CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANTONIO TIZZANO
présentées le 10 novembre 2005 [1]

1. Dans la présente affaire, la Commission des Communautés européennes reproche au Royaume d'Espagne d'avoir manqué aux obligations découlant des articles 1er, 4, 7 et 9 du règlement (CEE) nº 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) [2].

I — Cadre juridique

Réglementation communautaire

2. Aux fins de «l'abolition des restrictions à la prestation des services de transport maritime à l'intérieur des États membres» (troisième considérant), le Conseil de l'Union européenne a arrêté le règlement, dont l'article 1er, paragraphe 1, dispose:

«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 [...]».

3. L'article 2 du règlement précise en outre:

«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

1 — Langue originale: l'italien.

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

contre rémunération et comprenant notamment:

a) 'le cabotage continental': le transport par mer de passagers ou de marchandises entre des ports situés sur la partie continentale ou sur le territoire principal d'un seul et même État membre sans escale dans des îles;

[...]

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

— des ports situés sur la partie continentale et sur une ou plusieurs des îles d'un seul et même État membre,

— des ports situés sur les îles d'un seul et même État membre;

[...]

3) 'contrat de service public': un contrat conclu entre les autorités compétentes d'un État membre et un armateur communautaire dans le but de fournir au public des services de transport suffisants.

[...]

4) 'obligations de service public': les obligations que, s'il considérait son propre intérêt commercial, l'armateur communautaire en question n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions;

[...]»

4. Pour ce qui importe présentement, il y a lieu en outre de rappeler l'article 4 du règlement, qui dispose:

«1. Un État membre peut conclure des contrats de service public avec des compagnies de navigation qui participent à des services réguliers à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles ou leur imposer des obligations de service public en tant que condition à la prestation de services de cabotage.

Lorsqu'un État membre conclut des contrats de service public ou impose des obligations de service public, il le fait sur une base non discriminatoire à l'égard de tous les armateurs communautaires.

2. S'ils imposent des obligations de service public, les États membres s'en tiennent à des exigences concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire.

Toute compensation due, le cas échéant, en contrepartie d'obligations de service public doit être versée à tous les armateurs communautaires.

[...]»

5. Aux termes, par ailleurs, de l'article 7 du même règlement:

«L'article 62 du traité est applicable aux questions couvertes par le présent règlement» [3].

3 — L'article 62 du traité CE, abrogé par le traité d'Amsterdam, disposait: «[L]es États membres n'introduisent pas de nouvelles restrictions à la liberté effectivement atteinte, en ce qui concerne la prestation des services, à l'entrée en vigueur du présent traité, sous réserve des dispositions de celui-ci».

6. Il y a lieu enfin de citer l'article 9 dudit règlement, libellé comme suit:

«Avant d'adopter les dispositions législatives, réglementaires ou administratives en application du présent règlement, les États membres consultent la Commission. Ils l'informent de toute mesure ainsi adoptée.»

Réglementation nationale

7. Dans la région espagnole de la Galice se trouve une profonde échancrure dénommée «ria de Vigo». Sur ses rives se trouvent, au Sud, la ville de Vigo et, au Nord, les villes de Cangas et Moana. Juste en face de l'entrée de la ria se trouvent également deux îles dénommées les îles Cíes.

8. À l'origine, la prestation de services de transport maritime dans la ria de Vigo était régie par une décision de la communauté autonome de Galice, du 11 juin 1984. Pour autant qu'il importe présentement, il y a lieu de rappeler que ladite décision subordonnait la fourniture de services réguliers de transport maritime passagers et marchandises entre Vigo et Cangas, et entre Vigo et Moana, à la délivrance, par la direction générale de la marine marchande, d'une autorisation décennale, renouvelable.

9. La législation ayant entre-temps été modifiée à diverses reprises, ces mêmes services sont actuellement régis par la loi 4/1999, de la communauté autonome de Galice, du 9 avril 1999 (ci-après la «loi 4/1999») [4], laquelle dispose que le transport maritime de passagers dans la ria de Vigo constitue un service public relevant du gouvernement régional de Galice.

10. Plus précisément, l'article 1er de cette loi dispose:

«1. Le transport maritime de voyageurs dans l'estuaire de Vigo est déclaré service public appartenant au gouvernement régional de Galice.

2. Le service public couvre à la fois le service régulier entre les rives de l'estuaire et le transport saisonnier de type touristique en provenance ou à destination des îles Cíes, à partir de tout point de l'estuaire de Vigo» [5].

11. En vertu de l'article 2, paragraphes 2 et 3, de cette loi, l'administration régionale de Galice confie le service de transport maritime dans la ria de Vigo à un opérateur unique, qui se voit octroyer une concession administrative d'une durée de 20 ans, pouvant être prorogée pour une période maximale de 10 ans.

12. L'article 3 précise en outre que ladite concession doit être adjugée par appel d'offres public et qu'il sera tenu compte, lors de l'adjudication, entre autres, de l'expérience acquise par l'opérateur dans le secteur des transports dans la ria de Vigo.

II — Faits et procédure

13. Après avoir reçu plusieurs plaintes de particuliers, reprochant à la réglementation espagnole des services de cabotage dans la ria de Vigo d'être incompatibles avec le règlement, la Commission a adressé au Royaume d'Espagne une lettre de mise en demeure le 19 juillet 2000, suivie le 7 mai 2001 d'un avis motivé.

14. N'étant pas satisfaite de la réponse fournie sur ce point par le gouvernement espagnol, la Commission a, le 22 juin 2003,

4 — BOE nº 18, du 18 mai 1999, p. 18552.
5 — Traduction non officielle.

introduit le présent recours, par lequel elle demande à la Cour de déclarer que:

«en maintenant en vigueur une législation:

— qui permet de concéder les services de transport maritime dans l'estuaire de Vigo à un seul opérateur pendant une période de vingt ans, et dont le critère d'attribution est l'expérience de transport dans l'estuaire de Vigo, ce qui favorise l'opérateur existant;

— qui permet de soumettre à des obligations de service public les services de transport saisonniers avec les îles ou les services de transport réguliers entre les ports continentaux;

— qui permet d'instaurer un système plus restrictif que celui qui était applicable à la date d'entrée en vigueur du règlement (janvier 1993), en l'occurrence la décision du 11 juin 1984;

— qui n'a fait l'objet d'aucune consultation de la Commission avant d'être approuvée,

le Royaume d'Espagne a violé les articles 1er, 4, 7 et 9 du règlement et a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement et du traité CE».

III — Analyse juridique

En ce qui concerne l'applicabilité du règlement

15. Tout en rejetant sur le fond les griefs de la Commission, le gouvernement espagnol conteste, à titre préliminaire, l'applicabilité même du règlement aux transports dans la ria de Vigo. À son avis, en effet, le règlement garantit la libre prestation des services de «cabotage maritime», c'est-à-dire — ainsi qu'il ressort de son article 2 — des services de transport de marchandises et de passagers effectués «par mer» et «entre des ports». Les transports présentement en cause ne seraient au contraire ni «par mer», ni «entre des ports».

16. Il ne pourraient être qualifiés de transports «par mer», étant donné qu'au travers de cette expression le règlement ferait référence aux seuls services rendus sur la «mer territoriale», c'est-à-dire dans la zone marine s'étendant à 12 miles au-delà de la «ligne de base»; il ne fait en revanche aucune référence aux services prestés dans des zones marines telles que baies, fiords et rias (y

compris donc également la ria de Vigo) se trouvant à l'intérieur de cette ligne et qui, en vertu de la convention de Montego Bay [6], peuvent être assimilées à des «eaux intérieures». Toujours selon le gouvernement espagnol, il est logique que le règlement n'ait pas voulu libéraliser les transports dans ces eaux, étant donné qu'il s'agit d'espaces très limités qui ne pourraient pas supporter l'intense trafic maritime lié à l'ouverture des marchés.

17. Mais les transports dans la ria de Vigo ne sauraient non plus, de l'avis du gouvernement espagnol, être considérés comme des services de transport «entre des ports». Ils ne le seraient certainement pas, pour ce qui est des liaisons effectuées entre les villes qui se trouvent sur les rives de la ria (Vigo, Cangas et Moana) qui, selon la loi espagnole [7], relèvent d'une zone portuaire unique gérée par l'autorité portuaire de Vigo (la «zone de services du port de Vigo»). Ne relèvent pas non plus de cette catégorie les transports prestés en direction des îles Cíes, lesquelles ne disposeraient pas non plus d'un véritable «port», entendu comme une structure maritime dotée de machines, espaces et infrastructures de dimensions appropriées, mais uniquement d'un petit débarcadère pour passagers, caractérisé par une capacité d'amarrage limitée et géré, pour l'essentiel, par l'autorité portuaire de Vigo.

6 — À cet égard, le gouvernement espagnol se réfère à l'article 8, paragraphe 1, de la convention des Nations unies sur le droit de la mer (convention de Montego Bay), du 10 décembre 1982, ratifiée le 20 décembre 1996 (*BOE* nº 39, du 14 février 1997, p. 4966).

7 — Décret ministériel du 23 décembre 1966 (*BOE* du 23 janvier 1967).

18. À notre avis, ces arguments ne sauraient être accueillis.

19. Rappelons tout d'abord que le règlement garantit «la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre» («le cabotage maritime», précisément), y compris, notamment, le «cabotage continental» et le «cabotage avec les îles» (article 1er).

20. En vertu de l'article 2 du règlement, par «cabotage continental» on entend «le transport par mer de passagers ou de marchandises entre des ports situés sur la partie continentale ou sur le territoire principal d'un seul et même État membre [...]», alors que par «cabotage avec les îles» on entend «le transport par mer de passagers ou de marchandises entre [...] des ports situés sur la partie continentale et sur une ou plusieurs des îles [...]» ou entre «ports situés sur les îles d'un seul et même État membre».

21. Après cette prémisse, disons tout de suite qu'à notre sens la Commission a raison lorsqu'elle affirme que les services de transport effectués dans la ria de Vigo sont des services de «cabotage maritime», c'est-à-dire des services de transport effectués «par mer». Il ne fait aucun doute, en effet, que les eaux de la ria de Vigo sont des eaux maritimes et cela suffit, au regard du libellé des dispositions précitées, pour considérer les transports pratiqués sur celles-ci comme des transports, précisément, effectués «par mer».

22. Il est à cet égard sans importance que, du point de vue du droit international, ces eaux ne soient pas qualifiées de «mer territoriale», mais soient plutôt assimilées aux «eaux intérieures». En effet, la possibilité reconnue aux États par la convention de Montego Bay, de tracer la limite intérieure de la mer territoriale (ce qu'on appelle la ligne de base), en fermant les points naturels d'entrée des baies et d'assimiler, ainsi, les eaux de celles-ci aux eaux intérieures [8], est uniquement pertinente aux fins de la définition des pouvoirs de l'État côtier, qui sont évidemment plus importants dans les eaux intérieures, par rapport aux eaux territoriales [9]. Cette possibilité (et la distinction pertinente entre mer territoriale et eaux intérieures) ne joue en revanche aucun rôle dans le système du règlement, lequel, comme on l'a dit, poursuit la finalité, tout à fait différente, de garantir «la libre prestation des services de transport maritime» (article 1er). Il est logique, dès lors, que ledit règlement ne tienne pas compte de cette distinction.

23. La thèse du gouvernement espagnol ne trouve donc pas, sur ce point, d'appui textuel. D'autre part, elle apparaît également contraire précisément à la finalité indiquée du règlement. En effet, si les eaux maritimes des fiords, des estuaires et des rias pouvaient être de manière générale soustraites au champ d'application du règlement, on courrait le risque d'exclure de la libéralisation des zones marines, comme celles de la ria de Vigo, dans lesquelles le trafic maritime est particulièrement intense et pour lesquelles il importe, encore plus, d'éviter des restrictions injustifiées altérant les conditions correctes de concurrence [10].

24. De même, est également privée de fondement, nous semble-t-il, la thèse du gouvernement espagnol suivant laquelle les liaisons assurées dans la ria de Vigo ne seraient pas des services de transport «entre ports», au motif que les structures d'abordage présentes dans la ria constitueraient, en vertu du droit national, une zone portuaire unique et que celles dont disposent les îles Cíes se caractérisent par des dimensions limitées qui en réduisent fortement la capacité d'appontage.

25. Nous observerons à cet égard que le règlement ne définit pas la notion de «port». Toutefois, du fait de son insertion dans le règlement, cette notion reste en tout état de cause une notion communautaire. En tant que telle, et en l'absence d'un renvoi exprès du règlement au droit des États membres, elle ne peut pas être définie sur la base des dispositions d'une législation nationale. Au contraire, conformément à une jurispru-

8 — Voir article 10, paragraphes 4 et 5, de la convention de Montego Bay.

9 — Ce n'est que dans la mer territoriale — et non dans les eaux intérieures — que les navires étrangers jouissent du «droit de passage inoffensif» (articles 17 et suiv. de ladite convention); en outre, ce n'est que dans la mer territoriale que l'État côtier ne peut pas exercer sa juridiction penale pour des faits se situant entièrement à bord d'un navire etranger (article 27 de cette convention).

10 — Dans plusieurs points de ses observations, le gouvernement espagnol a soutenu que le port de Vigo est le plus important de la Galice en termes de trafic et de chiffre d'affaires, et que chaque annee plus de 1 300 000 passagers utilisent le service de transport maritime dans la ria de Vigo (voir points 7 et 56c du mémoire en défense).

dence communautaire constante, il convient de rechercher «une interprétation autonome et uniforme», qui tienne compte du «contexte» et du «but poursuivi» par la réglementation dans laquelle se situe la notion litigieuse [11].

26. Or, il nous semble qu'il ressort précisément du contexte et des finalités du règlement que, aux fins dudit règlement, on doit entendre par «port» toute structure qui, indépendamment des dimensions des infrastructures dont il dispose, permet d'embarquer et de débarquer des marchandises et des passagers à transporter par mer. Signalons en effet que le terme «port» est utilisé par le règlement dans le cadre de la définition du cabotage («continental» et «avec les îles»), et que ce dernier est précisément défini comme un service de «transport par mer de passagers et marchandises» effectué «entre ports» [article 2, sous a) et b)].

27. Contrairement donc à ce que soutient le gouvernement espagnol, ce n'est pas tant la dimension de la structure qui permet de distinguer la notion en cause, mais plutôt la fonction de ladite structure, à savoir son aptitude à permettre, par voie d'embarquement et de débarquement, le transport par mer de marchandises ou de passagers.

11 — Voir arrêts du 18 janvier 1984, Ekro (327/82, Rec. p. 107, point 11); du 19 septembre 2000, Linster (C-287/98, Rec. p. I-6917, point 43); 7 janvier 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723, point 37); du 12 octobre 2004, Commission/Portugal (C-55/02, Rec. p. I-9387, point 45), et du 27 janvier 2005, Junk (C-188/03, Rec. p. I-885, point 29).

28. Tant les villes donnant sur la ria (Vigo, Cangas et Moana) que les îles Cíes disposent de ces structures, même si celles-ci diffèrent par leur gabarit. Les services de transport de marchandises et de passagers prestés entre les structures d'abordage desdites villes et îles doivent donc être considérés comme des services de cabotage (respectivement, continental et insulaire) auxquels s'applique le règlement.

29. Ayant ainsi reconnu l'applicabilité du règlement au cas d'espèce, abordons à présent — mais en les permutant pour les besoins de l'exposé — les différents griefs soulevés par la Commission à l'encontre du gouvernement espagnol.

En ce qui concerne les articles 1er à 4 du règlement

30. Les griefs principaux concernent la violation des articles 1er et 4 du règlement, lesquels, respectivement appliquent «le principe de la libre prestation des services [...] aux transports maritimes à l'intérieur des États membres», et fixent les conditions auxquelles ce principe peut être subordonné au moyen de «l'introduction de la notion de service public», afin d'assurer aux usagers «la suffisance des services de transport» (voir quatrième et neuvième considérants).

31. Selon la Commission, le Royaume d'Espagne a enfreint les dispositions précitées, en maintenant en vigueur une loi 4/1999 qui:

i) admet la fixation d'obligations de service public pour des liaisons continentales et insulaires, à caractère saisonnier, différentes de celles visées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (deuxième grief);

ii) utilise un critère discriminatoire aux fins de l'octroi de la concession exclusive du service public (deuxième branche du premier grief);

iii) prévoit une durée de concession exclusive excessivement longue (première branche du premier grief).

32. Venons-en donc à l'examen de ces griefs.

i) Sur l'exigence d'obligations de service public en dehors des hypothèses admises à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (deuxième grief)

33. La Commission reproche tout d'abord au Royaume d'Espagne d'avoir enfreint l'article 4, paragraphe 1, qui permet à un État membre d'assujettir à des obligations de service public uniquement les transports maritimes «*réguliers*, à destination et en provenance d'*îles*» [12]. Elle objecte que la loi 4/1999 impose au contraire des obligations de service public pour tout le transport de passagers de la ria de Vigo, en confiant à un opérateur unique tant le transport régulier entre les villes de la ria — et donc sur des liaisons continentales et non insulaires — que le transport saisonnier de type touristique avec les îles Cíes, qui concerne bien des liaisons insulaires, mais non régulières.

34. De son côté, le gouvernement espagnol reconnaît que les liaisons entre les villes de Vigo, Cangas et Moana sont des liaisons continentales et que celles à destination des îles Cíes ne sont pas des liaisons régulières, puisqu'elles ne sont assurées qu'une partie de l'année, pour le transport des touristes. Il admet donc que le fait d'imposer des obligations de service public tant pour les villes de la ria qu'à destination des îles est contraire à la lettre de l'article 4, paragraphe 1, mais soutient que la réglementation litigieuse n'en resterait pas moins compatible avec le règlement.

35. a) Selon ce gouvernement, en effet, s'agissant d'imposer des obligations de service public, l'article 4 du règlement permettrait d'assimiler aux îles les villes situées sur les rives des rias, étant donné que les liaisons

12 — Passage souligné par nous.

maritimes entre ces villes relient, tout comme les liaisons insulaires, des «zones isolées», pour lesquelles une liaison terrestre n'existe pas ou est très difficile. Dans ces conditions, la loi espagnole pouvait assujettir à un régime de service public les transports entre les villes situées sur la ria de Vigo, étant donné que les liaisons routières, bien qu'existant pour ces transports, seraient plus coûteuses et prendraient beaucoup plus de temps que le déplacement par mer.

36. En tout état de cause, le règlement permettrait toujours d'imposer des obligations de service public en cas d'exigences justifiées tirées de l'intérêt général. Or, c'est précisément dans ce cadre que le Royaume d'Espagne aurait soumis à un régime de service public tout le transport maritime de passagers dans la ria de Vigo. Il s'agissait en effet de garantir que les services de cabotage soient prestés dans des conditions rentables et de préserver l'équilibre environnemental de zones protégées.

37. b) En ce qui concerne le premier aspect, il ressortirait d'une étude spécifique commanditée par le gouvernement régional de Galice [13] que le transport de passagers par mer entre les villes de la ria ne serait pas économiquement rentable et devrait donc être réservé — avec celui des îles Cíes caractérisé, au contraire, par un taux acceptable de rentabilité — à un opérateur unique, concessionnaire du service.

38. c) À cette exigence économique s'ajouteraient ensuite des considérations d'ordre environnemental. En effet, pour préserver l'habitat naturel des îles Cíes, la loi espagnole a fixé des limites maximales d'accès pour les touristes. Selon le gouvernement espagnol, pour contrôler le respect de ces limites, l'unique instrument efficace consistait à instituer un service public pour toute la ria et à le confier à un opérateur unique, chargé précisément de ce contrôle.

39. Pour ce qui nous concerne, disons tout de suite que nous partageons la thèse de la Commission lorsqu'elle objecte: a) que les villes de la ria de Vigo ne peuvent être assimilées à des îles aux fins de la fixation d'obligations de service public; b) que dans le cas d'espèce ce gouvernement n'a pas démontré d'exigences économiques qui justifieraient, bien au-delà de toute disposition du règlement, ces obligations; c) que les exigences environnementales invoquées ne présupposent pas que l'on impose de telles obligations.

40. a) Pour ce qui a trait à l'assimilation des villes de la ria aux îles, nous partageons en principe la thèse du gouvernement espagnol suivant laquelle la possibilité de prévoir des obligations de service public (réservée, selon l'article 4, paragraphe 1, du règlement aux «services réguliers à destination et en provenance d'îles») peut être étendue également aux services à destination et en provenance

13 — Il s'agit d'une «étude sur la viabilité économique de l'exploitation des services de transport de la ria de Vigo et des îles Cíes», élaborée par KPMG Auditores SL (voir annexe 6 à la requête de la Commission, p. 137 et suiv.).

de villes situées sur les rives de rias ou d'estuaires ne disposant pas de liaison directe par route [14].

41. En effet, il nous semble que ces villes se trouvent dans une situation analogue à celle des îles. Comme les îles, en effet, ces villes ne peuvent être atteintes que par la mer. En conséquence, l'exigence de garantir «la suffisance des services de transport» maritime à destination de zones qui ne seraient pas autrement accessibles se pose également pour ces villes, cette exigence étant la seule qui, dans l'optique du règlement, justifie «l'introduction de la notion de service public» (voir neuvième considérant).

42. Le point crucial est qu'à notre sens la situation en cause dans la présente affaire n'est pas assimilable à celles, précitées, auxquelles peut être étendue, par voie d'analogie, l'application de l'article 4, paragraphe 1, du règlement.

43. Ainsi qu'il ressort, en effet, des documents joints au dossier, outre les liaisons par mer, les villes de Vigo, Cangas et Moana disposent d'un réseau routier et autoroutier qui les relient directement et qui permet des déplacements aisés tant en voiture que par le bus. Certes, comme le soutient le gouvernement espagnol, le moyen le plus rapide et le plus économique pour traverser la ria reste toujours le bateau [15]. Ce qui compte ici, cependant, ce n'est pas d'apprécier si le transport maritime est plus (ou moins) coûteux que le transport routier, mais plutôt de vérifier si les villes en question se trouvent ou non dans une situation analogue à celle des îles et si elles sont susceptibles, partant, de jouir du même traitement spécial que celui réservé à ces dernières.

44. Or, comme nous l'avons dit, il nous semble que les villes de la ria de Vigo se trouvent dans une situation nettement différente, étant donné qu'elles peuvent être facilement atteintes tant par la mer (par bateau) que par voie terrestre en utilisant les liaisons routières directes existantes.

45. Nous estimons donc qu'il y a lieu d'exclure l'extension aux liaisons par mer à destination de ces villes du régime prévu à

14 — Cette position est également admise par la Commission dans sa communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) [COM(2003) 595]. Dans cette communication, en effet, après avoir rappelé que «[c]onformément au libellé de l'article 4, paragraphe 1, du règlement, les liaisons soumises à des obligations de service public doivent être des liaisons à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles», la Commission soutient que «[l]es longs estuaires ou les fiords, qui imposent de faire un détour par la route d'une centaine de kilomètres peuvent être considérés comme des îles aux fins de la présente section, car ils peuvent être à l'origine de problèmes similaires lorsqu'ils isolent des conurbations».

15 — Il ressort des pièces du dossier et de l'étude produite au cours de la phase précontentieuse par le gouvernement espagnol (précitée à la note 13), que Vigo peut être atteint à partir de Cangas et Moana: i) par mer, en parcourant environ 6 km en bateau, ce qui requiert en moyenne 20 mn et le paiement de 1,75 euro; ii) par autoroute en parcourant de 20 à 25 km, la durée du voyage et les coûts allant respectivement de 32 mn et 6 euros (en voiture) à 60 mn et 2,30 euros (en bus); iii) par la route en parcourant environ 59 km.

l'article 4, du règlement non seulement parce qu'elle est contraire à la lettre de cette disposition, mais parce qu'elle n'est pas non plus justifiée à la lumière de l'exigence spéciale poursuivie au travers de cette dernière.

46. Comme on l'a vu, toutefois, le gouvernement espagnol avance d'autres motifs, de nature économique et environnementale, permettant selon lui — même en dehors des situations considérées par le règlement — l'institution d'un service public tel que celui existant dans la ria de Vigo.

47. Or, il nous semble que l'examen de ces motivations ne permet pas de généraliser l'application d'un régime que l'article 4 réserve à des hypothèses bien déterminées. En effet, outre qu'elle ne trouve aucun appui textuel dans le règlement, l'extension prise comme hypothèse finirait par altérer l'équilibre entre le principe de libre prestation des services et la nécessité de garantir la suffisance des services de transport maritime, qui a amené le législateur communautaire à admettre la fixation d'obligations de service public, mais uniquement pour les hypothèses spécifiques (îles et situations assimilables) dans lesquelles ces obligations s'avèrent absolument nécessaires.

48. De plus, nous estimons que les autres motifs avancés par le gouvernement espagnol apparaissent peu convaincants.

49. b) En particulier, pour ce qui a trait aux exigences économiques invoquées, il nous semble que le gouvernement défendeur n'a pas prouvé que les services de transport passagers entre les rives de la ria ne sont pas suffisamment rentables et qu'elles doivent donc faire l'objet d'une concession publique octroyée à un opérateur unique. En effet, le gouvernement espagnol reconnaît lui-même que l'étude produite à cette fin (voir ci-dessus, paragraphe 37) était basée sur des informations incomplètes [16]. De surcroît, il a, à plusieurs reprises, indiqué dans ses mémoires que le trafic sur les lignes en question est particulièrement intense, ce qui inciterait plutôt à conclure que ces lignes peuvent effectivement garantir une marge de rentabilité [17].

50. c) En ce qui concerne enfin les exigences environnementales, le Royaume d'Espagne a soutenu que l'institution, dans la ria de Vigo, d'un service public se justifiait par la nécessité de garantir le respect des restrictions d'accès aux îles Cíes telles que fixées par la loi espagnole, en vue d'en préserver l'habitat naturel. Nous nous rallions toutefois à l'opinion de la Commission lorsqu'elle soutient que de tous les instruments disponibles pour ce contrôle, celui choisi par le Royaume d'Espagne (la concession exclusive, sur 20 ans, à un opérateur unique de l'ensemble du trafic de passagers de la ria) est dans l'absolu le plus restrictif et que le contrôle lui-même aurait pu être facilement opéré, également dans un régime ouvert à

16 — Voir points 20 et 70 du mémoire en défense du gouvernement espagnol et page 4 de l'étude (p. 143 des annexes jointes à la requête de la Commission).

17 — Le trafic de passagers s'élève à 1 300 000 unités par an.

plusieurs opérateurs, avec d'autres moyens, tels que, par exemple l'organisation d'un système de réservation et de vente des entrées disponibles.

51. Pour l'ensemble des raisons exposées ci-dessus, nous estimons donc qu'il y a lieu d'accueillir le deuxième grief de la Commission.

ii) Sur l'utilisation d'un critère discriminatoire aux fins de l'octroi de la concession exclusive du service public (deuxième branche du premier moyen)

52. La Commission estime que le Royaume d'Espagne a enfreint les articles 1er et 4 du règlement également au motif que pour sélectionner le concessionnaire de service public dans la ria de Vigo, la loi 4/1999 utilise le critère de l'expérience acquise dans le domaine du transport de passagers dans cette ria, ce qui risque évidemment de discriminer les opérateurs communautaires au bénéfice de celui qui opère déjà dans la région.

53. Sur ce point, le gouvernement espagnol se défend en soutenant que cette condition n'a pas été déterminante dans la sélection de l'actuel opérateur, en ce que celui-ci aurait obtenu la concession du service public mis au concours également sur la base des autres critères indiqués dans la loi. Dans son mémoire en duplique, de toute façon, le gouvernement espagnol a signalé que le critère litigieux avait été abrogé par la loi 9/2003, du 23 décembre 2003.

54. Sur ce dernier point, nous nous bornerons à rappeler 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» [18]. Aux fins de la présente procédure, la loi citée en dernier lieu ne saurait donc être prise en compte, vu qu'elle n'a abrogé la disposition contestée par la Commission qu'après l'expiration dudit délai.

55. Sur le fond, ensuite, rappelons que, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement, «[l]orsqu'un État conclut des contrats de service public ou impose des obligations de service public, il le fait sur une base non discriminatoire à l'égard de tous les armateurs communautaires».

56. Or, comme l'a souligné la Commission, c'est précisément l'exigence d'une expérience dans la ria de Vigo qui apparaît

18 — Voir, notamment, arrêts du 15 mars 2001, Commission/France (C-147/00, Rec. p. I-2387, point 26); du 4 juillet 2002, Commission/Grèce (C-173/01, Rec. p. I-6129, point 7), et du 10 avril 2003, Commission/France (C-114/02, Rec. p. I-3783, point 9).

discriminatoire, étant donné que seuls les armateurs ayant déjà opéré dans cette ria peuvent satisfaire à cette condition, à l'exclusion de tous les autres armateurs communautaires.

57. Il est sans importance que ledit critère n'ait pas été déterminant dans l'adjudication du service spécifique en question et n'ait pas concrètement causé de dommages aux autres opérateurs. En effet, «dès lors que la constatation du manquement d'un État membre n'est pas liée à celle d'un dommage qui en résulterait», l'État membre ne saurait se justifier — comme le fait le Royaume d'Espagne — en excipant du fait que l'infraction n'a engendré aucun préjudice dans le chef de personnes privées ou d'autres États membres [19].

58. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous estimons que la deuxième branche du premier grief doit être accueillie.

iii) Sur la durée excessive de la concession exclusive du service public

59. La Commission estime enfin que le Royaume d'Espagne a enfreint les articles 1er et 4 du règlement étant donné que la concession exclusive du service de transport maritime de passagers dans la ria de Vigo aurait une durée (20 ans, susceptible d'être prorogée de 10 ans), excessivement longue, de nature à paralyser complètement durant cette période de libre prestation des services de cabotage dans la ria.

60. Le gouvernement espagnol rejette le grief, en soutenant que cette durée serait justifiée par la nécessité d'amortir les importants investissements que le concessionnaire devrait effectuer pour prester le service requis, en particulier ceux liés à l'acquisition des bateaux devant être utilisés dans la ria.

61. Cet argument ne nous semble toutefois pas convaincant.

62. Certes, le règlement ne fixe aucune durée maximale pour la concession d'un service public de cabotage. Toutefois, cela ne signifie pas que les États membres jouissent sur ce point d'un pouvoir discrétionnaire absolu et puissent donc fixer à loisir la durée de ces concessions. Au contraire, les limitations en ce sens découlent d'une lecture systématique des articles 1er et 4 du règlement.

63. Rappelons à cet égard, ainsi que la Cour l'a clarifié dans l'arrêt Analir e.a. [20], que la fixation d'obligations de service public limite

19 — Voir, en ce sens, arrêts du 18 décembre 1997, Commission/Belgique (C-263/96, Rec. p. I-7453, point 30), et du 5 mars 1998, Commission/France (C-175/97, Rec. p. I-963, point 14).

20 — Arrêt du 20 février 2001 (C-205/99, Rec. p. I-1271).

le principe général de la libre prestation des services poursuivi, dans le secteur du cabotage maritime, par l'article 1er du règlement. En conséquence, la réglementation nationale de ce service, outre qu'elle doit être justifiée par l'objectif de garantir la suffisance de services de transport maritime à destination de zones ne pouvant pas être autrement atteintes, doit respecter également le principe de proportionnalité, et donc ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour que cet objectif soit atteint [21].

64. Or, il nous semble que cette limite a été outrepassée par la loi 4/1999.

65. En effet, en admettant même que la prestation d'un service de transport approprié dans la ria de Vigo exige des investissements exceptionnels (en particulier, l'acquisition de bateaux dotés d'une configuration spécifique), qui requièrent une longue période d'amortissement, nous estimons que la fourniture de ce service peut, en tout état de cause, être garantie au moyen de mesures moins restrictives qu'une concession (de surcroît, exclusive) d'une durée de 20 ans, telles que, par exemple, l'introduction de l'obligation pour les nouveaux adjudicataires du service de reprendre ou louer auprès du précédent opérateur les bateaux précédemment utilisés [22].

21 — Arrêt Analir e.a., precité, point 25. Dans le même sens, voir également arrêts du 25 juillet 1991, Säger (C-76/90, Rec. p. I-4221, point 15); du 31 mars 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1163, point 32); du 30 novembre 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165, point 37), et du 28 mars 1996, Guiot (C-272/94, Rec. p. I-1905, points 11 et 13).

22 — Voir, en ce sens, point 5.3.2.1 de la communication de la Commission, précitée à la note 14.

66. Pour cette raison, nous proposons d'accueillir également le premier grief de la Commission, pris en sa première branche.

67. Eu égard à l'ensemble des considérations développées jusqu'ici, nous estimons que le Royaume d'Espagne a enfreint les articles 1er et 4 du règlement et qu'il y a lieu d'accueillir tant le premier que le deuxième grief de la Commission.

Sur la violation de l'article 7 du règlement

68. Par son troisième grief, la Commission reproche au Royaume d'Espagne d'avoir enfreint l'article 7 étant donné que, contrairement à cette disposition, il a introduit, au moyen de la loi 4/1999, des règles plus restrictives que celles applicables avant l'entrée en vigueur du règlement (1er janvier 1993).

69. Nous devons, à titre préliminaire, observer qu'ayant déjà proposé de déclarer ces règles contraires aux articles 1er et 4 du règlement, nous n'aurions pas de raison d'examiner ce grief, d'autant plus qu'il n'a pas été contesté par le gouvernement défendeur. Par souci d'exhaustivité, nous procéderons toutefois également à cet examen.

70. Comme nous venons de le noter, le Royaume d'Espagne admet que la loi 4/1999 a régi la prestation des services de cabotage maritime dans la ria de Vigo de manière plus restrictive que la précédente décision du 11 juin 1984. Il reconnaît en effet que, à la différence de la loi 4/1999, cette dernière décision ne prévoyait aucun droit exclusif pour la fourniture des services en question, mais subordonnait seulement la prestation desdits services à la délivrance d'une autorisation pour une période de 10 ans (et non de 20) pouvant être prorogée.

71. En dépit de ce qui précède, toutefois, nous nous demandons si le grief de la Commission vaut d'être accueilli.

72. Au soutien de sa position, la Commission invoque l'article 7 du règlement, qui se borne à disposer que «l'article 62 du traité est applicable aux questions couvertes par le présent règlement». Cette dernière disposition, à son tour, imposait aux États membres de «[ne pas introduire] de nouvelles restrictions à liberté effectivement atteinte, en ce qui concerne la prestation des services, à l'entrée en vigueur du présent traité, sous réserve des dispositions de celui-ci».

73. Dans sa communication relative à l'interprétation du règlement, la Commission a ensuite rappelé que la disposition du traité visée par l'article 7 a été abrogée par le traité d'Amsterdam. Il n'en demeurait pas moins, selon elle, que «la clause de stand-still de l'article 7 du règlement [...] reste [encore] valable» [23]. Cette position a été réitérée par la Commission à l'audience.

74. À notre avis, toutefois, son fondement nous paraît discutable, et cela même si l'on faisait abstraction du débat sur les répercussions que la suppression de l'article 62 du traité est susceptible d'avoir entraînées à cet égard. En effet, même si l'on voulait faire abstraction de cette abrogation pour soutenir que le principe qui sous-tend cette disposition survit à sa suppression, on doit dans le cas présent, nous semble-t-il, faire appel à une autre considération.

75. Il nous semble en effet que les clauses dites de stand-still ont un sens lorsque, dans le contexte d'une libéralisation graduelle, la possibilité est reconnue aux États membres de maintenir durant une période transitoire les restrictions existantes; cette possibilité est en effet assortie d'ordinaire d'une interdiction stricte d'introduire de nouvelles restrictions (il s'agit, précisément, de l'obligation de *stand-still*) [24].

23 — Voir point 2.1 de la communication de la Commission, précitée à la note 14.

24 — Par exemple, avant le traité d'Amsterdam, l'article 59 du traité CE se bornait à disposer que «[d]ans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont *progressivement* supprimées *au cours de la période de transition* à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation» (passages soulignés par nous). Dans ce contexte, l'article 62 du même traité CE disposait que «[l]es États membres n'introduisent pas de *nouvelles* restrictions à la liberté effectivement atteinte, en ce qui concerne la prestation des services à l'entrée en vigueur du présent traité, sous réserve des dispositions de celui-ci» (passage souligné par nous).

76. Il en va différemment en présence d'un cadre normatif de référence précis (comme en l'espèce, dans le secteur de la libre prestation des services, celui prévu aux articles 49 CE à 55 CE et, dans le domaine spécifique du cabotage maritime, celui prévu par le règlement [25]) veillant à préciser les restrictions interdites et celles autorisées. Dans ces cas, il nous semble que les clauses précitées perdent leur fonction et n'ont donc aucune raison de survivre, étant donné que la légalité de la réglementation nationale pertinente ne se mesure plus par rapport à la situation préexistante, mais par rapport à la réglementation communautaire intervenue après.

77. Pour mieux nous faire comprendre, disons que dans la présente procédure on ne peut pas reprocher au Royaume d'Espagne d'avoir enfreint l'article 7 du règlement, lequel est désormais privé d'effet utile avec la réglementation sur le cabotage intervenue entre-temps; ce que l'on peut en revanche lui reprocher, c'est que les obligations de service public qu'il a imposées, indépendamment de leur caractère plus ou moins restrictif par rapport à la précédente législation, sont contraires aux conditions fixées par les articles 1[er] et 4 du règlement.

78. Pour cette raison, et dans ce sens spécifique, nous estimons que le grief en cause ne peut pas être accueilli.

25 — À partir du 1[er] janvier 1999, le régime prévu par le règlement s'applique à tous les services de cabotage maritime dans tous les États membres, à la seule exception de la République hellénique, pays pour laquelle la complète libéralisation n'est intervenue qu'à partir du 1[er] janvier 2004 (voir article 6).

Sur la violation de l'article 9 du règlement

79. Par son quatrième grief, la Commission reproche au Royaume d'Espagne d'avoir enfreint l'article 9 du règlement pour n'avoir pas consulté la Commission avant l'adoption de la loi 4/1999.

80. Cette disposition exige en effet que, avant d'adopter les dispositions législatives, réglementaires ou administratives en application du règlement, les États membres consultent la Commission et qu'ils l'informent de toute mesure ainsi adoptée.

81. Sur ce point, le gouvernement espagnol s'est simplement défendu en faisant valoir que le règlement, et donc également l'article 9 de celui-ci, était inapplicable aux services de transport prestés dans la ria de Vigo.

82. Puisque nous estimons (voir ci-dessus, points 18 et suivants) que le règlement est au contraire applicable auxdits services, nous concluons que le Royaume d'Espagne était tenu de consulter la Commission avant d'approuver la loi 4/1999. Ne l'ayant pas fait, il a enfreint l'article 9 du règlement.

83. Nous estimons donc que ce dernier grief doit être accueilli.

IV — Sur les dépens

84. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Étant donné que la Commission a demandé la condamnation du Royaume d'Espagne, lequel a succombé pour l'essentiel, ce dernier doit être condamné aux dépens.

V — Conclusion

85. À la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit:

«1) En maintenant en vigueur une législation:

— qui permet de concéder les services de transport maritime dans la ria de Vigo à un seul opérateur pendant une période de 20 ans, et dont le critère d'attribution est l'expérience de transport dans la ria de Vigo, ce qui favorise l'opérateur existant;

— qui permet de soumettre à des obligations de service public les services de transport saisonniers avec les îles ou les services de transport réguliers entre les ports continentaux;

— qui n'a fait l'objet d'aucune consultation de la Commission des Communautés européennes avant d'être approuvée,

le Royaume d'Espagne a enfreint les articles 1er, 4 et 9 du règlement (CEE) nº 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).

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Le Royaume d'Espagne est condamné aux dépens.»