ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

14 septembre 1999 *

Dans l'affaire C-170/98,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Frank Benyon, conseiller juridique, et Bernard Mongin, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par M. Jan Devadder, conseiller général à la direction générale des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne parvenant pas soit à adapter l'accord avec la république du Zaïre de manière à prévoir un accès équitable, libre et non discriminatoire des ressortissants de la Communauté aux parts de

* Langue de procédure: le français.

cargaisons revenant à la Belgique, soit à dénoncer cet accord, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement (CEE) n° 4055/86 du Conseil, du 22 décembre 1986, portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers (JO L 378, p. 1), et notamment de ses articles 3 et 4, paragraphe 1,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. P. Jann, président de chambre, D. A. O. Edward (rapporteur) et L. Sevón, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,

greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 20 avril 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 8 mai 1998, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en ne parvenant pas soit à adapter l'accord avec la république du Zaïre (devenue la république démocratique du Congo) de manière à prévoir un accès équitable, libre et non discriminatoire des ressortissants de la Communauté aux parts de cargaisons revenant à la Belgique, soit à dénoncer cet accord, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement (CEE) n° 4055/86 du Conseil, du 22 décembre 1986, portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers (JO L 378, p. 1), et notamment de ses articles 3 et 4, paragraphe 1.

Sur le cadre juridique

2 Le règlement n° 4055/86 vise, d'une part, à mettre en œuvre le règlement (CEE) n° 954/79 du Conseil, du 15 mai 1979, concernant la ratification par les États membres de la convention des Nations unies relative à un code de conduite des conférences maritimes ou l'adhésion de ces États à la convention (ci-après le «code de conduite») (JO L 121, p. 1), et, d'autre part, pour les États membres qui n'avaient pas ratifié cette convention, à mettre en œuvre la convention elle-même.

3 Le code de conduite a été adopté le 6 avril 1974. Ce code a pour objet, selon son premier considérant, d'améliorer le système des conférences maritimes. La république du Zaïre a ratifié ce code en 1974 et le royaume de Belgique en 1988.

4 Le code de conduite a été mis en œuvre en droit communautaire par le règlement n° 954/79. Afin de mettre en application certains aspects spécifiques du code et

de rendre ce dernier compatible avec le droit communautaire, le Conseil a arrêté un certain nombre de règlements, dont le règlement n° 4055/86.

5 Ce dernier règlement confère aux compagnies maritimes des droits en matière de prestation de services maritimes entre États membres ainsi qu'entre États membres et pays tiers.

6 L'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 4055/86 dispose:

«La libre prestation des services de transport maritime entre États membres et entre États membres et pays tiers est applicable aux ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire des services.»

7 Aux termes de l'article 3 de ce même règlement:

«Les arrangements en matière de partage des cargaisons contenus dans les accords bilatéraux existants conclus par les États membres avec des pays tiers sont supprimés progressivement ou adaptés conformément aux dispositions de l'article 4.»

8 L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 4055/86 dispose:

«Les arrangements existant en matière de partage des cargaisons non supprimés en vertu de l'article 3 sont adaptés conformément à la législation communautaire et notamment:

a) pour ce qui est des trafics régis par le code de conduite des conférences maritimes des Nations unies, ils respectent ce code et les obligations incombant aux États membres aux termes du règlement (CEE) n° 954/79;

b) pour ce qui est des trafics non régis par le code de conduite des conférences maritimes des Nations unies, les accords sont adaptés dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, avant le 1er janvier 1993, de manière à prévoir un accès équitable, libre et non discriminatoire de tous les ressortissants de la Communauté, tels qu'ils sont définis à l'article 1er, aux parts de cargaison revenant aux États membres concernés.»

9 L'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 4055/86 prévoit:

«Les arrangements en matière de partage des cargaisons contenus dans tout accord futur avec des pays tiers ne sont autorisés que dans les circonstances exceptionnelles où les compagnies de ligne maritimes communautaires ne disposeraient pas, dans le cas contraire, d'une possibilité effective de participer au trafic vers le pays tiers concerné et en provenance de celui-ci. Dans ces circonstances, ces arrangements peuvent être autorisés conformément aux dispositions de l'article 6.»

10 Conformément à son article 12, le règlement n° 4055/86 est entré en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*, soit le 1er janvier 1987.

11 Le 5 mars 1981, le royaume de Belgique et la république du Zaïre ont signé un accord relatif au transport maritime (ci-après l'«accord belgo-zaïrois»).

12 Selon l'article 1er, paragraphe 1, de l'accord belgo-zaïrois:

«Le terme 'navire de la Partie contractante' signifie tout navire de commerce immatriculé dans le territoire de cette Partie et battant son pavillon conformément à sa législation.»

13 L'article 3, paragraphe 3, de l'accord belgo-zaïrois dispose:

«En ce qui concerne le transport des marchandises de toute nature échangées entre les deux Parties par la voie maritime, quel que soit le port d'embarquement ou de débarquement, le régime à appliquer par les Parties contractantes aux navires exploités par leurs compagnies maritimes nationales respectives reposera sur la clé de répartition 40/40/20, à l'égard des cargaisons du fret et en volume.»

14 L'article 4 de l'accord belgo-zaïrois stipule:

«Sans préjudice de ses engagements sur le plan international, chaque Partie contractante dispose souverainement des droits de trafic qui lui reviennent aux termes du présent Accord.»

15 L'article 18 de l'accord belgo-zaïrois prévoit:

«1. Le présent Accord entrera en vigueur dès notification réciproque par les Parties contractantes de l'accomplissement des formalités requises par leurs législations respectives.

2. Il restera en vigueur pour une durée indéterminée. Toutefois, il pourra être dénoncé à tout moment par écrit et par la voie diplomatique, moyennant un préavis de 6 mois.»

16 La ratification de l'accord belgo-zaïrois a été notifiée par le royaume de Belgique à la république du Zaïre le 13 juin 1983 et par cette dernière au royaume de Belgique le 13 avril 1987.

Sur la procédure précontentieuse

17 Estimant que les clauses de partage des cargaisons contenues dans l'accord belgo-zaïrois sont contraires aux dispositions et obligations du règlement n° 4055/86, puisqu'elles réservent le transport des cargaisons entre les parties à des navires

battant pavillon de l'une ou l'autre des parties ou exploités par des personnes ou des compagnies ayant la nationalité de l'une ou l'autre des parties, la Commission a adressé au royaume de Belgique, le 10 avril 1991, une lettre de mise en demeure.

18 Dans sa réponse du 7 juin 1991, le gouvernement belge a indiqué qu'il s'agissait en l'occurrence d'un accord existant puisqu'il avait été conclu avant la date d'entrée en vigueur du règlement n° 4055/86, qu'il était appliqué de facto depuis sa signature en 1981, en sorte qu'il n'était pas contraire aux dispositions de l'article 5 dudit règlement.

19 La Commission, insatisfaite de la réponse apportée par le gouvernement belge, lui a adressé, le 11 octobre 1993, un avis motivé dans lequel elle indiquait que l'accord belgo-zaïrois était contraire aux dispositions de l'article 5 du règlement n° 4055/86 et qu'il réservait 40 % du trafic à des compagnies maritimes belges en excluant celles des autres États membres. La Commission a en outre fait valoir que, étant discriminatoire, cette exclusion était clairement prohibée par l'article 1er du règlement n° 4055/86.

20 En outre, la Commission a précisé qu'il s'agissait d'un nouvel accord parce qu'il n'était entré en vigueur qu'après le 1er janvier 1987.

21 Toutefois, après une analyse plus approfondie du dossier et étant donné que les formalités requises par la législation belge pour l'entrée en vigueur de l'accord belgo-zaïrois ont été accomplies avant l'entrée en vigueur du règlement n° 4055/86, la Commission est parvenue à la conclusion que ledit accord pouvait être considéré comme un « accord existant » soumis aux dispositions des articles 3 et 4 du règlement n° 4055/86.

22 La Commission a, par conséquent, adressé, le 11 avril 1996, une lettre de mise en demeure complémentaire au royaume de Belgique. Dans cette lettre, la Commission constatait que, en dépit des déclarations faites par le gouvernement belge à plusieurs reprises, et notamment dans sa lettre du 7 juin 1991, elle ne disposait d'aucune information indiquant que les adaptations de l'accord belgo-zaïrois avaient été effectuées. Elle a donc conclu que, en s'abstenant soit d'adapter ledit accord pour donner à tous les ressortissants de la Communauté, tels qu'ils sont définis à l'article 1er du règlement n° 4055/86, un accès équitable, libre et non discriminatoire aux parts de cargaisons revenant à la Belgique, soit de dénoncer l'accord, comme le prévoit l'article 18, paragraphe 2, de l'accord belgo-zaïrois, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions des articles 3 et 4 du règlement n° 4055/86.

23 Dans sa réponse du 30 août 1996, le gouvernement belge a exprimé sa satisfaction puisque la Commission considérait désormais que l'accord belgo-zaïrois relevait des dispositions de l'article 4 du règlement n° 4055/86 et indiquait qu'il allait poursuivre les efforts nécessaires pour assurer son adaptation.

24 Faisant suite à cette réponse, un avis motivé complémentaire a été adressé, le 23 juin 1997, par la Commission au gouvernement belge.

25 Le gouvernement belge a, dans sa réponse du 10 septembre 1997, principalement contesté la thèse avancée par la Commission dans son avis motivé complémentaire, selon laquelle les délais fixés pour l'adaptation des arrangements qui existent en matière de partage des cargaisons, pour ce qui concerne les trafics régis par le code de conduite, seraient expirés depuis le 30 mars 1988. La Commission aurait, après cette date, favorisé la recherche d'une solution pragmatique en préconisant un échange de lettres annulant les arrangements existants et aurait même suspendu pendant un certain laps de temps la procédure d'infraction.

26 N'ayant reçu aucune notification relative à l'adaptation effective de l'accord belgo-zaïrois, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

27 Selon la Commission, il ressort de l'article 1er du règlement n° 4055/86 que ce dernier vise la libre prestation des services de transport maritime entre États membres et entre États membres et pays tiers en faveur des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire des services. Les articles 3 et 5 du règlement n° 4055/86 ont établi les règles couvrant la situation envers les pays tiers; l'article 3 s'applique aux accords existants et l'article 5 vise les accords futurs.

28 Constatant que l'article 18 de l'accord belgo-zaïrois prévoit l'intention des deux parties de ne s'engager qu'après l'accomplissement des formalités requises par leurs législations respectives et que ces formalités ont été accomplies par le royaume de Belgique avec l'adoption de la loi du 21 avril 1983 portant approbation dudit accord qui a été notifié à la république du Zaïre le 13 juin 1983, soit avant l'entrée en vigueur du règlement n° 4055/86, la Commission estime que ledit accord est un accord existant soumis aux dispositions des articles 3 et 4 de ce règlement.

29 Les seules exceptions à l'application de la libre prestation des services mise en œuvre par l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 4055/86 se trouvent, en ce qui concerne les restrictions unilatérales, à l'article 2, introduites « par dérogation à l'article 1er », et, en ce qui concerne les trafics non régis par le code de conduite, à l'article 4, paragraphe 1, sous b), qui accorde un délai supplémentaire jusqu'au 1er janvier 1993 au plus tard.

30 En revanche, aucun délai n'est accordé aux États membres pour l'adaptation des arrangements en matière de partage des cargaisons pour ce qui est des trafics régis par ce code de conduite, conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 4055/86.

31 D'après la Commission, il en résulte que les États membres qui avaient déjà ratifié le code de conduite à la date d'entrée en vigueur du règlement n° 4055/86 devaient sans délai adapter ou supprimer des accords bilatéraux existants, à savoir les arrangements en matière de partage des cargaisons.

32 Puisque le code de conduite a été ratifié par le royaume de Belgique en 1988, la Commission fait valoir qu'il appartenait à ce dernier d'adapter les accords de partage des cargaisons à cette date.

33 La Commission ajoute que, même si le trafic en cause devait être assimilé à un trafic non régi par le code de conduite, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 4055/86, la date limite d'adaptation des accords bilatéraux concernés était le 1er janvier 1993. En somme, que les trafics soient régis par le paragraphe 1, sous a) ou b), du règlement n° 4055/86, la période d'adaptation des dispositions en matière de partage des cargaisons est expirée depuis longtemps.

34 La Commission souligne qu'elle n'exige pas la dénonciation de l'accord belgo-zaïrois, mais seulement l'adaptation ou la suppression des arrangements dudit accord, conformément aux dispositions de l'article 3 du règlement n° 4055/86 concernant les accords «existants». Toutefois, si cette adaptation ou suppression n'était pas acceptée par l'autre partie à l'accord, la dénonciation complète de cet accord resterait l'ultime moyen de mettre fin à l'infraction. En tout état de cause, la présente procédure a pour objectif d'assurer la disparition des arrangements en matière de partage des cargaisons.

35 Le gouvernement belge conteste la position de la Commission selon laquelle l'accord belgo-zaïrois aurait dû être adapté à la date à laquelle le code de conduite a été ratifié par le royaume de Belgique. Selon ce dernier, il n'est aucunement stipulé que les accords maritimes doivent être adaptés aux dispositions du code de conduite au plus tard à la date d'entrée en vigueur de ce code pour les deux cocontractants à l'accord belgo-zaïrois.

36 En outre, ce gouvernement considère que la demande de la Commission de voir dénoncer l'accord belgo-zaïrois est disproportionnée étant donné que ledit accord comprend une série de dispositions qui ne sont pas contraires au droit communautaire. En effet, l'adaptation de cet accord avec la république démocratique du Congo (anciennement république du Zaïre) ne concerne que les articles 3 et 4, paragraphe 1, de l'accord belgo-zaïrois.

37 Le gouvernement belge fait valoir qu'il a toujours manifesté sa volonté de modifier les dispositions litigieuses. En outre, le 22 juillet 1998, les autorités congolaises indiquaient qu'elles voulaient réunir la commission mixte prévue par l'accord belgo-zaïrois, mais que les événements politiques intervenus depuis lors ont fait qu'il était impossible de concrétiser les négociations. Dès lors, le royaume de Belgique indique qu'il s'engage, lorsque la situation politique de la république démocratique du Congo le permettra, à finaliser l'adaptation de l'accord belgo-zaïrois.

38 Il est constant (voir, notamment, les points 21 et 28 du présent arrêt) qu'il ne s'agit pas ici d'un accord futur au sens de l'article 5 du règlement n° 4055/86 et qu'il s'agit donc d'un accord auquel s'appliquent les articles 3 et 4 de ce règlement.

39 En ce qui concerne la détermination de la date à partir de laquelle il convenait de procéder à l'adaptation de l'accord belgo-zaïrois, l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 4055/86 distingue entre, d'une part, les trafics régis par le code de conduite et, d'autre part, ceux non régis par ce code. Ce n'est qu'en ce qui concerne ces derniers trafics que le règlement n° 4055/86 accorde aux États membres un délai expirant le 1er janvier 1993 pour procéder à l'adaptation prévue. Pour les trafics régis par le code de conduite, aucun délai n'est consenti pour l'adaptation d'un accord.

40 Le 30 mars 1988, le royaume de Belgique a ratifié le code de conduite. Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 10 de ses conclusions, le fait qu'aucun délai n'a été prévu pour l'adaptation des trafics régis par ce code de conduite

signifie que les dispositions de l'accord belgo-zaïrois devaient être adaptées immédiatement après que le royaume de Belgique eut ratifié ledit code.

41 Le gouvernement belge ne conteste pas, en substance, l'existence de l'obligation de modifier les dispositions litigieuses, mais fait valoir que les événements politiques intervenus au Congo ont rendu impossible la concrétisation des négociations. Il s'engage à finaliser l'adaptation de l'accord belgo-zaïrois dès que la situation politique au Congo le permettra.

42 A cet égard, il y a lieu de relever que l'existence d'une situation politique difficile dans un pays tiers contractant, comme c'est le cas en l'espèce, ne saurait justifier l'existence d'un manquement. En effet, si un État membre rencontre des difficultés rendant la modification d'un accord impossible, il lui incombe de dénoncer cet accord.

43 Il y a donc lieu de constater que, en ne parvenant pas soit à adapter l'accord belgo-zaïrois de manière à prévoir un accès équitable, libre et non discriminatoire des ressortissants de la Communauté aux parts de cargaisons revenant à la Belgique, soit à dénoncer cet accord, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement n° 4055/86, et notamment de ses articles 3 et 4, paragraphe 1.

Sur les dépens

44 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. Le royaume de

Belgique ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant conclu en ce sens, il y a lieu de condamner cet État aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre)

déclare et arrête:

1) **En ne parvenant pas soit à adapter l'accord avec la république du Zaïre (devenue la république démocratique du Congo) de manière à prévoir un accès équitable, libre et non discriminatoire des ressortissants de la Communauté aux parts de cargaisons revenant à la Belgique, soit à dénoncer cet accord, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement (CEE) n° 4055/86 du Conseil, du 22 décembre 1986, portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers, et notamment de ses articles 3 et 4, paragraphe 1.**

2) **Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.**

Jann Edward Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 septembre 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la première chambre

P. Jann