ARRÊT DE LA COUR
18 mars 1997 *

Dans l'affaire C-343/95,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Tribunale di Genova (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Diego Calì & Figli Srl

et

Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 86 du traité CE,

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, G. F. Mancini, J. L. Murray et L. Sevón, présidents de chambre, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, H. Ragnemalm et M. Wathelet, juges,

* Langue de procédure: l'italien.

avocat général: M. G. Cosmas,
greffier: M^me L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Diego Calì & Figli Srl, par M^e F. Bruno, avocat au barreau de Gênes,

— pour Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), par M^es V. Afferni, M. Bucello, E. Cavallari et G. Schiano di Pepe, avocats au barreau de Gênes,

— pour le gouvernement italien, par le M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement allemand, par M. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement français, par M^me C. de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M^me R. Loosli-Surrans, chargé de mission au même ministère, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. S. Braviner, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de M. N. Paines, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. G. Marenco, conseiller juridique, et M^me F. Mascardi, membre du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Diego Calì & Figli Srl, représentée par M^e F. Bruno, de Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), représentée par M^e G. Schiano di Pepe, du gouvernement italien, représenté par M. P. G. Ferri, du gouvernement français, représenté par M^mes C. de Salins et R. Loosli-Surrans, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. N. Paines, et de la Commission, représentée par M. G. Marenco, à l'audience du 15 octobre 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 décembre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par décision du 12 octobre 1995, parvenue à la Cour le 30 octobre suivant, le Tribunale di Genova a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 86 du même traité.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant Diego Calì & Figli Srl (ci-après « Calì ») à Servizi ecologici porto di Genova SpA (ci-après « SEPG ») au sujet de la rétribution par Calì de services préventifs antipollution effectués par SEPG dans le port pétrolier de Gênes.

3 A l'époque des faits de l'affaire au principal, le port de Gênes était géré par le Consorzio autonomo del porto (ci-après le « CAP »), remplacé, en 1994, par l'Autorità portuale. Le CAP constituait un organisme public auquel la loi avait confié des fonctions tant administratives qu'économiques relatives à la gestion du port.

4 Par ordonnance n° 14 du 1er juillet 1986, le président du CAP, en sa qualité de délégué du gouvernement, a approuvé le règlement de police portuaire et de sécurité du port pétrolier de Gênes-Multedo.

5 Par ordonnance n° 32 du 23 août 1991, le président du CAP a modifié ce règlement en créant un service obligatoire de surveillance et d'intervention rapide destiné à protéger le domaine maritime contre d'éventuelles pollutions dues aux déversements accidentels d'hydrocarbures dans la mer.

6 Ce service est défini à l'article 1er de l'ordonnance n° 32 dans les termes suivants:

« Ce service devra assurer ... l'accomplissement des fonctions et procédures d'intervention suivantes:

a. l'exercice d'une surveillance constante des eaux, en raison de la présence de navires-citernes accostant ou amarrés aux quais, afin de repérer immédiatement d'éventuels risques de déversements d'hydrocarbures ou d'autres substances polluantes résultant de fautes délictuelles ou quasi-délictuelles;

b. en cas de pollution, que ce soit au départ d'un navire ou de la terre ferme, survenue au cours des opérations de chargement ou de déchargement et dans toute autre circonstance possible:

1) la dénonciation immédiate du fait aux autorités compétentes, s'accompagnant de la communication de toutes les informations utiles à l'évaluation du phénomène;

2) l'exécution en temps opportun, sous réserve de l'imputation des frais y afférents aux responsables de la pollution, de toutes les interventions nécessaires ou opportunes pour contenir le déversement et les risques qui y sont liés et pour procéder à l'enlèvement et/ou à la neutralisation des substances déversées, ainsi qu'à l'assainissement complet des eaux concernées ».

7 Par décret n° 1186 du 30 août 1991, le président du CAP a confié ce service, sous la forme d'une concession exclusive, à SEPG.

8 Par décret n° 1191 du 30 août 1991, le président du CAP a approuvé le tarif que SEPG était autorisée à appliquer, pour le service en question, aux navires qui utilisent les installations du terminal pétrolier. Ces tarifs étaient établis en fonction de la jauge des navires et des quantités transportées ainsi que de la durée des interventions.

9 Calì, qui effectue des transports maritimes de produits pétrochimiques pour le compte de tiers au moyen de navires-citernes, a utilisé, à plusieurs reprises entre 1992 et 1994, le port pétrolier de Gênes-Multedo pour des opérations de chargement et de déchargement de produits, dont des produits d'acétone.

10 Les opérations matérielles ont été effectuées non pas par Calì, mais, contre rémunération, par l'entreprise portuaire Porto petroli di Genova SpA. Les navires utilisés étaient dotés d'instruments et de systèmes antipollution.

11 SEPG a adressé à Calì des factures d'un montant total de 8 708 928 LIT pour les services de surveillance antipollution réalisés au profit de Calì. Cette dernière a refusé de les acquitter en soutenant qu'elle n'avait jamais fait appel ni recouru à ce type de services lors des opérations effectuées dans le port pétrolier de Gênes.

12 Le 22 décembre 1994, SEPG a obtenu du Tribunale di Genova une ordonnance enjoignant à Calì de payer les factures contestées.

13 Dans le cadre de la procédure d'opposition à cette injonction, le Tribunale di Genova a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur les questions suivantes:

« 1) Existe-t-il une "position dominante sur le marché ou dans une partie substantielle de celui-ci", dans le cas où une société par actions, constituée à l'initiative d'une autorité portuaire nationale, est chargée d'assurer, et assure effectivement, sur la base d'une concession administrative reçue de ladite autorité, la gestion exclusive, dans le cadre d'un secteur portuaire spécialisé dans le chargement et le déchargement de produits pétroliers, d'un service de "surveillance antipollution", en appliquant aux utilisateurs de ce service, c'est-à-dire aux navires accostant en vue d'effectuer les opérations susdites, le tarif y afférent, fixé unilatéralement par l'autorité portuaire, sur la base de la jauge du navire et des quantités de produits débarqués ou embarqués?

2) Compte tenu de la situation décrite à la question 1) et en présence d'une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci, y a-t-il exploitation abusive de cette "position dominante", au sens de

l'article 86 du traité et, en particulier, des hypothèses définies sous a), c) et d) et des pratiques correspondantes, de la part d'une entreprise à laquelle ce service a été confié sous la forme d'une concession exclusive et qui impose (même si c'est sur la base d'une décision de l'organisme concédant), des tarifs:

— qui sont obligatoires et indépendants de la prestation d'un service de surveillance et/ou d'intervention effectif et qui, d'après les règles du contrat imposé, sont appliqués du simple fait de l'accostage à un quai du port pétrolier et de l'accomplissement en ce lieu d'opérations de chargement ou de déchargement de produits tant pétroliers que chimiques et pétrochimiques;

— dont le niveau est calculé exclusivement en fonction de la jauge des navires et des quantités transportées, ainsi que, pour les interventions véritables, en fonction de la durée de ces dernières, mais non de la nature, de la qualité et du pouvoir polluant du produit;

— qui, du fait qu'ils pèsent exclusivement sur le navire (sujet passif du chargement et du déchargement), frappent un sujet différent de celui à qui il appartient d'effectuer les opérations techniques nécessaires (en l'espèce, la SpA Porto Petroli di Genova et les chargeurs-destinataires des produits), avec l'inévitable dissociation qui en résulte de la personne qui est responsable de la pollution éventuelle et de celle qui supporte le coût du service antipollution;

— qui correspondent à un service inutile pour le navire, du fait de la nature du produit qu'il transporte et/ou du fait qu'il est équipé de ses propres instruments et systèmes antipollution, adaptés au type de produit à charger ou à décharger;

— qui mettent à la charge du navire une prestation patrimoniale et le coût y afférent, qui viennent en sus de ceux prévus par le contrat d'accostage conclu entre le transporteur et la société gestionnaire du port et qui n'ont aucun lien fonctionnel avec l'objet du contrat lui-même.

3) Si on reconnaît, dans les hypothèses décrites aux questions 1) et 2) ci-dessus, une ou plusieurs pratiques constituant, pour une entreprise, l'exploitation abusive d'une position dominante au sens de l'article 86 du traité, cette situation est-elle susceptible d'affecter le commerce entre les États membres de l'Union? »

14 Pour répondre à la première question relative à l'existence d'une position dominante, il convient de déterminer si une activité telle que celle exercée par SEPG dans l'affaire au principal relève du champ d'application de l'article 86 du traité.

15 A cet égard, il convient de rappeler que ces activités sont exercées sur la base d'une concession exclusive conférée à SEPG par un organisme public.

16 Or, en ce qui concerne l'application éventuelle des règles de concurrence du traité, il convient de distinguer entre l'hypothèse où l'État agit en exerçant l'autorité publique et celle où il exerce des activités économiques de caractère industriel ou commercial consistant à offrir des biens ou des services sur le marché (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 1987, Commission/Italie, 118/85, Rec. p. 2599, point 7).

17 A cet égard, il n'importe pas que l'État agisse directement par le moyen d'un organe faisant partie de l'administration publique ou par le moyen d'une entité qu'il a investie de droits spéciaux ou exclusifs (voir, en ce sens, arrêt Commission/Italie, précité, point 8).

18 En vue d'opérer la distinction entre les deux hypothèses évoquées au point 16 du présent arrêt, il est nécessaire d'examiner la nature des activités exercées par l'entreprise publique ou l'entité investie par l'État de droits spéciaux ou exclusifs (voir, en ce sens, arrêt Commission/Italie, précité, point 7).

19 Sur ce point, il résulte de l'ordonnance de renvoi et des termes de la première question que le litige au principal porte sur la rétribution par Calì d'activités de surveillance antipollution exercées par SEPG en relation avec des opérations de chargement et de déchargement de produits d'acétone transportés par Calì dans le port pétrolier de Gênes.

20 En outre, il est constant que le litige au principal ne porte pas sur la facturation d'interventions de SEPG rendues nécessaires par une pollution qui se serait effectivement produite lors des opérations de chargement ou de déchargement.

21 L'article 1er de l'ordonnance n° 32 du président du CAP, précitée, distingue d'ailleurs expressément entre l'activité de surveillance destinée à prévenir une pollution et celle d'intervention dans l'hypothèse où une pollution s'est produite et prévoit, sous b), point 2), l'imputation au responsable de la pollution des frais afférents à toutes les interventions nécessaires ou opportunes.

22 Or, la surveillance antipollution que SEPG a été chargée d'assurer dans le port pétrolier de Gênes constitue une mission d'intérêt général qui relève des fonctions essentielles de l'État en matière de protection de l'environnement du domaine maritime.

23 Une telle activité de surveillance, par sa nature, son objet et les règles auxquelles elle est soumise, se rattache ainsi à l'exercice de prérogatives relatives à la protection de l'environnement qui sont typiquement des prérogatives de puissance publique. Elle

ne présente pas un caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité (voir arrêt du 19 janvier 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Rec. p. I-43, point 30).

24 La perception par SEPG de la redevance du fait de la surveillance préventive antipollution fait partie intégrante de son activité de surveillance du domaine maritime du port et n'est pas de nature à modifier la qualification juridique de cette activité (voir, en ce sens, arrêt SAT Fluggesellschaft, précité, point 28). D'ailleurs, ainsi qu'il ressort du point 8 du présent arrêt, les tarifs appliqués par SEPG sont approuvés par l'autorité publique.

25 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 86 du traité doit être interprété en ce sens qu'une activité de surveillance antipollution qu'une entité de droit privé a été chargée par les pouvoirs publics d'exercer dans un port pétrolier d'un État membre ne relève pas du champ d'application de cet article, même dans l'hypothèse où les usagers du port doivent acquitter une redevance destinée à financer cette activité.

26 Compte tenu de la réponse à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième et à la troisième question.

Sur les dépens

27 Les frais exposés par les gouvernements italien, allemand, français et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunale di Genova, par décision du 12 octobre 1995, dit pour droit:

L'article 86 du traité CE doit être interprété en ce sens qu'une activité de surveillance antipollution qu'une entité de droit privé a été chargée par les pouvoirs publics d'exercer dans un port pétrolier d'un État membre ne relève pas du champ d'application de cet article, même dans l'hypothèse où les usagers du port doivent acquitter une redevance destinée à financer cette activité.

Rodríguez Iglesias		Mancini	Murray
Sevón	Kakouris	Kapteyn	Gulmann
Edward	Puissochet	Ragnemalm	Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 mars 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias