CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 8 décembre 2005 [1]

I — Introduction

1. La demande du Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia [2] (Italie) a trait à la portée de la libre prestation de services en matière de cabotage maritime.

2. La juridiction de renvoi demande à la Cour de justice de lui dire si, dans le cas de cabotage avec les îles [3] au moyen de navires de transport de marchandises jaugeant plus de 650 tonnes brutes, la réglementation en matière d'équipage est celle de l'État du pavillon ou celle de l'État où a lieu ledit cabotage avec les îles lorsque le voyage de cabotage suit ou précède un voyage international sans cargaison à bord. Cette question a une apparence technique mais elle est d'une importance considérable pour le secteur du transport maritime [4] qui représentait en 2002 quelque 41 % des prestations de transport à l'intérieur de la Communauté et qui était ainsi presque à égalité, à la première place, avec le transport sur route [5].

3. La juridiction de renvoi juge nécessaire de disposer d'une réponse à cette question pour statuer sur un litige qui oppose la société Agip Petroli SpA (ci-après «Agip Petroli») à, notamment, la Capitaneria di porto di Siracusa (capitainerie du port de Syracuse). Agip Petroli conteste entre autres une décision qui lui interdit de transporter du pétrole brut entre deux ports siciliens au motif que le parcours de continuation vers un port étranger devrait se faire sans cargaison et que l'équipage du navire ne remplissait pas les conditions posées par le droit italien.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Tribunal administratif régional pour la Sicile.

3 — Le cabotage avec les îles est, notamment, le transport de passagers ou de marchandises entre les ports d'îles situées à l'intérieur d'un même État membre. Voir point 8 des présentes conclusions.

4 — Voir à ce sujet le troisième rapport de la Commission sur la mise en œuvre du règlement n° 3577/92 concernant l'application du principe de libre circulation des services au cabotage maritime (1997-1998), COM/2000/0099 final.

5 — Voir Commission européenne, EUROPEAN UNION — ENERGY & TRANSPORT IN FIGURES 2004 («statistical pocketbook 2004»), partie 3 (Transport), chapitre 3.1 (General), point 3.1.1 (Statistical Overview EU Transport), (http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook./2004-en.htm).

II — Le cadre juridique

4. L'article 61, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, article 51, paragraphe 1, CE) dispose ce qui suit en ce qui concerne les rapports entre la libre circulation des services et le secteur des transports:

«La libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports.»

5. Dans le titre relatif aux transports, l'article 84 du traité CE (devenu, après modification, article 80 CE) apporte les précisions suivantes:

«1. Les dispositions du présent titre s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourra décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime [...]»

6. Le Conseil, s'appuyant sur l'article 84, paragraphe 2, CE, a adopté le 7 décembre 1992 le règlement (CEE) n° 3577/92, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) [6]. Son préambule prévoit notamment ceci:

«[3] considérant que l'abolition des restrictions à la prestation des services de transport maritime à l'intérieur des États membres est nécessaire à la création du marché intérieur; que le marché intérieur comporte un espace dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée;

[4] considérant que, de ce fait, la libre prestation des services devrait s'appliquer aux transports maritimes à l'intérieur des États membres;

[5] considérant que les bénéficiaires de cette liberté devraient être des armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un État membre et battant pavillon de cet État membre, que ce dernier ait ou non un littoral;

6 — JO L 364, p. 7, ci-après le «règlement».

[6] [...]

[7] considérant que, en vue d'éviter une distorsion de la concurrence, les armateurs communautaires bénéficiant de la libre prestation des services de cabotage devraient remplir toutes les conditions requises pour pratiquer le cabotage dans l'État membre dans lequel leurs navires sont immatriculés; que les armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un État membre qui n'ont pas le droit de pratiquer le cabotage dans cet État devraient néanmoins bénéficier du présent règlement au cours d'une période transitoire;

[8] considérant que la mise en œuvre de cette liberté devrait être progressive et ne pas suivre nécessairement un modèle uniforme pour tous les services concernés, compte tenu de la nature de certains services spécifiques et de l'étendue des efforts que certaines économies de la Communauté présentant des différences de développement devront supporter».

7. L'article 1er, paragraphe 1, du règlement pose en principe:

«À partir du 1er janvier 1993, la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime) s'applique aux armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un État membre et battant pavillon de cet État membre, sous réserve que ces navires remplissent toutes les conditions requises pour être admis au cabotage dans cet État membre [...]»

8. L'article 2 du règlement donne notamment les définitions suivantes:

«Aux fins du présent règlement, on entend par:

1) 'services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime)': les services normalement fournis contre rémunération et comprenant notamment:

[...]

c) 'le cabotage avec les îles': le transport par mer de passagers ou de marchandises entre: [...]

— des ports situés sur les îles d'un seul et même État membre, [...]».

9. D'après l'article 3 du règlement, enfin:

«[...]

2. Pour les navires pratiquant le cabotage avec les îles, toutes les questions relatives à l'équipage relèvent de la responsabilité de l'État dans lequel le navire effectue un service de transport maritime (État d'accueil).

3. Toutefois, pour les navires de transport de marchandises jaugeant plus de 650 tonnes brutes et pratiquant le cabotage avec les îles, lorsque le voyage concerné suit ou précède un voyage à destination d'un autre État ou à partir d'un autre État, toutes les questions relatives à l'équipage relèveront, à partir du 1er janvier 1999, de la responsabilité de l'État dans lequel le navire est immatriculé (État du pavillon).

4. La Commission consacre un examen approfondi aux conséquences économiques et sociales de la libéralisation du cabotage avec les îles et présente un rapport au Conseil avant le 1er janvier 1997 au plus tard.

[...]»

III — Les faits, la procédure au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

10. Agip Petroli entendait transporter le 7 décembre 2001 du pétrole brut entre Magnisi (Sicile) et Gela (également en Sicile) et elle avait affrété à cette fin le Theodoros IV, pétrolier battant pavillon grec et jaugeant plus de 650 tonnes brutes. Après avoir déchargé sa cargaison de pétrole brut à Gela, le Theodoros IV devait poursuivre sa route sur lest et se rendre directement dans un port étranger.

11. Le 6 décembre 2001, la Capitaneria di porto di Siracusa a refusé à Agip Petroli l'autorisation d'effectuer le trajet Magnisi-Gela au motif que le Theodoros IV ne satisfaisait pas aux conditions prévues à l'article 318 du code de la navigation italien (Codice della navigazione). D'après cette disposition, l'équipage de navires pratiquant

le cabotage avec les îles doit se composer exclusivement de ressortissants d'États membres de l'Union européenne. Or, quelques-uns des membres de l'équipage du Theodoros IV étaient de nationalité philippine, comme le droit grec l'autorise.

12. La Capitaneria di porto di Siracusa juge inapplicable le droit de l'État du pavillon, la République hellénique. Certes, l'article 3, paragraphe 3, du règlement prévoit la compétence de l'État du pavillon pour les questions relatives à l'équipage lorsque le voyage de cabotage précède un voyage à destination d'un autre État. Il résulte cependant selon lui d'une circulaire du ministère des Transports et de la Navigation italien que l'article 3, paragraphe 3, du règlement ne s'applique que si le voyage qui suit ou précède le cabotage est, «d'un point de vue fonctionnel et commercial, autonome». Ce n'est le cas que si le navire emporte à son bord une cargaison et qu'il a pour destination finale un port étranger.

13. Agip Petroli a vu notamment dans la décision de rejet de la Capitaneria di porto di Siracusa une violation du règlement et a saisi la juridiction de renvoi d'un recours dirigé contre la décision mais aussi contre la circulaire ministérielle.

14. La juridiction de renvoi, remarquant que le règlement ne définit pas la notion de «voyage», tient les deux interprétations pour possibles. Selon elle, le souci d'éviter que ne soit éludé, par le biais de trajets de cabotage consécutifs fictifs, le dispositif de l'article 3, paragraphe 2, plaide pour une interprétation restrictive. Mais, d'un autre côté, on ne trouve dans le texte aucun indice qui en limite la portée aux voyages effectués avec une cargaison à bord. De plus, l'interprétation restrictive rendrait l'article 3, paragraphe 3, du règlement inapplicable en Italie au cabotage avec les îles dans le cas de transport de pétrole. En effet, les navires qui déchargent du pétrole brut dans les ports de Sicile ou de Sardaigne ne peuvent, pour des raisons techniques, y embarquer du pétrole raffiné pour le transporter à l'étranger.

15. Dans ces conditions, la juridiction de renvoi estime nécessaire d'avoir l'avis de la Cour de justice. En conséquence, par ordonnance du 20 juillet 2004, parvenue au greffe le 29 octobre 2004, elle a suspendu la procédure et posé à la Cour la question suivante:

«La notion de 'voyage qui suit ou précède' le voyage de cabotage, énoncée à l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 3577/92, n'englobe-t-elle qu'un voyage qui soit 'd'un point de vue fonctionnel et commercial, autonome, ce qui signifie que le navire emporte une cargaison ayant pour destination finale/initiale un port étranger', ainsi que l'entendent les mesures attaquées dans l'affaire au principal, ou bien si cette notion s'étend-t-elle aussi à l'hypothèse d'un voyage sans cargaison à bord ('voyage sur lest')?»

16. Lors de la procédure devant la Cour, Agip Petroli, les gouvernements italien, hellénique et norvégien ainsi que la Commission ont présenté des observations écrites et orales. Le gouvernement français ne s'est exprimé qu'à l'audience.

IV — Appréciation juridique

17. La juridiction de renvoi souhaiterait en substance savoir si la notion de voyage «à partir d'un autre État» ou «à destination d'un autre État» (ci-après le «voyage international») à l'article 3, paragraphe 3, du règlement implique que le navire doit avoir une cargaison à bord lors de ce voyage ou que le voyage présente quelque autre rationalité économique indépendante à démontrer le cas échéant.

18. D'après le libellé de cette disposition, l'économie du règlement et les buts qu'il poursuit, ces questions appellent une réponse négative.

19. Le règlement *ne donne pas de définition* de la notion de voyage. Son article 2 ne fait que définir la notion de cabotage qui inclut intrinsèquement «le transport de passagers ou de marchandises». La notion de cabotage suppose certes un voyage. Elle ne dit cependant pas si la notion de voyage contient déjà en soi l'idée de tels transports ou si le cabotage est un voyage au cours duquel de tels transports ont lieu. La notion de cabotage ne permet donc pas de tirer de conclusions quant à celle de voyage.

20. Le *libellé* de l'article 3, paragraphe 3, du règlement exige seulement que le cabotage soit précédé ou suivi d'un voyage international. Cette disposition ne précise pas davantage la notion de voyage. Le libellé ne prévoit donc pas de critères supplémentaires comme le transport de marchandises ou l'existence d'une «autonomie fonctionnelle et commerciale» et vise a priori tout voyage international.

21. Si l'on envisage le règlement d'après son *économie,* le principe est l'applicabilité du droit de l'État du pavillon, l'exception l'applicabilité du droit de l'État d'accueil.

22. Le septième considérant du règlement déclare que les armateurs communautaires ne doivent remplir que les conditions requises pour pratiquer le cabotage dans l'État membre dans lequel leurs navires sont immatriculés. Cette règle est destinée à éviter des distorsions de concurrence. L'article 1^er du règlement vise à répondre à cette préoccupation en disposant que, en principe, ce sont les conditions du droit de l'État du pavillon qui prévalent.

23. L'article 3, paragraphe 2, du règlement constitue une exception à ce principe dans le domaine du cabotage avec les îles. Il dispose en effet que, pour les navires pratiquant le cabotage avec les îles, toutes les questions relatives à l'équipage relèvent du droit de l'État d'accueil.

24. Pour les navires jaugeant plus de 650 tonnes brutes, l'article 3, paragraphe 3, du règlement revient au principe de l'applicabilité du droit du pavillon lorsque le voyage de cabotage suit ou précède un voyage international. Contrairement à la thèse du gouvernement italien, c'est le paragraphe 2 qui est l'exception et le paragraphe 3 la règle. Le règlement ne comporte en effet pas deux principes antinomiques [7] — l'un pour le cabotage avec le continent, l'autre pour le cabotage avec les îles —, comme le gouvernement italien semble le penser à propos de l'article 3. Un seul principe imprègne en fait le règlement, celui qui est énoncé à son article 1er [8].

25. Une interprétation étroite de l'article 3, paragraphe 3, du règlement, posant des critères supplémentaires de la notion de voyage, aboutirait par conséquent au résultat que l'exception (applicabilité du droit de l'État d'accueil) s'appliquerait de manière plus large et la règle (applicabilité du droit du pavillon) de manière plus restrictive. Cela irait à l'encontre du principe d'interprétation selon lequel les principes contenus dans une législation sont d'application large et les exceptions d'application étroite [9].

26. L'économie du règlement plaide donc pour une interprétation large de l'article 3, paragraphe 3, du règlement et contre l'insertion d'éléments de définition supplémentaires de la notion de voyage international.

27. Les *buts poursuivis par le règlement* exigent également une interprétation large de l'article 3, paragraphe 3, et une interprétation étroite du champ d'application de l'exception qui figure à l'article 3, paragraphe 2.

28. Le règlement doit parachever l'ouverture des marchés communautaires en matière de transport maritime en organisant l'application progressive du principe de la libre circulation des services dans ce secteur. Les troisième et quatrième considérants du règlement expliquent que le principe de la libre prestation des services nécessaire à la création du marché intérieur devrait s'appliquer aux transports maritimes à l'intérieur des États membres et que les restrictions existantes devraient être abolies.

7 — Voir à ce sujet le huitième considérant et l'article 3, paragraphe 4, du règlement, de même que les points 40 et suiv. des présentes conclusions.

8 — Voir aussi à ce sujet les points 27 et suiv. des présentes conclusions.

9 — Voir notamment arrêt du 29 avril 2004, Kapper (C-476/01, Rec. p. I-5205, points 71 et 72).

29. Il convient donc d'interpréter les dispositions du règlement à la lumière des articles 49 CE et 50 CE. L'article 51, paragraphe 1, CE ne s'y oppose pas. Certes, les voyages de cabotage sont des prestations de services de transport qui, en vertu de l'article 51, paragraphe 1, CE, sont soustraites aux dispositions sur la libre circulation des services et relèvent de la réglementation spéciale édictée aux articles 70 CE et suivants sur les transports.

30. L'exception sectorielle que constitue l'article 51, paragraphe 1, CE ne dispense cependant pas de poursuivre les objectifs de la libre circulation des services dans le marché intérieur. Ces objectifs doivent au contraire être atteints dans le cadre de la politique commune établie par les articles 70 CE et suivants. Le droit dérivé spécifique des transports doit donc être interprété à la lumière des articles 49 CE et 50 CE et notamment quant il vise — ainsi que c'est le cas du règlement en cause ici — justement à réaliser la libre circulation des services [10].

31. La libre circulation des services plaide aussi pour l'application la plus large possible en matière de cabotage maritime du principe du droit du pavillon, ainsi qu'il est prévu à l'article 3, paragraphe 3, du règlement, pour le cabotage avec les îles des grands navires de transport de marchandises qui effectuent des voyages internationaux.

32. En effet, ainsi que l'expose à juste titre le gouvernement hellénique, les voyages de cabotage ne sont d'ordinaire que des fragments de voyages internationaux. Or, dès que les dispositions nationales s'opposent les unes aux autres, de nombreux voyages de cabotage sont susceptibles de devenir techniquement impossibles. Un exemple illustrera ce point.

33. L'article 3, paragraphe 3, du règlement doit permettre, par exemple, à un navire néerlandais d'effectuer, lors d'un voyage entre le Portugal et Chypre, des voyages de cabotage entre Majorque et Minorque (Espagne), entre la Sardaigne et la Sicile (Italie), et entre la Crète et Rhodes (Grèce), afin d'utiliser au mieux les capacités de transport disponibles. Or, si les droits des divers États d'accueil (Espagne, Italie et Grèce) étaient applicables aux parcours de cabotage et étaient contraires entre eux et/ou contraires au droit néerlandais, une partie au moins de ces voyages de cabotage seraient impossibles en pratique [11].

10 — Voir arrêts du 22 mai 1985, Parlement/Conseil (13/83, Rec. p. 1513, point 62); du 13 décembre 1989, Corsica Ferries France (C-49/89, Rec. p. 4441, points 10 à 12); du 18 janvier 2001, Italie/Commission (C-361/98, Rec. p. I-385, points 31 à 33), et du 18 juin 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, Rec. p. I-3949, points 55 et suiv.).

11 — En théorie, la composition de l'équipage pourrait être adaptée à chaque fois, mais en général ce n'est guère envisageable d'un point de vue économique.

34. Non seulement cela irait à l'encontre de la meilleure utilisation possible de la capacité de transport disponible mais cela affecterait aussi la libre circulation des services. En revanche, celle-ci est garantie si le droit du pavillon s'applique à tout moment.

35. Cela pourrait aussi concerner des situations dans lesquelles des voyages à vide s'intercalent entre des voyages de cabotage. On utilisera là aussi un exemple.

36. Un navire français doit transporter une cargaison de Marseille en Corse (donc entre deux points situés en France). L'armateur a aussi un transport en perspective entre Malte et Chypre. Mais il n'a rien à transporter entre la Corse et Malte. En revanche, il pourrait envisager un cabotage entre la Sardaigne et la Sicile (toutes deux en Italie). Le navire effectuerait sur lest les brèves traversées internationales entre la Corse et la Sardaigne, puis entre la Sicile et Malte.

37. Une telle utilisation des capacités de transport servirait les objectifs d'une libre circulation des services au sens du règlement. Mais, si l'on exigeait que les voyages internationaux soient toujours effectués avec une cargaison à bord, le voyage de cabotage ne serait pas possible dès lors que les législations française et italienne relatives à l'équipage ne seraient pas compatibles. Ainsi la libre circulation des services s'en trouverait-elle affectée.

38. Si, subsidiairement, la preuve d'une «autonomie fonctionnelle et commerciale» des voyages internationaux était exigée, cette preuve pourrait être apportée, dans l'exemple choisi, sous la forme d'un contrat de transport entre Malte et Chypre. Or, si l'armateur n'a pas encore de contrat de continuation, mais seulement la perspective d'un tel contrat, il pourrait être impossible d'apporter cette preuve. Là encore, la libre circulation des services s'en trouverait affectée.

39. Force est donc de constater que seule une interprétation littérale fidèle de la notion de voyage international à l'article 3, paragraphe 3, du règlement, qui inclue tout voyage, ferait droit aux objectifs de libéralisation poursuivis par le règlement.

40. Les *buts de l'exception* que constitue l'article 3, paragraphe 2, du règlement, ne visent pas d'autre résultat.

41. Au regard des effets économiques et sociaux d'une libéralisation du cabotage avec les îles [12], l'article 3, paragraphe 2, du règlement devrait encore garantir globalement une situation privilégiée jusqu'en 1999 aux armateurs de l'État d'accueil par le biais de l'applicabilité du droit de celui-ci.

12 — Voir article 3, paragraphe 4, du règlement.

42. Pour la période commençant en 1999, l'article 3, paragraphe 3, du règlement prévoit cependant que le principe de l'application du droit du pavillon pour les questions relatives à l'équipage vaudra aussi pour le cabotage avec les îles au moyen de navires de transport de marchandises de plus de 650 tonnes brutes lorsque ce voyage de cabotage s'inscrira dans un voyage international.

43. Cela fait partie de la libéralisation progressive du marché du cabotage destinée à mettre en œuvre les objectifs de marché intérieur poursuivis par le règlement. Dans cette optique, la Commission constatait déjà en 1997 que l'on ne discernait pas de raisons convaincantes de maintenir l'exception au principe d'application du droit du pavillon. Bien au contraire, les nécessités du commerce international exigeaient que l'on étendît le plus largement possible l'application du principe fondamental [13].

44. C'est aussi pour cette raison qu'il ne faut pas faire prévaloir les objectifs de l'exception sur la finalité première du règlement qui est d'établir dans les États membres la libre circulation des services en matière de transport maritime.

45. Cette considération ne permet cependant pas, comme le suggère Agip Petroli, de mettre le règlement entre parenthèses au profit d'une applicabilité immédiate de la libre prestation des services. L'exception sectorielle que constitue l'article 51, paragraphe 1, CE s'y oppose déjà [14].

46. Cependant, il ne faut pas interpréter l'exception d'une manière extensive par rapport à la finalité première du règlement. L'interaction, à l'article 3 de celui-ci, des paragraphes 2 et 3, est à comprendre en ce sens que l'exception du paragraphe 2 doit s'appliquer de façon à préserver autant que possible la finalité première du règlement.

47. Cela signifie que le paragraphe 2 continue de s'appliquer aux situations internes mais que, en principe, tout voyage international précédent ou suivant fait entrer le cabotage dans le champ d'application du paragraphe 3, si les autres conditions posées dans celui-ci sont réunies.

48. Il faut bien sûr tenir compte du champ d'application résiduel du paragraphe 2.

13 — Voir le rapport de la Commission au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 3577/92 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) 1995-1996 et sur l'impact économique et social de la libéralisation du cabotage avec les îles, COM/97/0296 final.

14 — Voir points 29 et 30 des présentes conclusions.

49. En particulier, les États membres ont le droit d'agir afin d'éviter un *recours abusif au paragraphe 3 dans le but de contourner* le champ d'application du paragraphe 2.

50. On ne saurait ainsi admettre, par exemple, qu'un navire battant pavillon grec effectue de façon habituelle des parcours circulaires entre Malte, Magnisi et Gela alors que, à chaque fois, il ne transporte de cargaison qu'entre Magnisi et Gela. Dans ce cas, l'activité économique se déroulerait en fait exclusivement sur le territoire italien, et ce en méconnaissance du droit italien.

51. En effet, ce recours abusif au droit communautaire n'est pas admis et les États membres ont le droit d'intervenir afin d'empêcher que des possibilités ouvertes par le traité permettent de contourner les droits nationaux. Les juridictions nationales peuvent donc dans des cas concrets tenir compte d'un comportement abusif, au regard de critères objectifs, pour refuser le bénéfice du droit communautaire [15].

52. Elles doivent cependant garder à l'esprit les objectifs des dispositions lorsqu'elles apprécient un tel comportement [16]. De plus, des mesures qui ne visent pas particulièrement à empêcher que le droit national ne soit contourné mais qui reposent sur une présomption générale d'abus vont souvent au-delà de ce qui est nécessaire, et autorisé par le droit communautaire, pour prévenir les abus [17].

53. La lutte contre les tentatives de contourner l'article 3, paragraphe 2, du règlement ne permet donc pas d'exiger le transport d'une cargaison lors du voyage international ni, de manière générale, la preuve d'une «autonomie fonctionnelle et commerciale» du voyage international.

54. Ainsi que nous l'avons déjà dit [18], l'exigence qu'une cargaison soit transportée lors du voyage international réduirait considérablement les possibilités de cabotage. La juridiction de renvoi souligne que cela aboutirait à rendre en grande partie impossible le cabotage avec les îles, par exemple dans le secteur du transport de produits pétroliers dans les îles italiennes. De même, le gouvernement norvégien fait remarquer à juste titre que des navires spécialisés comme les pétroliers, qui ne peuvent emporter qu'une cargaison bien définie, ne trouveraient souvent pas de marchandises adéquates à emporter dans le port de débarquement et se trouveraient donc exclus en principe du cabotage.

15 — Voir notamment arrêt du 9 mars 1999, Centros (C-212/97, Rec. p. I-1459, points 24 et 25).

16 — Voir arrêt Centros (précité à la note 15, point 25).

17 — Voir arrêts du 11 mars 2004, De Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Rec. p. I-2409, points 50 à 52), et du 15 septembre 2005, Commission/Danemark (C-464/02, Rec. p. I-7929, points 67 et 68).

18 — Voir points 31 à 37 des présentes conclusions.

55. L'exigence du transport d'une cargaison lors du voyage international va donc au-delà de ce qui est nécessaire, et autorisé par le droit communautaire, pour prévenir les abus. La protection contre les détournements de la loi ne saurait justifier une limitation d'une telle ampleur de la liberté de cabotage.

56. De l'avis du gouvernement hellénique et de la Commission, l'armateur communautaire doit en tout état de cause, afin d'éviter les abus, démontrer l'existence par ailleurs d'un élément fonctionnel et commercial lorsqu'il entend entreprendre un voyage international sur lest avant ou après un voyage de cabotage. Dans cette conception, il faudrait prouver que le voyage international sur lest est sans conséquence, accessoire et économiquement justifié. Cela supposerait en règle générale que l'ensemble des voyages fussent connus et programmés par avance.

57. De telles exigences sont de nature à limiter la libre circulation des armateurs communautaires et la libre prestation de services [19]. Par ailleurs, le détail des voyages à venir et des contrats programmés relève des informations d'ordre commercial dont la confidentialité est en général vivement souhaitée comme le remarque avec raison le gouvernement norvégien.

19 — Voir point 38 des présentes conclusions.

58. De plus, comme le gouvernement norvégien le remarque aussi à juste titre, cela poserait le problème consécutif de l'évaluation de la rationalité économique des contrats de continuation mentionnés. Des différences d'appréciation et la question des critères pertinents sont de nature à engendrer ici des incertitudes considérables qui peuvent également affecter gravement la libre circulation des services.

59. L'exigence de la preuve de l'«autonomie fonctionnelle et commerciale» va donc aussi au-delà de ce que permet le droit communautaire pour prévenir les abus.

60. Sauf dans des cas exceptionnels, le souci d'éviter que le système ne soit contourné ne saurait justifier l'exigence de preuves relatives aux opérations précédant ou suivant le cabotage avec les îles. Il faut pour cela que les États membres disposent au moins d'indices de l'existence d'un abus au sens de l'article 3, paragraphe 2, du règlement.

61. De plus, les exigences de preuves dans ce domaine ne doivent pas aboutir à limiter la libre circulation des services plus qu'il ne serait nécessaire pour prévenir des abus. Il devrait suffire à cet égard que, d'après les informations reçues, l'existence d'un voyage de cabotage au sens de l'article 3, paragraphe 3, du règlement soit plausible.

V — Conclusion

62. Pour les raisons exposées ci-dessus, nous proposons à la Cour de répondre ce qui suit à la question posée par le Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia:

«La notion de 'voyage qui suit ou précède' le voyage de cabotage, énoncée à l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime), englobe en principe tout voyage à partir ou à destination d'un autre État, indépendamment de la présence d'une cargaison à bord du navire et/ou de 'l'autonomie fonctionnelle et commerciale' du voyage. Lorsque des mesures sont prises pour éviter que l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 3577/92 ne soit contourné, il convient de s'assurer que le principe de la libre circulation des services en matière de transport maritime à l'intérieur des États membres n'est pas restreint plus qu'il n'est nécessaire.»