisés est relativement peu élevé. D'autre part, définir de nouvelles normes serait une tâche énorme, qui impliquerait notamment la participation d'institutions internationales. Les normes existantes en matière de bruit se réfèrent à des avions entiers, alors que les normes pour certaines émissions polluantes se rapporteraient à des réacteurs. Elles ne permettraient pas d'atteindre les objectifs du règlement.

Appréciation

1) Le critère à appliquer

a) Le principe de proportionnalité

61. La Cour a défini comme suit le principe de proportionnalité:

«Le principe de proportionnalité est reconnu par une jurisprudence constante de la Cour comme faisant partie des principes généraux du droit communautaire. En vertu de ce principe, la légalité de mesures imposant des charges financières

aux opérateurs est subordonnée à la condition que ces mesures soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les charges imposées ne doivent pas être démesurées par rapport aux buts visés»¹⁶.

Une mesure n'est donc proportionnelle que si elle est appropriée et nécessaire, sans être démesurée par rapport à l'objectif poursuivi.

62. Ces principes ne s'appliquent pas seulement en cas de charges financières, mais pour toute appréciation d'un conflit entre les objectifs poursuivis par des mesures communautaires, d'une part, et l'atteinte à des positions juridiques protégées qu'elles entraînent, d'autre part¹⁷.

b) La marge d'appréciation du législateur

63. La Cour relativise cependant les exigences qui s'appliquent à cette vérification:

«S'agissant d'un domaine où le législateur communautaire est appelé à effectuer des

appréciations complexes en fonction d'éléments techniques et scientifiques susceptibles d'évoluer rapidement, le contrôle juridictionnel de l'exercice de sa compétence doit se limiter à examiner s'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir ou si le législateur n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation»¹⁸.

64. La réglementation litigieuse repose sur de telles «appréciations complexes [effectuées] en fonction d'éléments techniques et scientifiques susceptibles d'évoluer rapidement». Le contrôle judiciaire à effectuer en ce qui concerne la proportionnalité est dès lors limité de la manière indiquée¹⁹.

c) Contrôle non limité au caractère approprié de la mesure

65. Selon les formules d'une jurisprudence consolidée en matière agricole, ce contrôle pourrait même être encore plus restreint. Dans le cadre de cette jurisprudence, la Cour affirme régulièrement, lors de l'examen de la proportionnalité, que «seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport

16 — Arrêt du 11 juillet 1989, Schrader (265/87, Rec. p. 2237, point 21).

17 — Voir, par exemple, les arrêts C-84/94 (cité à la note 12, Rec. 1996 p. I-5755, point 57); du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil (C-233/94, Rec. p. I-2405, point 54), et du 2 avril 1998, Norbrook Laboratories (C-127/95, Rec. p. I-1531, point 89).

18 — Arrêt Norbrook Laboratories (cité à la note 17, point 90).

19 — Voir, en ce qui concerne la politique des transports, les affaires jointes SAM Schuffahrt et Stapf (C-248/95 et C-249/95, Rec. 1997 p. I-4475, points 23 et suiv.).

à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure»²⁰. Partant, la nécessité de la mesure et le rapport entre la mesure litigieuse et l'objectif poursuivi n'entraînent apparemment plus en ligne de compte²¹.

66. Une analyse plus fine nous révèle cependant que les affaires dans lesquelles la Cour n'a évoqué que le caractère approprié ne posaient en réalité pas de problèmes au regard de la nécessité ou de l'adéquation à l'objectif poursuivi. Il y a en outre des arrêts de la Cour²² et du Tribunal de première instance²³, ainsi que des conclusions²⁴, où cette même formule est suivie de réflexions sur la nécessité et l'adéquation des mesures en cause.

20 — Arrêt Schröder (cité à la note 16, point 22), voir également les arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 14); du 5 octobre 1994, Crispolti e.a. (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 42); du 15 avril 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, Rec. p. I-1847, point 38); du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Rec. p. I-2211, point 61), et du 16 décembre 1999, UDL (C-101/98, Rec. p. I-8841, point 31).

21 — La Cour a procédé ainsi, notamment, dans les arrêts Schröder (point 23), National Farmers' Union e.a. (points 65 et suiv.) et UDL (points 32 et suiv.), cités à la note 20.

22 — Arrêt du 8 février 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec. p. I-675, points 53 et suiv.).

23 — Arrêt du 7 juillet 1999, Wirtschaftsvereinigung Stahl/Commission (T-106/96, Rec. p. II-2155, point 143).

24 — Conclusions de l'avocat général Cosmas des 10 décembre 1996, Affish, C-185/95, Rec. 1997, p. I-4315, point 80), 28 mai 1998, Zaninotto, C-375/96, Rec. 1998, p. I-6629, points 131 et suiv.), 16 décembre 1999, Gascogne Limousin Viandes, C-56/99, Rec. 2000, p. I-3079 et notamment I-3081, points 57 et 59), de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer du 5 décembre 1996, Eridania Beghin-Say, C-103/96, Rec. 1997, p. I-1453, points 41 et 43), de l'avocat général Saggio du 27 janvier 2000, KVS International, C-301/98, Rec. 2000, p. I-3583 et notamment I-3585, points 55 et suiv.), et de l'avocat général La Pergola du 30 septembre 1997, NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, Rec. 1998, p. I-681, point 69).

67. Il faut en conclure que des erreurs manifestes d'appréciation concernant la nécessité de la mesure litigieuse et le rapport entre celle-ci et son objectif peuvent également entraîner l'annulation de la réglementation litigieuse²⁵.

d) La vérification d'une erreur d'appréciation manifeste

68. Dans l'arrêt Nölle, la Cour a concrétisé les conditions à remplir pour pouvoir retenir l'erreur manifeste lors de l'adoption d'un règlement antidumping²⁶. La constatation de l'existence d'un dumping, qui est une condition nécessaire en la matière, peut reposer sur une comparaison avec les prix réclamés pour le même produit dans un pays comparable. La Cour examine alors «si les institutions ont omis de prendre en considération des éléments essentiels en vue d'établir le caractère adéquat du pays choisi et si les éléments du dossier ont été examinés avec toute la diligence requise pour que l'on puisse considérer que la valeur normale a été déterminée d'une manière appropriée et non déraisonnable».

69. Dans ce contexte, la Cour a affirmé qu'on ne peut retenir une erreur d'appréciation manifeste que si cette erreur est

25 — Voir arrêt SAM Schiffahrt et Stapf (cité à la note 19, points 67 et suiv.).

26 — Arrêt du 22 octobre 1991 (C-16/90, Rec. p. I-5163, point 13).

établie. S'il n'est pas possible de l'établir, cette impossibilité se retourne contre celui qui se prévaut de l'illégalité d'un règlement²⁷.

procédure préjudicielle, la Cour ne peut l'ignorer. Cela est vrai a fortiori dans les cas où le législateur avait nécessairement déjà connaissance des principaux faits au moment de la procédure législative.

70. Si, en plus, des faits concrets, qui contredisent l'opinion du législateur, ont déjà été signalés pendant le déroulement de la procédure législative, ledit législateur peut être obligé d'en tenir compte²⁸.

2) Application à la demande de décision préjudicielle

71. Les affirmations de la Cour dans le cadre de procédures antidumping ne peuvent certes être transposées sans plus à d'autres procédures. Bien que de portée générale dans leur essence et dans leurs effets, les règlements établissant un droit antidumping peuvent directement et individuellement affecter des entreprises d'importation ou d'exportation²⁹. De par leur nature, il faut donc les situer entre la législation et les décisions individuelles. Les conséquences de cette spécificité se limitent cependant en substance à la procédure, et en particulier à la légitimation active des entreprises concernées. Les affirmations de la Cour dans l'arrêt Nölle concernant les critères de vérification de l'erreur manifeste d'appréciation ne soulèvent en revanche pas de problème particulier lors de leur transposition à une activité législative classique. Lorsqu'une erreur d'appréciation du législateur peut être établie avec certitude dans le cadre d'une

72. D'après les considérations qui précèdent, la réglementation litigieuse sera réputée se fonder sur une erreur manifeste d'appréciation s'il est prouvé de façon incontestable:

- qu'elle ne constitue pas un moyen approprié pour diminuer les charges pour l'environnement — notamment acoustiques — causées par les avions,
- qu'à efficacité égale elle ne constitue pas le moyen le moins contraignant pour atteindre cet objectif ou
- qu'elle entraîne des contraintes disproportionnées par rapport à cet objectif.

27 — Arrêt Nölle (cité à la note 26, point 17).

28 — Arrêt Nölle (cité à la note 26, point 32).

29 — Arrêt du 15 février 2001, *Nachi Europe* (C-239/99, Rec. p. I-1197, point 21 avec d'autres références).

a) Objectif de la mesure

73. L'objectif de la mesure, c'est-à-dire de la référence à un taux de dilution égal ou supérieur à 3, est de réduire les charges pesant sur l'environnement à cause de la circulation aérienne, en particulier celles dues au bruit, à la consommation de carburant et aux émissions polluantes. La fixation de ce taux se fonde sur l'idée que les moteurs dont le taux de dilution est égal ou supérieur à 3 sont moins bruyants, consomment moins de carburant et émettent en même temps moins de polluants que les moteurs dont le taux de dilution est inférieur à 3.

Ltd ne permettent cependant pas de conclure avec certitude que ses avions modifiés seraient aussi silencieux que des avions construits dès le départ en vue de respecter les normes de bruit du chapitre 3. Les mesures au décollage et les mesures latérales à tout le moins révèlent des valeurs plus élevées que celles des avions pris comme référence. À supposer vraie l'affirmation d'Omega Ltd selon laquelle l'oreille humaine ne distingue pas des différences de bruit inférieures à 3 décibels, les avions d'Omega Ltd se montreraient sensiblement plus bruyants de côté, tandis qu'il n'y aurait pas de différence audible au décollage et que leur avantage à l'atterrissage serait à la limite de l'audible. Dans une telle situation, le législateur ne dépassera en principe pas sa marge d'appréciation en accordant plus d'importance aux inconvénients des avions d'Omega Ltd qu'à leurs avantages.

b) Caractère approprié

74. Une erreur manifeste d'appréciation du caractère approprié sera constituée, si les avions relevant du chapitre 2 et pourvus de nouveaux moteurs dont le taux de dilution est inférieur à 3 sont au moins comparables aux avions relevant du chapitre 3 en ce qui concerne le bruit, la consommation de carburant et les émissions polluantes.

76. Par ailleurs, Omega Ltd n'a pas mesuré ces valeurs dans la pratique et ne peut présenter que des estimations. Elle n'a dès lors pas établi à suffisance de droit que la réglementation litigieuse était manifestement inappropriée pour atteindre l'objectif d'une meilleure protection de l'environnement.

75. Les parties sont apparemment d'accord sur la consommation de carburant et les émissions polluantes. Seul le pronostic de production de bruit des avions modifiés les divise. Les chiffres présentés par Omega

77. Un autre aspect plaidant en faveur du taux de dilution comme critère approprié de détermination de la nature plus ou moins silencieuse d'un avion est constitué par le fait que le législateur communautaire a déjà fondé d'autres réglementations sur l'idée qu'un taux de dilution plus élevé est un indice que le moteur est moins bruyant.

Un taux de dilution de 2 est utilisé à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 92/14 et à l'article 4, sous e), de la directive 89/629/CEE³⁰ comme *alternative* au respect de seuils de bruit. Cette alternative est déjà suggérée dans les résolutions A31-11 et A32-8 de l'assemblée de l'OACI demandant aux États membres de prévoir une dérogation pour les avions équipés de réacteurs à taux de dilution élevé en cas d'application anticipée des seuils du chapitre 3.

78. Nous ne pouvons dès lors affirmer que le critère du taux de dilution serait inapproprié pour diminuer les émissions sonores des avions.

c) Nécessité

79. Une erreur manifeste d'appréciation de la nécessité présuppose que d'autres mesures peuvent être prises, qui sont aussi appropriées pour atteindre l'objectif poursuivi, mais qui entraînent moins de charges pour des producteurs dans la situation d'Omega Ltd sans entraîner d'un autre côté des charges plus importantes pour des tiers.

80. À cet égard, la fixation de normes concrètes spécifiques pour le bruit, la

consommation de carburant et l'émission de polluants vient naturellement à l'esprit, ces normes pouvant même, pour certains objectifs, dépasser les exigences du chapitre 3. Une telle réglementation serait au moins aussi appropriée pour atteindre l'objectif recherché, dès lors qu'elle garantirait dans tous les cas le respect de ces normes. Le seul critère du taux de dilution ne garantit en revanche pas l'application de seuils déterminés pour ces différents facteurs d'impact environnemental. Ce critère permet seulement de présumer que les avions autorisés atteindront de meilleurs résultats que les avions non autorisés. D'un point de vue théorique à tout le moins, ce critère permettrait aussi l'exploitation d'avions ou de moteurs dont les performances sont moins bonnes.

81. La fixation de normes concrètes serait en outre moins contraignante, dès lors qu'elle ne limiterait pas la liberté de choix des constructeurs et des compagnies aériennes pour trouver la solution technique apte à atteindre l'objectif poursuivi. Comme Omega Ltd le fait remarquer à juste titre, cette idée est confirmée dans le droit des marchés publics, tant au niveau communautaire qu'à celui de l'OMC. Tant l'article 18, paragraphe 4, de la directive 93/38/CEE³¹ que l'article 14, paragraphe 6, de la directive 92/50/CEE³² et l'article VI, n° 2, sous a), de l'accord sur les marchés publics³³ prévoient de ne

30 — Directive du Conseil, du 4 décembre 1989, relative à la limitation des émissions sonores des avions à réaction subsoniques civils (JO L 363, p. 27).

31 — Directive du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 199, p. 84).

32 — Directive du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services (JO L 209, p. 1).

33 — Annexe 4 à l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce du 15 avril 1994 à Marrakech (JO 1994, L 336, p. 275).

permettre d'imposer des exigences à la technique employée qu'exceptionnellement et sur la base de critères objectifs. Cette idée se retrouve également à l'article 2.8 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce ³⁴.

82. Les arguments apportés en l'espèce contre de telles normes ne sont pas convaincants. Nous ne voyons aucune raison de limiter ces normes au bruit, sans tenir compte de manière adéquate de la consommation de carburant et des émissions polluantes. La Commission a sans doute raison d'affirmer que la vérification de la conformité d'un type d'avion à de telles normes serait plus ardue que la simple prise en compte du taux de dilution. Elle expose cependant aussi que les valeurs pour le bruit sont déjà constatées dans le cadre de la certification, toujours indispensable, de la conformité du type d'avion au chapitre 3. Des normes plus sévères pourraient se greffer sur cet examen. On ne voit par ailleurs aucune objection à mettre les frais de vérifications complémentaires à charge de celui qui demande l'agrération d'un type d'avion.

83. La présomption établie par le législateur — et que l'exposé des parties à la présente procédure n'a pas renversée dans son principe —, selon laquelle les avions remotorisés dont le taux de dilution est égal ou supérieur à 3 sont moins bruyants, pourrait même — selon la sévérité atteinte

par de telles normes — justifier de dispenser ces avions de la preuve supplémentaire, qui peut être coûteuse, du respect des normes en question.

84. Concernant l'anticipation de normes internationales plus sévères, une réglementation européenne peut y recourir tout au plus politiquement, mais en principe pas juridiquement. Nous ne voyons pas non plus pourquoi des organismes internationaux devraient être associés à l'adoption de nouvelles normes, si un critère complémentaire non utilisé au niveau international peut être fixé unilatéralement.

85. Les références au taux de dilution contenues dans les directives 92/14 et 89/629 et les résolutions de l'OACI A31-11 et A32-8 confirment qu'une réglementation prenant ce taux pour seul critère n'est pas nécessaire. En effet, ces dispositions prévoient que des avions peuvent être autorisés s'ils respectent soit des seuils de bruit, soit un taux de dilution égal ou supérieur à 2, ou un taux de dilution élevé. Ces dispositions présupposent manifestement que même des avions dont le taux de dilution est inférieur sont en mesure de respecter certains seuils de bruit.

86. Enfin, il a été expliqué à l'audience que le projet d'un nouveau chapitre 4 des annexes à la convention de Chicago, qui sera prochainement adopté, fixe les normes de bruit non pas par référence au taux de dilution, mais sur la seule base de seuils de bruit concrets.

34 — Voir ci-dessus, point 16.

87. Par conséquent, l'introduction du taux de dilution en tant que critère d'interdiction de l'exploitation d'avions équipés de nouveaux moteurs à réaction est basée sur une erreur d'appréciation manifeste au regard de la nécessité. Il y a donc lieu de constater que cette règle est nulle³⁵.

Omega Ltd trouve cependant cette distinction peu utile, dès lors que toutes les conventions internationales se fondent sur cette base. De plus, dans l'affaire citée, l'élément de la réciprocité n'était pas pertinent, puisque ce qui était en cause, c'étaient des obligations incombant à des sujets du droit des gens en vertu de ce même droit.

C — *Le GATT 1994 et l'accord sur les obstacles techniques au commerce*

Arguments des parties

88. Dans l'affaire C-27/00, Omega Ltd a déclaré que, sauf revirement de jurisprudence de la Cour de justice, elle renonçait à ce moyen en raison de l'arrêt prononcé dans l'affaire C-149/96³⁶. Dans l'affaire C-122/00, elle critique cependant cet arrêt dans le but de faire constater la nullité de la réglementation litigieuse pour cause de violation du droit de l'OMC.

89. En effet, d'après Omega Ltd, pour l'examen de la conformité de mesures communautaires avec des conventions internationales, la Cour distingue selon que celles-ci se fondent «sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels».

90. Même si la Cour continue à vouloir exclure en principe l'effet direct du droit de l'OMC dans la Communauté, elle peut néanmoins vérifier, selon Omega Ltd, si certaines dispositions sont suffisamment claires, précises et inconditionnelles pour permettre une application immédiate. Contrairement à ce qui se passe avec d'autres dispositions du droit de l'OMC, cette condition est remplie, de l'avis d'Omega Ltd, dans le cas des dispositions de l'accord sur les obstacles techniques au commerce³⁷. Omega Ltd expose en détail plusieurs points sur lesquels, d'après elle, la réglementation litigieuse viole ces dispositions.

91. Le gouvernement britannique, l'Irish Aviation Authority, la Commission et le Conseil se réfèrent à l'arrêt dans l'affaire C-149/96 selon lequel un conflit éventuel avec le droit de l'OMC ne saurait mettre en cause la validité d'un règlement. À titre subsidiaire, ils expliquent que les dispositions de l'accord sur les obstacles techniques au commerce³⁷ ne sont pas violées.

35 — L'interdiction d'avions modifiés a posteriori apparaîtrait d'ailleurs critiquable pour les mêmes raisons.

36 — Arrêt du 23 novembre 1999, Portugal/Conseil (C-149/96, Rec. p. I-8395, point 47).

37 — Voir ci-dessus, point 16.

Appréciation

92. Omega Ltd méconnaît le fondement de la jurisprudence de la Cour. L'élément déterminant est constitué par le fait que les litiges portant sur le contenu du droit de l'OMC se fondent sur des négociations entre les gouvernements. Le retrait de mesures illégales est certes la solution préconisée par le droit de l'OMC, mais celui-ci permet aussi d'autres solutions — par exemple la transaction, le paiement de dommages et intérêts ou la suspension de concessions. Cela a été expliqué en détail par la Cour dans son arrêt dans l'affaire C-149/96³⁸.

93. La position de la Communauté dans ces négociations serait considérablement compromise si le droit communautaire reconnaissait unilatéralement un effet direct à des obligations résultant du droit de l'OMC.

94. Du point de vue du droit de l'OMC lui-même, il semble tout aussi inapproprié de vouloir se prévaloir directement de règles du droit de l'OMC à l'égard de mesures prises par les membres de celle-ci. Indépendamment de leur formulation, toutes les règles de l'OMC s'entendent sous une réserve générale, qui permet aux États concernés de réagir de différentes manières à leur violation.

95. Il n'appartient pas à la Cour, mais à l'OMC et à ses membres de faire respecter le droit de l'organisation dans les différents ordres juridiques. Les règles de l'OMC ne prétendent manifestement pas à l'effet direct. En droit communautaire, un tel effet ne saurait être reconnu aux règles de l'OMC à la manière d'une qualité intrinsèque; il ne peut résulter que de mesures de transposition. Dans le cadre de celles-ci, le droit de l'OMC peut (indirectement) avoir une importance³⁹. L'effet direct du droit de l'OMC dans les ordres juridiques de ses membres ne saurait par contre être raisonnablement décrété de façon unilatérale dans tel ou tel ordre juridique; il ne peut résulter que d'une action au niveau de l'OMC elle-même.

96. Il faut donc maintenir la position adoptée par la Cour dans l'affaire C-149/96, à savoir que, «compte tenu de leur nature et de leur économie, les accords OMC ne figurent pas en principe parmi les normes au regard desquelles la Cour contrôle la légalité des actes des institutions communautaires»⁴⁰. Les exceptions qu'elle cite ne sont pas réalisées en l'espèce. Le seul fait que le texte des dispositions de l'accord sur les obstacles techniques au commerce⁴¹ est peut-être suffisamment précis et inconditionnel pour se prêter à une application immédiate ne permet pas d'arriver à un autre résultat. Ces dispositions restent en effet soumises à la réserve générale du droit de l'OMC que ses membres remplissent leurs obligations par une transposition

38 — Cité à la note 36, points 36 et suiv.

39 — Voir arrêt dans l'affaire C-149/96 (cité à la note 36, point 49, avec d'autres références).

40 — Cité à la note 36, point 47.

41 — Voir ci-dessus, point 16.

concrète plutôt que par l'application immédiate du droit de l'OMC dans leurs ordres juridiques.

99. Omega Ltd critique en outre le fait de mettre sur le même pied la remotorisation avec des réacteurs dont le taux de dilution est inférieur à 3 et la modification d'avions au moyen de dispositifs d'insonorisation («hushkits»).

D — Égalité de traitement

Arguments des parties

97. Omega Ltd estime que la réglementation litigieuse distingue sans justification entre les avions équipés de nouveaux moteurs dont le taux de dilution est inférieur à 3, d'une part, et des avions plus bruyants, dont l'exploitation peut se poursuivre sur les aéroports européens. Il découle du cinquième considérant du règlement que les avions remotorisés peuvent atteindre les mêmes performances acoustiques que les avions modernes relevant du chapitre 3. Omega Ltd considère ainsi que la remotorisation ne justifie pas l'exigence supplémentaire d'un taux de dilution égal ou supérieur à 3.

98. Omega Ltd signale que le moteur en question fait partie de l'équipement d'origine de certains avions relevant du chapitre 3, comme le MD 80. Elle signale encore que, en ce qui concerne le bruit, la consommation et les émissions de polluants, ce moteur atteint des performances comparables à celles d'un moteur dont le taux de dilution est égal ou supérieur à 3.

100. Enfin, Omega Ltd affirme dans ses observations dans l'affaire C-27/00 que la fixation d'un taux de dilution avait pour but de discriminer des producteurs des États-Unis dès lors que l'interdiction d'avions modifiés avait déjà été justifiée en se référant à des réacteurs du producteur américain Pratt & Whitney. Le représentant d'Omega Ltd dans l'affaire C-122/00 a cependant souligné à l'audience devant la Cour n'avoir rien affirmé de tel.

101. Le gouvernement britannique relève, à propos de la prétendue discrimination de producteurs américains, que tant des entreprises américaines qu'européennes proposent des avions dont le taux de dilution est égal ou supérieur à 3. De même, toujours selon ce gouvernement, le moteur utilisé par Omega Ltd n'est pas le seul dont le taux de dilution est inférieur à 3, puisqu'il existe probablement encore au moins un moteur russe de ce genre. Par ailleurs, compte tenu de l'interpénétration des économies nationales, penser à l'hypothèse d'une discrimination des producteurs américains serait aller un peu trop loin. Le gouvernement britannique expose enfin dans le détail les raisons pour lesquelles les comparaisons qu'Omega Ltd a faites avec certains types d'avions manquent de pertinence.

102. L'Irish Aviation Authority estime que de toute manière il est justifié de soumettre les avions remotorisés à des exigences plus strictes que les avions anciens. Le taux de dilution étant par ailleurs décisif pour la production de bruit, il serait licite de traiter de manière différente les moteurs selon que leur taux de dilution est élevé ou pas. Enfin, cet organisme considère que le règlement affecte les entreprises européennes et américaines dans une même mesure.

103. La Commission et le Conseil soulignent le défaut de motivation de cette question préjudicielle et fondent dès lors leurs observations sur des suppositions. Ils estiment la distinction basée sur le taux de dilution justifiée par les effets de ce taux sur le bruit, la consommation et les émissions polluantes. De même, la distinction par rapport aux avions équipés d'origine du même moteur se justifie d'après eux par leur certification initiale au titre du chapitre 3. L'égalité de traitement avec les avions équipés a posteriori découlerait pour sa part de la modification substantielle de la construction initiale dans les deux cas. Enfin, ils considèrent qu'une discrimination éventuelle de producteurs américains ne doit être examinée que dans le cadre des questions préjudicielles portant sur le droit de l'OMC.

Appréciation

104. D'après une jurisprudence constante, le principe de l'égalité de traitement veut

que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié⁴².

105. La signification spécifique de ce principe, à côté de celui de proportionnalité, est d'interdire l'adoption de mesures proportionnelles en soi, mais qui affectent des situations comparables de façon différente, sans qu'il y ait pour cela une justification objective. L'examen de la mesure par rapport à ce principe doit donc se faire sans tenir compte de la question de savoir si — conformément à la position que nous défendons ici — la référence à un taux de dilution de 3 n'est pas nécessaire. Le point déterminant est de savoir si des situations similaires ont été traitées différemment sans que cela soit objectivement justifié.

106. Omega Ltd se réfère à trois groupes de comparaison:

- les fabricants européens et américains de réacteurs;
- les avions modifiés et les avions relevant du chapitre 3;

42 — Arrêts du 13 avril 2000, *Karlsson e.a.* (C-292/97, Rec. p. I-2737, point 39), et du 20 septembre 1988, *Espagne/Conseil* (203/86, Rec. p. 4563, point 25).

— les avions équipés de moteurs neufs dont le taux de dilution est inférieur à 3 et les avions simplement équipés de dispositifs d'insonorisation appelés «hushkits».

109. Il y a en outre une présomption que les avions plus récents déjà construits en fonction des normes du chapitre 3 présentent en principe de meilleures performances que des avions plus anciens qui ne respectent ces normes que du fait de leur modification.

107. Les différents éléments évoqués au cours de la procédure n'ont pas permis d'établir une discrimination directe ou cachée des entreprises des États-Unis par la référence à un taux de dilution de 3. Si plus aucune entreprise de la Communauté européenne et plus qu'une seule entreprise américaine ne produit des moteurs à réaction dont le taux de dilution est inférieur à 3, ce fait confirme plutôt l'opinion de la Commission, qui estime que ces moteurs ne correspondent plus à l'état actuel de la technologie.

110. On ne saurait dès lors comparer les avions modifiés aux avions développés dès l'origine selon les normes du chapitre 3.

111. Quant à la comparaison entre les avions équipés de nouveaux moteurs dont le taux de dilution est inférieur à 3 et les avions simplement adaptés au moyen de dispositifs d'insonorisation, Omega ne critique pas la différence de traitement entre ces deux catégories, mais le fait qu'elles fassent l'objet d'un traitement égal.

108. La distinction entre les avions remotorisés et les avions développés ab initio pour répondre aux exigences du chapitre 3 est justifiée avant tout par des considérations de protection des droits ou avantages acquis. Les fabricants qui ont développé et les compagnies qui ont acheté un avion en fonction des normes du chapitre 3 doivent en principe jouir d'une plus grande protection de leur confiance légitime en l'exploitabilité de ces avions que les producteurs et propriétaires d'avions dont la construction initiale ne respecte pas ces normes. Ces derniers devaient s'attendre à ce que, du fait de l'introduction des normes du chapitre 3, ils ne pourraient plus exploiter leurs avions sous la forme existante.

112. Le règlement frappe les deux catégories de la même interdiction et leur applique les mêmes exceptions. Elles se distinguent cependant en ce que la modification s'accompagne d'une diminution de la puissance des moteurs et d'une augmentation simultanée de la consommation de carburant et des émissions polluantes, alors que les nouveaux moteurs respectent déjà les seuils de bruit dans le cadre de leur fonctionnement normal. Ces circonstances ont pour effet secondaire que les avions modifiés ne respectent en général les seuils de bruit du chapitre 3 que de façon marginale, dès lors que toute amélioration supplémentaire des performances en matière de bruit aurait

probablement pour conséquence une diminution de la puissance.

113. Les différences entre groupes de comparaison ne sauraient cependant être toutes contraires à l'égalité de traitement, puisque sinon toute réglementation à portée générale deviendrait impossible. Il faut au contraire qu'il soit établi que les différences entre les groupes de comparaison exigent précisément un traitement différent. Comme nous l'avons constaté, le législateur pouvait valablement présumer qu'une remotorisation avec des moteurs dont le taux de dilution est inférieur à 3 entraîne de plus mauvaises performances acoustiques

qu'une remotorisation avec des moteurs au taux de dilution plus élevé. La même chose est vraie pour la comparaison avec des avions construits dès l'origine suivant des normes conformes au chapitre 3. Le recours à des dispositifs d'insonorisation entraînerait cependant également des performances moins bonnes en matière de bruit. Du point de vue du principe d'égalité de traitement, ces groupes de comparaison présentent dès lors plus de points communs que de différences.

114. Il n'y a donc pas d'indice d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

VI — Conclusions

115. Nous suggérons dès lors de statuer comme suit:

«Le règlement (CE) n° 925/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, relatif à l'immatriculation et à l'exploitation, dans la Communauté, de certains types d'avions à réaction subsoniques civils modifiés et munis d'un nouveau certificat indiquant leur conformité avec les normes du volume I, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, troisième édition (juillet 1993), est invalide dans la mesure où il interdit, aux termes de ses articles 2 et 3, l'exploitation dans la Communauté d'avions à réaction subsoniques civils qui ont été modifiés, afin de répondre aux normes du chapitre 3, moyennant une remotorisation complète avec des moteurs à réaction ayant un taux de dilution inférieur à 3.»