CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 20 avril 1999 *

1. Par le présent recours, la Commission demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas les mesures nécessaires soit pour 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 cargaison revenant au royaume de Belgique, soit pour 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 [1] (ci-après le «règlement»).

Le cadre juridique

2. Le règlement vise 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 [2]. En particulier, le règlement tend à appliquer le principe de la libre prestation des services «aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers en vue d'abolir progressivement les restrictions existantes et d'empêcher l'introduction de nouvelles restrictions» [3]. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement, «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».

3. Les dispositions du règlement qui revêtent de l'importance en l'espèce sont celles relatives aux arrangements en matière de partage des cargaisons. A cet égard, il convient de distinguer les arrangements existants des arrangements futurs. En ce qui concerne ces derniers, l'article 5, paragraphe 1, du règlement dispose qu'ils «*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*

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 378, p. 1.

2 — JO L 121, p. 1.

3 — Voir onzième considérant.

conformément aux dispositions de l'article 6»[4]. Quant aux arrangements existants, l'article 3 prévoit qu'ils «sont supprimés progressivement ou adaptés conformément aux dispositions de l'article 4». Aux termes dudit article 4:

«1. Les arrangements existants 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.

2. Les mesures nationales prises en vertu du paragraphe 1 sont immédiatement notifiées aux États membres et à la Commission. La procédure de consultation instaurée par la décision 77/587/CEE du Conseil est applicable.

3. Les États membres font rapport à la Commission des progrès réalisés en ce qui concerne les adaptations visées au paragraphe 1 point b), initialement tous les six mois au plus tard chaque année.

4. Si des difficultés surgissent lors de l'adaptation des accords en vue de les rendre conformes au paragraphe 1 point b), les États membres concernés en informent le Conseil et la Commission. Dans les cas où les accords sont incompatibles avec le paragraphe 1 point b) et où l'État membre concerné le demande, le Conseil, sur proposition de la Commission, prend les mesures appropriées.»

4 — C'est nous qui soulignons. La procédure prévue par l'article 6 pour l'autorisation de nouveaux arrangements est la suivante:
«1. Lorsqu'un ressortissant ou une compagnie maritime d'un État membre tels qu'ils sont définis à l'article 1er paragraphes 1 et 2 connaît ou risque de connaître une situation où il ne lui est pas effectivement possible de participer aux trafics vers un pays tiers déterminé et en provenance de celui-ci, l'État membre concerné en informe le plus rapidement possible les autres États membres et la Commission.
2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décide des mesures à prendre. Ces mesures peuvent comprendre, dans les circonstances prévues à l'article 5 paragraphe 1, la négociation et la conclusion d'arrangements en matière de partage des cargaisons.
3. Si le Conseil n'a pas pris de décision sur l'action requise dans les six mois suivant la date à laquelle un État membre a fourni l'information prévue au paragraphe 1, l'État membre concerné peut prendre les mesures s'avérant nécessaires à ce moment pour préserver une possibilité effective de participer aux trafics conformément à l'article 5 paragraphe 1.
4. Toute mesure prise au titre du paragraphe 3 doit être conforme à la réglementation communautaire et prévoir un accès équitable, libre et non discriminatoire aux parts de cargaisons concernées des ressortissants ou des compagnies maritimes de la Communauté tels qu'ils sont définis à l'article 1er paragraphes 1 et 2.
5. Les mesures nationales prises en vertu du paragraphe 3 sont immédiatement notifiées aux États membres et à la Commission. La procédure de consultation instaurée par la décision 77/587/CEE du Conseil est applicable.»

4. Le 5 mars 1981, le royaume de Belgique et la république du Zaïre ont conclu un accord international contenant des arrangements en matière de partage des cargaisons maritimes. L'article 3, paragraphe 3, de l'accord prévoit que, «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 nationales maritimes respectives reposera sur la clé de répartition 40/40/20, à l'égard des cargaisons en valeur du fret et en volume» [5].

L'accord, conclu pour une durée indéterminée, «pourra être dénoncé à tout moment par écrit et par la voie diplomatique, moyennant un préavis de 6 mois.» [6] Selon l'article 18, paragraphe 1, l'accord devait entrer en vigueur dès notification de l'accomplissement des formalités requises par les législations nationales respectives.

La ratification de l'accord a été notifiée le 13 juin 1983 par le royaume de Belgique, et le 13 avril 1987 par la république du Zaïre. L'accord est donc entré en vigueur le 13 avril 1987, c'est-à-dire après la date d'entrée en vigueur du règlement.

5 — Note sans objet pour la version française des présentes conclusions.

6 — Article 18, paragraphe 2.

La procédure précontentieuse

5. Estimant que les arrangements en matière de partage des cargaisons contenus dans ledit accord étaient contraires au règlement, la Commission a, le 10 avril 1991, engagé à l'encontre du royaume de Belgique la procédure précontentieuse prévue à l'article 169 du traité CE. Dans la lettre de mise en demeure, la Commission considérait que les arrangements en cause devaient être qualifiés d'«accords futurs» au sens de l'article 5 du règlement: ils étaient donc interdits, sauf autorisation expresse qui n'avait cependant pas été demandée.

Dans la réponse du 7 juin 1991, le gouvernement défendeur a contesté la qualification d'accord futur: à son avis, l'accord en question avait été conclu avant l'entrée en vigueur du règlement et avait été appliqué de facto à partir de 1981. Par conséquent, cet accord ne pouvait pas être considéré comme contraire aux dispositions de l'article 5 du règlement.

6. Cette réponse n'a pas été jugée satisfaisante par la Commission qui, le 11 octobre 1993, a adressé au gouvernement belge un avis motivé. L'institution requérante a fait

valoir que l'accord en question, dans la mesure où il réservait 40 % du trafic maritime à des compagnies maritimes belges à l'exclusion de celles des autres États membres, était contraire au règlement. En effet, cette clause était considérée comme discriminatoire et, partant, comme contraire à l'article 1er du règlement. S'agissant d'un accord postérieur à l'entrée en vigueur du règlement, cet accord était interdit par l'article 5 dudit règlement. Le gouvernement belge était par conséquent invité à prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette situation dans les deux mois.

7. Toutefois, après une analyse plus approfondie du dossier, la Commission est parvenue à la conclusion que l'accord en cause pouvait être considéré comme un «accord existant» soumis, en tant que tel, aux dispositions des articles 3 et 4 du règlement. Le 11 avril 1996, la Commission a par conséquent adressé au gouvernement défendeur une lettre de mise en demeure complémentaire, dans laquelle elle faisait valoir qu'elle n'avait reçu aucune information en ce qui concerne l'adaptation de l'accord.

Les autorités belges, quant à elles, se sont bornées à répondre qu'elles allaient poursuivre les efforts nécessaires pour assurer l'adaptation demandée par la Commission.

A la suite de cette réponse, la Commission a, le 23 juin 1997, adressé un avis motivé complémentaire au royaume de Belgique.

Sur le fond

8. Dans la requête et la réplique, la Commission reprend les arguments développés dans la procédure précontentieuse. L'accord conclu entre le royaume de Belgique et la république du Zaïre est qualifié d'«accord existant»: l'article 18, paragraphe 1, de l'accord en cause prévoit en effet que les parties contractantes ne seraient engagées qu'après «l'accomplissement des formalités requises par leurs législations respectives»; ces formalités ont été accomplies par le royaume de Belgique avec l'adoption de la loi du 21 avril 1983 portant approbation de l'accord qui a été notifiée à la république du Zaïre le 13 juin 1983, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du règlement.

En définitive, la Commission estime que l'accord en question relève du champ d'application des articles 3 et 4 du règlement. Cet accord aurait donc dû être adapté, conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement, à partir de la date à laquelle le code de conduite des conférences maritimes des Nations unies a été ratifié par le royaume de Belgique, à savoir le 30 mars 1988.

9. Le royaume de Belgique ne conteste pas, en substance, le manquement. Il ne conclut pas au rejet du recours et déclare, dans ses mémoires, qu'il a toujours manifesté sa volonté de modifier, dans le sens souhaité par la Commission, les dispositions litigieuses. Cette modification n'aurait pas encore

été achevée en raison de la situation politique difficile que connaît la république du Zaïre, à présent république démocratique du Congo.

Toutefois, le gouvernement défendeur ne partage pas la thèse de la Commission selon laquelle l'accord aurait dû être modifié à partir de la date à laquelle le royaume de Belgique a ratifié le code de conduite des conférences maritimes des Nations unies, à savoir le 30 mars 1988. Ce même gouvernement fait en outre valoir que la dénonciation éventuelle de l'accord serait disproportionnée, étant donné que cet accord comprend également une série de dispositions non contraires au règlement.

10. Les observations formulées par le gouvernement défendeur — qui, du reste, ne l'amènent pas à conclure au rejet du recours — ne sauraient cependant être partagées. Pour ce qui est de la détermination de la date à partir de laquelle il y avait lieu de procéder à l'adaptation de l'accord contesté, la Commission a observé à juste titre que l'article 4, paragraphe 1, distingue les trafics régis par le code de conduite des conférences maritimes des Nations unies, d'une part, et ceux non régis par ledit code, d'autre part. Ce n'est qu'en ce qui concerne ces derniers trafics que le règlement accorde aux États membres un délai jusqu'au 1er janvier 1993 pour procéder à l'adaptation prévue. Aucun délai n'est en revanche accordé pour l'autre catégorie de trafics maritimes, qui sont précisément ceux considérés en l'espèce. Or, le fait qu'aucun délai n'a été prévu pour l'adaptation de cette catégorie de trafics signifie qu'ils doivent être adaptés immédiatement, dès que l'État concerné a ratifié le code de conduite. S'agissant du royaume de Belgique, cette ratification a eu lieu précisément le 30 mars 1988.

En ce qui concerne, d'autre part, la prétendue disproportion de la dénonciation de l'accord, nous partageons l'objection de la Commission selon laquelle c'est non pas une telle dénonciation qui a été demandée, mais seulement l'adaptation de l'accord afin de rendre celui-ci compatible avec les dispositions du règlement. Une dénonciation éventuelle de l'accord dans son ensemble n'aurait été nécessaire que si l'autre partie à l'accord n'avait pas accepté les modifications nécessaires.

Nous estimons par conséquent que le recours de la Commission est fondé et que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement.

Conclusions

11. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de:

— accueillir le recours de la Commission;

— condamner le royaume de Belgique aux dépens.