ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

2 juin 2005 *

Dans l'affaire C-266/03,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 18 juin 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ C. Schmidt et M. W. Wils, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Grand-Duché de Luxembourg, représenté par M. S. Schreiner, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur), MM. K. Lenaerts, S. von Bahr et K. Schiemann, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 25 novembre 2004,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, pour avoir individuellement négocié, conclu, ratifié, fait entrer en vigueur et pour refuser de dénoncer

— l'accord entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la République fédérative tchèque et slovaque relatif aux transports par voie navigable, signé à Luxembourg le 30 décembre 1992 (*Mémorial* A 1994, p. 579),

— l'accord entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la Roumanie concernant les transports par voie navigable, signé à Bucarest le 10 novembre 1993 (*Mémorial* A 1995, p. 13), et

— l'accord entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la République de Pologne sur la navigation intérieure, signé à Luxembourg le 9 mars 1994 (*Mémorial* A 1995, p. 1570),

le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE ainsi que du règlement (CEE) n° 3921/91 du Conseil, du 16 décembre 1991, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable dans un État membre (JO L 373, p. 1), et du règlement (CE) n° 1356/96 du Conseil, du 8 juillet 1996, concernant des règles communes applicables aux transports de marchandises ou de personnes par voie navigable entre États membres, en vue de réaliser dans ces transports la libre prestation de services (JO L 175, p. 7).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

Les dispositions du traité CE

2 L'article 10 CE est libellé comme suit:

«Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité.»

3 En ce qui concerne la matière des transports, l'article 70 CE prévoit que les objectifs du traité sont poursuivis par les États membres dans le cadre d'une politique commune.

4 L'article 71, paragraphe 1, CE dispose:

«En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 70 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établit:

a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres;

b) les conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre;

c) les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports;

d) toutes autres dispositions utiles.»

5 Sur le fondement de cette dernière disposition, le Conseil a adopté les règlements n^{os} 3921/91 et 1356/96.

Le règlement n° 3921/91

6 Selon son troisième considérant, le règlement n° 3921/91 vise à ce que les transporteurs non résidents soient admis à effectuer des transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable dans les mêmes conditions que celles que l'État membre concerné impose à ses propres transporteurs.

7 À cette fin, l'article 1er, premier alinéa, de ce règlement prévoit que, à partir du 1er janvier 1993, tout transporteur de marchandises ou de personnes par voie navigable est admis à effectuer des transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable pour compte d'autrui dans un État membre dans lequel il n'est pas établi, pratique dénommée «cabotage», à condition qu'il soit établi dans un État membre en conformité avec la législation de celui-ci et, le cas échéant, qu'il y soit habilité à effectuer des transports internationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable. Le second alinéa de cet article prévoit que, s'il satisfait à ces conditions, ledit transporteur peut exercer le cabotage à titre temporaire dans l'État membre concerné, sans y créer un siège ou un autre établissement.

8 En outre, l'article 2, paragraphe 1, du même règlement dispose que, pour être admis à effectuer le cabotage, le transporteur ne peut utiliser que des bateaux dont le propriétaire ou les propriétaires sont des personnes physiques qui ont leur domicile dans un État membre et sont des ressortissants d'un État membre ou des personnes

morales qui ont leur siège social dans un État membre et appartiennent en majorité à des ressortissants des États membres.

9 Enfin, selon l'article 6 du règlement n° 3921/91, les dispositions de celui-ci n'affectent pas les droits existant au titre de la convention révisée pour la navigation du Rhin, signée à Mannheim le 17 octobre 1868 (ci-après la «convention de Mannheim»).

Le règlement n° 1356/96

10 Ainsi qu'il résulte de son intitulé et de son deuxième considérant, le règlement n° 1356/96 a pour objectif de réaliser la libre prestation de services dans le domaine des transports de marchandises ou de personnes par voie navigable entre États membres par l'élimination de toutes restrictions à l'égard du prestataire de services en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être fournie.

11 Les articles 1er et 2 de ce règlement prévoient que tout transporteur de marchandises ou de personnes par voie navigable est admis à effectuer des opérations de transport entre États membres et en transit par ceux-ci, sans discrimination en raison de la nationalité et de son lieu d'établissement. Ledit article 2 énonce également les conditions de cette admission.

12 Aux termes de l'article 3 du même règlement, les dispositions de celui-ci «n'affectent pas les droits existant pour les transporteurs des pays tiers au titre de

la convention révisée pour la navigation du Rhin (convention de Mannheim), de la convention pour la navigation sur le Danube (convention de Belgrade), ni les droits découlant des obligations internationales de la Communauté».

Les accords bilatéraux conclus par le Grand-Duché de Luxembourg

13 Les trois accords bilatéraux mentionnés au point 1 du présent arrêt (ci-après les «accords bilatéraux litigieux») contiennent des dispositions relatives aux transports de personnes et de marchandises par voie navigable entre les parties contractantes et à l'utilisation réciproque des voies navigables de ces dernières.

14 Ces accords prévoient notamment que les transports de personnes ou de marchandises par les bateaux d'une partie contractante entre deux ports de l'autre partie (cabotage) sont soumis à une autorisation spéciale des autorités compétentes de cette dernière et que les bateaux d'une partie contractante peuvent effectuer des transports de personnes ou de marchandises entre les ports de l'autre partie et ceux d'un État tiers (trafic avec les États tiers) dans les cas déterminés par les autorités compétentes des parties contractantes concernées.

15 Ils ont été ratifiés par le Grand-Duché de Luxembourg respectivement par lois des 10 avril 1994, 6 janvier 1995 et 24 juillet 1995 et sont entrés en vigueur les 6 juin 1994, 3 février et 1er octobre 1995.

Les antécédents du litige et la procédure précontentieuse

16 Le 28 juin 1991, la Commission a soumis au Conseil une recommandation de décision relative à l'ouverture de négociations concernant la conclusion d'un accord multilatéral entre la Communauté et les pays tiers dans le domaine du transport de personnes et de marchandises par voie navigable.

17 Par décision du 7 décembre 1992, le Conseil «a autorisé la Commission à négocier un accord multilatéral concernant les règles applicables au transport fluvial de voyageurs et de marchandises entre la Communauté économique européenne, d'une part, la Pologne et les États contractants de la convention du Danube (Hongrie, Tchécoslovaquie, Roumanie, Bulgarie, ex-URSS, ex-Yougoslavie et Autriche), d'autre part».

18 À la suite de cette décision du Conseil, la Commission a, par lettre du 24 avril 1993, demandé à plusieurs États membres, dont le Grand-Duché de Luxembourg, «de s'abstenir de toutes initiatives susceptibles de compromettre le bon déroulement des négociations engagées au niveau communautaire et, en particulier, de renoncer à la ratification des accords déjà paraphés ou signés ainsi qu'à l'ouverture de nouvelles négociations avec des pays de l'Europe centrale et orientale en matière de navigation intérieure».

19 Le 8 avril 1994, le Conseil a décidé qu'une priorité devait être accordée à la conduite des négociations avec la République tchèque, la République de Hongrie, la République de Pologne et la République slovaque.

20 Considérant que, en continuant à négocier et en engageant la procédure d'approbation parlementaire des accords bilatéraux litigieux, le gouvernement luxembourgeois avait enfreint les dispositions de l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE), la Commission a, dans une nouvelle lettre du 12 avril 1994, réitéré sa demande et enjoint audit gouvernement de ne pas procéder à l'échange des instruments de ratification.

21 Les négociations multilatérales conduites par la Commission ont abouti, le 5 août 1996, au paraphe d'un projet d'accord multilatéral, sur la base duquel celle-ci a présenté au Conseil, le 13 décembre 1996, une proposition de décision relative à la conclusion de l'accord établissant les conditions régissant le transport par voie navigable de marchandises et de passagers entre la Communauté européenne, d'une part, et la République tchèque, la République de Pologne et la République slovaque, d'autre part.

22 À ce jour toutefois, aucun accord multilatéral n'a été conclu par la Communauté avec les pays concernés.

23 Ayant eu connaissance de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, la Commission a engagé la procédure en manquement prévue à l'article 226 CE. Après avoir mis le Grand-Duché de Luxembourg en demeure de présenter ses observations, elle a, le 28 février 2000, émis un avis motivé invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

24 Estimant que la situation demeurait insatisfaisante, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

25 La Commission soulève trois griefs à l'appui de son recours. En premier lieu, elle reproche au Grand-Duché de Luxembourg d'avoir violé la compétence externe exclusive de la Communauté au sens de l'arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, dit «AETR» (22/70, Rec. p. 263). En deuxième lieu, elle invoque une violation de l'article 10 CE. En troisième lieu, elle soutient que les accords bilatéraux litigieux sont incompatibles avec le règlement n° 1356/96.

Sur le premier grief, tiré d'une violation de la compétence externe exclusive de la Communauté

Argumentation des parties

26 Par son premier grief, la Commission soutient que, en négociant, en concluant, en ratifiant et en faisant entrer en vigueur les accords bilatéraux litigieux, le Grand-Duché de Luxembourg a violé la compétence exclusive de la Communauté au sens de l'arrêt AETR, précité. En effet, ces accords affecteraient les règles communes adoptées par la Communauté dans le règlement n° 3921/91.

27 En particulier, la Commission considère que, en ce qu'ils permettent, moyennant une autorisation spéciale, l'accès au cabotage au Luxembourg pour des transporteurs des pays tiers concernés, les accords bilatéraux litigieux affectent les règles

communes contenues dans le règlement n° 3921/91 dans la mesure où celles-ci harmonisent complètement, à partir du 1er janvier 1993, les conditions d'admission au cabotage dans les États membres de la Communauté. En se réservant ainsi le droit d'octroyer unilatéralement des droits d'accès à des transporteurs de pays tiers hors du cadre communautaire, le Grand-Duché de Luxembourg aurait violé la compétence externe exclusive de la Communauté.

28 La Commission fait valoir à cet égard que le règlement n° 3921/91 vise non seulement les transporteurs communautaires, mais également les transporteurs de pays tiers puisque son article 6 reconnaît les droits d'accès des transporteurs suisses en vertu de la convention de Mannheim.

29 Selon le gouvernement luxembourgeois, la conclusion des accords bilatéraux litigieux répond à une double nécessité. D'une part, il conviendrait d'éviter une discrimination entre transporteurs nationaux et transporteurs d'autres États membres et, d'autre part, il serait nécessaire de remédier à la situation de vide juridique créée dans les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale par l'absence d'un accord multilatéral sur la navigation fluviale au niveau communautaire. Aussi, dans l'attente de la conclusion d'un tel accord, la Communauté ne serait pas en droit d'interdire à ses États membres de se munir d'instruments bilatéraux provisoires.

30 Par ailleurs, le règlement n° 3921/91 ne concernerait que les États membres de la Communauté et ne viserait pas les pays tiers.

31 Le gouvernement luxembourgeois indique également que l'admission de transporteurs non résidents au droit de cabotage au Luxembourg est soumise à l'autorisation du ministre des Transports luxembourgeois et qu'une telle autorisation n'a jamais été délivrée.

32 En outre, à partir du 1er mai 2004, date de l'adhésion de la République tchèque, de la République de Pologne et de la République slovaque à l'Union européenne, les accords bilatéraux litigieux auraient perdu toute validité juridique.

33 Enfin, le gouvernement luxembourgeois fait valoir que, à la date d'introduction du présent recours, le Grand-Duché de Luxembourg était le seul État membre contre lequel la Commission avait introduit un recours en manquement, alors que d'autres États membres avaient également conclu et ratifié des accords bilatéraux en matière de navigation fluviale avec des États tiers.

Appréciation de la Cour

34 S'agissant de l'argument du gouvernement luxembourgeois relatif au fait que la Commission n'a introduit qu'un seul recours alors même que d'autres États membres ont conclu des accords bilatéraux avec des États tiers en matière de navigation fluviale, il doit être écarté d'emblée.

35 En effet, il y a lieu de rappeler que, d'une part, dans le système établi par l'article 226 CE, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour intenter un recours en manquement et il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité de son exercice (arrêt du 10 mai 2001, Commission/Pays-Bas,C-152/98, Rec. p. I-3463, point 20) et que, d'autre part, un État membre ne saurait, en tout état de cause, exciper du principe de réciprocité et alléguer une méconnaissance éventuelle du traité par un autre État membre pour justifier son propre manquement (arrêts du 14 février 1984, Commission/Allemagne, 325/82, Rec. p. 777, point 11, et du 13 février 2003, Commission/Italie, C-131/01, Rec. p. I-1659, point 46).

36 Il convient de rappeler également que, 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 que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 11 octobre 2001, Commission/Autriche,C-110/00, Rec. p. I-7545, point 13).

37 Or, en l'espèce, le délai imparti dans l'avis motivé a expiré le 28 avril 2000, de sorte que l'adhésion de la République tchèque, de la République de Pologne et de la République slovaque à l'Union européenne est sans incidence sur le présent litige.

38 Dès lors, il y a lieu de se prononcer sur l'existence alléguée d'une compétence externe exclusive de la Communauté au sens de l'arrêt AETR, précité.

39 Si le traité n'attribue pas de manière explicite une compétence externe à la Communauté en matière de transports par voie navigable, les articles 71, paragraphe 1, CE et 80, paragraphe 1, CE prévoient néanmoins un pouvoir d'action de la Communauté dans ce domaine.

40 Or, aux points 16 à 18 et 22 de son arrêt AETR, précité, la Cour a jugé que la compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité, mais peut découler également d'autres dispositions du traité et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté. En particulier, chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles. En effet, au fur et à mesure de l'instauration de ces règles communes, la Communauté seule est en mesure d'assumer et d'exécuter, avec effet pour l'ensemble du domaine d'application de l'ordre juridique communautaire, les engagements contractés à l'égard d'États tiers. Dans la mesure où des règles communautaires sont arrêtées pour réaliser les buts du traité, les États membres ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée.

41 En effet, si les États membres restaient libres de conclure des engagements internationaux affectant des règles communes, la réalisation de l'objectif poursuivi par ces règles de même que celle de la mission de la Communauté et des buts du traité seraient compromises.

42 Les conditions dans lesquelles la portée des règles communes peut être affectée ou altérée par des engagements internationaux et donc, les conditions dans lesquelles la Communauté acquiert une compétence externe exclusive du fait de l'exercice de sa compétence interne ont notamment été rappelées par la Cour dans son arrêt du 5 novembre 2002, Commission/Luxembourg (C-472/98, Rec. p. I-9741).

43 Tel est le cas lorsque les engagements internationaux relèvent du domaine d'application des règles communes ou, en tout cas, d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles, et ce même s'il n'existe aucune contradiction entre celles-ci et lesdits engagements (arrêt Commission/Luxembourg, précité, point 88).

44 C'est ainsi que, lorsque la Communauté a inclus dans ses actes législatifs internes des clauses relatives au traitement à réserver aux ressortissants de pays tiers ou qu'elle a conféré expressément à ses institutions une compétence pour négocier avec les pays tiers, elle acquiert une compétence externe exclusive dans la mesure couverte par ces actes (arrêt Commission/Luxembourg, précité, point 89).

45 Il en va également ainsi, même en l'absence de clause expresse habilitant ses institutions à négocier avec des pays tiers, lorsque la Communauté a réalisé une harmonisation complète dans un domaine déterminé, car les règles communes ainsi adoptées pourraient être affectées au sens de l'arrêt AETR, précité, si les États membres conservaient une liberté de négociation avec les pays tiers (arrêt Commission/Luxembourg, précité, point 90).

46 Ainsi qu'il résulte de son intitulé et de ses articles 1er et 2, le règlement n° 3921/91 fixe les conditions de l'admission aux transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable dans un État membre en ce qui concerne les seuls transporteurs communautaires. En effet, ces dispositions ne visent que les transporteurs de marchandises ou de personnes par voie navigable établis dans un État membre et qui utilisent des bateaux dont le ou les propriétaires sont des personnes physiques qui ont leur domicile dans un État membre et sont des ressortissants d'un État membre ou des personnes morales qui ont leur siège social dans un État membre et qui appartiennent en majorité à des ressortissants des États membres.

47 La référence aux droits existant au titre de la convention de Mannheim, figurant à l'article 6 du règlement n° 3921/91, ne saurait conduire à une conclusion différente puisque, ainsi que l'a indiqué M. l'avocat général au point 58 de ses conclusions, par cette disposition, la Communauté ne fait que prendre acte des droits découlant pour la Suisse de cette convention.

48 Il s'ensuit que le règlement n° 3921/91 ne régit pas les conditions d'admission des transporteurs non communautaires aux transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable dans un État membre.

49 Les accords bilatéraux litigieux ne relevant pas d'un domaine déjà couvert par le règlement n° 3921/91, ils ne sauraient dès lors être considérés comme affectant celui-ci pour le motif invoqué par la Commission.

50 En outre, le fait même que le règlement n° 3921/91 ne régit pas la situation des transporteurs établis dans des pays tiers qui opèrent à l'intérieur de la Communauté démontre que l'harmonisation réalisée par ce règlement n'a pas un caractère complet.

51 Dès lors, la Commission n'est pas fondée à soutenir que la Communauté a acquis une compétence externe exclusive, au sens de l'arrêt AETR, précité, dans le domaine régi par les accords bilatéraux litigieux.

52 Dans ces conditions, le premier grief doit être rejeté.

Sur le deuxième grief, tiré d'une violation de l'article 10 CE

Argumentation des parties

53 Par son deuxième grief, la Commission soutient que, en négociant, en concluant, en ratifiant et en faisant entrer en vigueur les accords bilatéraux litigieux après que le Conseil eut décidé, le 7 décembre 1992, d'autoriser la Commission à négocier un accord au nom de la Communauté, le Grand-Duché de Luxembourg a compromis la mise en œuvre de cette décision et manqué ainsi aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE cet État membre. En effet, la négociation par la Commission d'un accord au nom de la Communauté ainsi que sa conclusion

ultérieure par le Conseil se trouveraient inévitablement compliquées par l'interférence d'initiatives individuelles d'un État membre. En outre, dans la négociation avec les pays tiers, la position de la Communauté serait affaiblie dès lors que cette dernière et les États membres se présentent en ordre dispersé.

54 Outre les arguments déjà exposés au point 29 du présent arrêt, le gouvernement luxembourgeois fait valoir que les accords bilatéraux litigieux ont été négociés avant le 7 décembre 1992, date à laquelle la Conseil a autorisé la Commission à négocier un accord multilatéral au nom de la Communauté.

55 Par ailleurs, la décision du Conseil du 8 avril 1994 constituerait, en réalité, un nouveau mandat de négociation qui a remplacé celui du 7 décembre 1992.

56 Enfin, le gouvernement luxembourgeois souligne qu'il s'est déclaré prêt à dénoncer les accords bilatéraux litigieux dès l'entrée en vigueur d'un accord multilatéral au niveau communautaire.

Appréciation de la Cour

57 L'article 10 CE 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.

58 Ce devoir de coopération loyale est d'application générale et ne dépend ni du caractère exclusif ou non de la compétence communautaire concernée ni du droit éventuel, pour les États membres, de contracter des obligations envers des États tiers.

59 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a déjà jugé que les États membres sont soumis à des devoirs particuliers d'action et d'abstention dans une situation où la Commission a soumis au Conseil des propositions qui, bien qu'elles n'aient pas été adoptées par celui-ci, constituent le point de départ d'une action communautaire concertée (voir arrêt du 5 mai 1981, Commission/Royaume-Uni, 804/79, Rec. p. 1045, point 28).

60 Or, l'adoption d'une décision autorisant la Commission à négocier un accord multilatéral au nom de la Communauté marque le début d'une action communautaire concertée sur le plan international et implique, à ce titre, sinon un devoir d'abstention dans le chef des États membres, à tout le moins une obligation de coopération étroite entre ces derniers et les institutions communautaires de manière à faciliter l'accomplissement de la mission de la Communauté ainsi qu'à garantir l'unité et la cohérence de l'action et de la représentation internationales de cette dernière.

61 En l'espèce, il est constant que, après que le Conseil eut, par décision du 7 décembre 1992, autorisé la Commission à négocier un accord multilatéral au nom de la Communauté, le Grand-Duché de Luxembourg a négocié, conclu, ratifié et mis en vigueur les accords bilatéraux litigieux sans avoir coopéré ou s'être concerté avec la Commission. En agissant de la sorte, cet État membre a compromis l'accomplissement de la mission de la Communauté ainsi que la réalisation des buts du traité.

62 La consultation de la Commission s'imposait d'autant plus que cette dernière et le Conseil étaient convenus, pour ce qui concerne la procédure de négociation de cet accord, d'appliquer les règles de conduite figurant dans un gentleman's agreement annexé au mandat de négociation du 7 décembre 1992 et prévoyant une coordination étroite entre la Commission et les États membres. À cet égard, le titre II, point 3, sous d) de ce gentleman's agreement dispose que, «lors des négociations, la Commission s'exprime au nom de la Communauté et les représentants des États membres n'interviennent qu'à la demande de la Commission» et que «les représentants des États membres s'abstiennent de toute action susceptible d'affecter la bonne exécution de ses tâches par la Commission».

63 S'il est possible, comme le soutient le gouvernement luxembourgeois, que les négociations relatives à l'accord avec la République fédérative tchèque et slovaque aient été ouvertes avant la décision du Conseil du 7 décembre 1992, il n'en demeure pas moins que les accords bilatéraux litigieux ont tous été signés et ratifiés après cette date.

64 Par ailleurs, il ne ressort nullement du dossier que la décision du Conseil du 8 avril 1994 constitue un nouveau mandat de négociation remplaçant celui du 7 décembre 1992. Il apparaît seulement que cette décision est venue préciser et compléter le mandat qui avait été donné à la Commission en 1992.

65 Enfin, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 76 de ses conclusions, la circonstance que le gouvernement luxembourgeois s'est déclaré prêt à dénoncer les accords bilatéraux litigieux dès l'entrée en vigueur d'un accord multilatéral

engageant la Communauté n'est pas de nature à démontrer que l'obligation de coopération loyale prévue à l'article 10 CE a été respectée.

66 Il résulte de ce qui précède que, en ayant négocié, conclu, ratifié et fait entrer en vigueur les accords bilatéraux litigieux sans avoir coopéré ou s'être concerté avec la Commission, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE.

67 Il s'ensuit que le deuxième grief est fondé dans la mesure indiquée au point précédent.

Sur le troisième grief, tiré d'une incompatibilité des accords bilatéraux litigieux avec le règlement n° 1356/96

Argumentation des parties

68 Par son troisième grief, la Commission soutient que le maintien, après l'adoption du règlement n° 1356/96, des dispositions des accords bilatéraux litigieux qui prévoient la possibilité, pour les bateaux immatriculés dans les pays tiers concernés, d'effectuer des services de transport par voie navigable entre le Grand-Duché de Luxembourg et d'autres États membres de la Communauté, moyennant une autorisation spéciale de l'autorité compétente, est incompatible avec les articles 1er et 2 dudit règlement ainsi qu'avec les objectifs généraux de celui-ci.

69 En effet, en permettant l'octroi unilatéral de droits d'accès par le Grand-Duché de Luxembourg ou du moins en réservant à cet État membre le droit d'octroyer unilatéralement des droits d'accès, sur des liaisons à l'intérieur de la Communauté, à des transporteurs qui ne remplissent pas les conditions prévues par le règlement n° 1356/96, les accords bilatéraux litigieux modifieraient, de manière unilatérale et hors du contrôle de la Communauté, la nature et la portée des règles concernant la libre prestation intracommunautaire de services de transport par voie navigable telles que définies par le droit communautaire. Or, selon la Commission, il est constant que les transporteurs et les entreprises de navigation tchèques, polonais, slovaques et roumains susceptibles d'être autorisés, en application de ces accords, à effectuer des services de transport entre le Grand-Duché de Luxembourg et les autres États membres de la Communauté ne remplissent aucune de ces conditions.

70 Le gouvernement luxembourgeois fait valoir que le règlement n° 1356/96 organise les transports par voie navigable entre États membres et ne concerne que les transporteurs communautaires, les transporteurs établis dans des pays tiers étant exclus ou relevant d'autres dispositions communautaires.

Appréciation de la Cour

71 Il convient de rappeler que le principal objectif du règlement n° 1356/96 est la réalisation de la libre prestation de services dans le domaine des transports de marchandises ou de personnes par voie navigable entre États membres par l'élimination de toutes restrictions ou discriminations à l'égard du prestataire de services en raison de sa nationalité ou de son lieu d'établissement.

72 Selon l'article 2 du règlement n° 1356/96, ce régime de libre prestation de services de transport de marchandises ou de personnes par voie navigable bénéficie à tout transporteur qui:

— est établi dans un État membre en conformité avec la législation de celui-ci,

— y est habilité à effectuer des transports internationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable,

— utilise pour ces opérations de transport des bateaux de la navigation intérieure immatriculés dans un État membre ou, à défaut d'immatriculation, disposant d'une attestation d'appartenance à la flotte d'un État membre, et

— satisfait aux conditions figurant à l'article 2 du règlement n° 3921/91, c'est-à-dire utilise des bateaux dont le propriétaire ou les propriétaires sont des personnes physiques qui ont leur domicile dans un État membre et sont des ressortissants d'un État membre ou des personnes morales qui ont leur siège social dans un État membre et appartiennent en majorité à des ressortissants des États membres.

73 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 85 et 86 de ses conclusions, si le règlement n° 1356/96 organise un régime de libre prestation de services de transport par voie navigable entre les États membres de la Communauté en faveur des transporteurs établis dans ces derniers, force est de constater que le système ainsi instauré par ce règlement n'a pas pour objet ou pour effet d'empêcher les transporteurs établis dans des pays tiers ou les bateaux immatriculés dans ces derniers d'effectuer de tels services entre États membres de la Communauté.

74 Par ailleurs, comme l'a également souligné M. l'avocat général aux points 87 à 89 de ses conclusions, les accords bilatéraux litigieux n'instaurent pas un système de libre prestation de services de transport de marchandises ou de personnes par voie navigable entre États membres en faveur des transporteurs tchèques, polonais, slovaques et roumains, mais se bornent à prévoir la possibilité, dans des cas strictement définis et moyennant une autorisation des autorités compétentes des parties auxdits accords, pour les bateaux immatriculés dans les pays tiers concernés, d'effectuer de tels services entre le Grand-Duché de Luxembourg et d'autres États membres de la Communauté.

75 Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient la Commission, les dispositions des accords bilatéraux litigieux n'ont modifié ni la nature ni la portée des dispositions du règlement n° 1356/96.

76 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter le troisième grief.

77 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient, d'une part, de constater que, en ayant négocié, conclu, ratifié et fait entrer en vigueur les accords bilatéraux litigieux sans avoir coopéré ou s'être concerté avec la Commission, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE et, d'autre part, de rejeter le recours pour le surplus.

Sur les dépens

78 En vertu de l'article 69, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement de procédure, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Étant donné qu'il n'est fait que partiellement droit au recours de la Commission, il y a lieu de décider que chaque partie supporte ses propres dépens.

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

1) En ayant négocié, conclu, ratifié et fait entrer en vigueur:

— **l'accord entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la République fédérative tchèque et slovaque relatif aux transports par voie navigable, signé à Luxembourg le 30 décembre 1992,**

— **l'accord entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la Roumanie concernant les transports par voie navigable, signé à Bucarest le 10 novembre 1993, et**

— **l'accord entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la République de Pologne sur la navigation intérieure, signé à Luxembourg le 9 mars 1994,**

sans avoir coopéré ou s'être concerté avec la Commission des Communautés européennes, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE.

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **La Commission des Communautés européennes et le Grand-Duché de Luxembourg supportent leurs propres dépens.**

Signatures.