ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

12 février 2009 *

Dans l'affaire C-45/07,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 2 février 2007 ,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister et I. Zervas, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République hellénique, représentée par Mmes A. Samoni-Rantou et S. Chala, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le grec.

soutenue par:

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par Mme I. Rao, en qualité d'agent, assistée de M. D. Anderson, QC,

partie intervenante,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans (rapporteur), président de chambre, MM. J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk et Mme C. Toader, juges,

avocat général: M. Y. Bot,
greffier: Mme M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 novembre 2008,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 20 novembre 2008,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en soumettant à l'Organisation maritime internationale (OMI) une proposition (MSC 80/5/11, ci-après la «proposition litigieuse») relative au contrôle de la conformité des navires et des installations portuaires aux exigences du chapitre XI-2 de la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, conclue à Londres le 1er novembre 1974 (ci-après la «convention SOLAS»), et du code international relatif à la sûreté des navires et des installations portuaires (ci-après le «code ISPS»), la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 10 CE, 71 CE et 80, paragraphe 2, CE.

2 Par ordonnance du président de la Cour du 2 août 2007, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a été admis à intervenir au litige au soutien des conclusions de la République hellénique.

Le cadre juridique

3 Le règlement (CE) nº 725/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (JO L 129, p. 6, ci-après le «règlement»), dispose à son article 1er, intitulé «Objectifs»:

«1. Le principal objectif du présent règlement est d'instaurer et de mettre en œuvre des mesures communautaires visant à améliorer la sûreté des navires utilisés dans le

commerce international et le trafic national et des installations portuaires associées, face à des menaces d'actions illicites intentionnelles.

2. Le règlement vise en outre à fournir une base pour l'interprétation et la mise en œuvre harmonisées, ainsi que le contrôle communautaire des mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime adoptées par la Conférence Diplomatique de l'OMI le 12 décembre 2002, modifiant la [convention SOLAS] et instaurant le [code ISPS].»

4 Le règlement prévoit à son article 3, intitulé «Mesures communes et champ d'application»:

«1. En ce qui concerne le trafic maritime international, les États membres appliquent, au 1er juillet 2004, dans leur intégralité les mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime de la convention SOLAS et la partie A du code ISPS, dans les conditions et pour les navires, compagnies et installations portuaires visés dans lesdits textes.

2. Pour ce qui est du trafic maritime national, les États membres appliquent, au 1er juillet 2005, les mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime de la convention SOLAS et la partie A du code ISPS, aux navires à passagers relevant de la classe A au sens de l'article 4 de la directive 98/18/CE du Conseil du 17 mars 1998 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers [JO L 144, p. 1, telle que modifiée en dernier lieu par la directive 2003/75/CE de la Commission, du 29 juillet 2003 (JO L 190, p. 6)], ainsi qu'à leurs compagnies, telles que définies dans la règle IX/1 de la convention SOLAS, et aux installations portuaires les desservant.

3. Les États membres décident, sur la base d'une évaluation obligatoire du risque de sûreté, dans quelle mesure ils appliquent, au 1er juillet 2007, les dispositions du présent règlement à différentes catégories de navires opérant des services intérieurs autres que ceux auxquels il est fait référence au paragraphe 2, à leurs compagnies et aux installations portuaires les desservant. Le niveau global de sûreté ne devrait pas être compromis par une telle décision.

[…]

4. Pour la mise en œuvre des dispositions découlant des paragraphes 1, 2 et 3, les États membres tiennent pleinement compte des recommandations contenues dans la partie B du code ISPS.

5. Les États membres se conforment, comme si elles étaient obligatoires, aux dispositions des paragraphes suivants de la partie B du code ISPS:

[…]»

5 Intitulé «Mise en œuvre et contrôle de conformité», l'article 9 du règlement dispose à son paragraphe 1:

«Les États membres s'acquittent des tâches d'administration et de contrôle requises par les dispositions des mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime de la

convention SOLAS et du code ISPS. Ils s'assurent que tous les moyens nécessaires sont alloués et effectivement fournis pour la mise en œuvre des dispositions du présent règlement.»

6 Sous le titre «Procédure de comité», l'article 11 du règlement énonce à son paragraphe 1 que «[l]a Commission est assistée par un comité».

7 À l'annexe I du règlement figure le texte des amendements insérant le nouveau chapitre XI-2 dans l'annexe de la convention SOLAS, telle que modifiée. À l'annexe II du même règlement figure le texte du code ISPS, tel que modifié.

8 Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, de la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23):

«Chaque comité adopte son règlement intérieur sur proposition de son président, sur la base d'un règlement intérieur type qui est publié au *Journal officiel des Communautés européennes*.»

9 L'article 2, intitulé «Ordre du jour», du règlement intérieur type — décision 1999/468/CE du Conseil (JO 2001, C 38, p. 3, ci-après le «règlement intérieur type»), prévoit à son paragraphe 2:

«L'ordre du jour distingue entre:

[…]

b) les autres questions soumises à l'examen du comité pour information ou simple échange de vues, soit à l'initiative du président, soit sur demande écrite d'un membre du comité […]»

La procédure précontentieuse

10 Le 18 mars 2005, la République hellénique a soumis au comité de sécurité maritime de l'OMI la proposition litigieuse. Par cette proposition, cet État membre invitait ledit comité à examiner l'établissement de listes de vérification («check lists») ou d'autres outils appropriés pour assister les États contractants de la convention SOLAS dans la vérification de la conformité des navires et des installations portuaires avec les exigences du chapitre XI-2 de l'annexe de cette convention et du code ISPS.

11 Estimant que la République hellénique avait ainsi présenté au sein d'une organisation internationale une position nationale dans un domaine qui relève de la compétence externe exclusive de la Communauté européenne, la Commission a adressé à cet État membre, le 10 mai 2005, une lettre de mise en demeure, à laquelle celui-ci a répondu le 7 juillet 2005.

12 N'étant pas satisfaite de cette réponse, la Commission a, le 13 décembre 2005, émis un avis motivé auquel la République hellénique a répondu le 21 février 2006.

13 N'étant pas satisfaite de la réponse de la République hellénique audit avis motivé, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

14 La Commission fait valoir que, depuis l'adoption du règlement, qui intègre dans le droit communautaire tant le chapitre XI-2 de l'annexe de la convention SOLAS que le code ISPS, la Communauté détient une compétence exclusive pour assumer des obligations internationales dans le domaine couvert par ce règlement. II s'ensuit, selon elle, que la Communauté est seule compétente pour assurer la bonne application au niveau communautaire des normes en la matière et pour discuter, avec d'autres États contractants de l'OMI, de la mise en œuvre correcte ou du développement ultérieur de celles-ci, conformément aux deux actes susmentionnés. Les États membres ne seraient dès lors plus compétents pour présenter des positions nationales à l'OMI dans les matières relevant de la compétence exclusive de la Communauté, à moins d'avoir été expressément habilités à cette fin par cette dernière.

15 À cet égard, il y a lieu de relever, tout d'abord, que, aux termes de l'article 3, paragraphe 1, sous f), CE, l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports est spécialement mentionnée parmi les objectifs de la Communauté (voir aussi arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, dit «AETR», 22/70, Rec. p. 263, point 20).

16 Ensuite, aux termes de l'article 10 CE, les États membres doivent, d'une part, prendre toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité CE ou résultant des actes des institutions et, d'autre part, s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts dudit traité (arrêt AETR, précité, point 21).

17 Il résulte du rapprochement de ces dispositions que, dans la mesure où des règles communautaires sont arrêtées pour réaliser les buts du traité, les États membres ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée (arrêt AETR, précité, point 22).

18 Il est constant que les dispositions du règlement, qui a pour base juridique l'article 80, paragraphe 2, CE, disposition qui se réfère, à son second alinéa, à l'article 71 CE, constituent des règles communautaires arrêtées pour réaliser les buts du traité.

19 Il convient donc d'examiner si, en soumettant au comité de sécurité maritime de l'OMI la proposition litigieuse, dont la République hellénique ne conteste pas qu'elle constitue une proposition nationale, cet État membre peut être considéré comme ayant pris des engagements susceptibles d'affecter les dispositions du règlement.

20 La Commission soutient que la jurisprudence issue de l'arrêt AETR, précité, s'applique à des actes non contraignants, tels que la proposition litigieuse, alors que la République hellénique fait valoir que, en faisant une telle proposition dans le cadre de sa participation active à une organisation internationale, elle n'a pas pris un engagement au sens de cette jurisprudence. Ledit État membre ajoute que, en tout état de cause, le fait d'avoir soumis la proposition litigieuse à l'OMI n'a pas conduit à l'adoption de nouvelles règles au sein de cette organisation internationale.

21 Toutefois, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 36 de ses conclusions, en invitant le comité de sécurité maritime de l'OMI à examiner l'établissement de listes de vérification («check lists») ou d'autres outils appropriés pour assister les

États contractants de la convention SOLAS dans la vérification de la conformité des navires et des installations portuaires avec les exigences du chapitre XI-2 de l'annexe de cette convention et du code ISPS, la République hellénique a soumis audit comité une proposition qui est de nature à entamer un processus pouvant conduire à l'adoption par l'OMI de nouvelles règles relatives à ce chapitre XI-2 et/ou à ce code.

22 Or, l'adoption de telles règles nouvelles aurait, par voie de conséquence, un effet sur le règlement, le législateur communautaire ayant décidé, ainsi qu'il ressort tant de l'article 3 de ce règlement que des annexes I et II de celui-ci, d'incorporer, en substance, ces deux instruments internationaux dans le droit communautaire.

23 Dans ces conditions, en étant, par la proposition litigieuse, à l'origine d'un tel processus, la République hellénique a pris une initiative qui est susceptible d'affecter les dispositions du règlement, ce qui constitue un manquement aux obligations découlant des articles 10 CE, 71 CE, et 80, paragraphe 2, CE.

24 Cette interprétation ne saurait être infirmée par l'argument de la République hellénique selon lequel la Commission aurait violé l'article 10 CE en refusant d'inscrire la proposition litigieuse à l'ordre du jour de la réunion du 14 mars 2005 du comité de réglementation de la sûreté maritime (comité Marsec), qui est prévu à l'article 11, paragraphe 1, du règlement et dont le représentant de la Commission assure la présidence.

25 Certes, la Commission aurait pu, afin de s'acquitter de son devoir de coopération loyale en vertu de l'article 10 CE, tenter de présenter ladite proposition au comité de réglementation de la sûreté maritime et permettre un débat à ce sujet. En effet, il ressort de l'article 2, paragraphe 2, sous b), du règlement intérieur type qu'un tel

comité constitue également une enceinte permettant des échanges de vues entre la Commission et les États membres. Or, cette dernière, en assurant la présidence dudit comité, ne saurait, au seul motif qu'une proposition revêt un caractère national, rendre impossible un tel échange de vues.

26 Toutefois, une éventuelle violation par la Commission de l'article 10 CE n'est pas de nature à permettre à un État membre de prendre des initiatives susceptibles d'affecter des règles communautaires arrêtées pour réaliser les buts du traité, et ce en violation des obligations de cet État qui découlent, dans une affaire telle que le présent litige, des articles 10 CE, 71 CE et 80, paragraphe 2, CE. En effet, un État membre ne saurait s'autoriser à prendre unilatéralement des mesures correctives ou des mesures de défense destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle, par une institution, des règles du droit communautaire (voir, par analogie, arrêt du 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, point 20 et jurisprudence citée).

27 À l'appui de son argumentation, la République hellénique invoque également un gentlemen's agreement qui aurait été adopté par le Conseil de l'Union européenne en 1993 et qui permettrait aux États membres de présenter des propositions à l'OMI, non seulement collectivement mais aussi individuellement, lorsque aucune position commune n'a été préalablement définie.

28 Toutefois, les documents constituant ce prétendu gentlemen's agreement ne corroborent pas la thèse dudit État membre. En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 46 de ses conclusions, il ressort, en substance, de ces documents que la compétence exclusive de la Communauté n'empêche pas la participation active des États membres à l'OMI, dès lors que les positions prises par ces derniers dans l'enceinte de cette organisation internationale ont, au préalable, fait l'objet d'une coordination communautaire. Or, il est constant que, en l'espèce, une telle coordination n'a pas eu lieu.

29 Au demeurant, un gentlemen's agreement, à supposer qu'il ait la portée que lui confère la République hellénique, ne pourrait, en tout état de cause, affecter la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté, telle qu'elle découle des dispositions du traité, en permettant à un État membre, agissant à titre individuel dans le cadre de sa participation à une organisation internationale, de prendre des engagements susceptibles d'affecter des règles communautaires arrêtées pour réaliser les buts du traité (voir, en ce sens, arrêt du 27 septembre 1988, Grèce/Conseil, 204/86, Rec. p. 5323, point 17).

30 De même, ne saurait être accueilli l'argument de la République hellénique selon lequel, la Communauté n'ayant pas la qualité de membre de l'OMI, une obligation de s'abstenir de participer activement à cette organisation n'assurerait pas la protection de l'intérêt communautaire. En effet, la seule circonstance que la Communauté n'est pas membre d'une organisation internationale n'autorise nullement un État membre, agissant à titre individuel dans le cadre de sa participation à une organisation internationale, à prendre des engagements susceptibles d'affecter des règles communautaires arrêtées pour réaliser les buts du traité.

31 Au demeurant, l'absence de la qualité de membre d'une organisation internationale de la Communauté n'empêche pas que la compétence externe de cette dernière puisse être effectivement exercée, notamment par l'intermédiaire des États membres agissant solidairement dans l'intérêt de la Communauté (voir, en ce sens, avis 2/91, du 19 mars 1993, Rec. p. I-1061, point 5).

32 La République hellénique se réfère également à l'article 9, paragraphe 1, du règlement qui, selon elle, met à la charge des États membres la compétence exclusive de mettre en œuvre les exigences de sécurité prescrites par ce règlement et fondées sur les modifications de la convention SOLAS et du code ISPS.

33 À cet égard, il suffit de constater que la compétence des États membres, qui découle de ladite disposition, n'implique pas l'existence, dans le chef de ces derniers, d'une compétence externe pour prendre des initiatives susceptibles d'affecter les dispositions du règlement.

34 Lors de l'audience, la République hellénique a en outre invoqué l'article 307, paragraphe 1, CE. Selon elle, dès lors qu'elle est devenue membre de l'OMI avant son adhésion à la Communauté, ses obligations envers l'OMI et, plus particulièrement, son obligation de participer activement à cette organisation internationale, en tant que membre de celle-ci, ne sont pas affectées par les dispositions du traité.

35 Toutefois, il y a lieu de relever que l'article 307, paragraphe 1, CE n'aurait vocation à s'appliquer que s'il existait une incompatibilité entre, d'une part, une obligation résultant de la convention internationale, conclue par la République hellénique avant son adhésion à la Communauté et par laquelle cet État est devenu membre de l'OMI, et, d'autre part, une obligation résultant du droit communautaire (voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Portugal, C-62/98, Rec. p. I-5171, points 46 et 47).

36 En premier lieu, toute l'argumentation de la République hellénique consiste à soutenir que le fait d'avoir soumis la proposition litigieuse au comité de sécurité maritime de l'OMI n'est pas en contradiction avec les obligations de cet État membre résultant du droit communautaire, ce qui exclut précisément la possibilité de recourir à l'article 307, paragraphe 1, CE.

37 En second lieu, la République hellénique ne démontre pas que, en vertu des actes constitutifs de l'OMI et/ou des instruments juridiques élaborés par cette organisa-

tion internationale, elle aurait été tenue de soumettre la proposition litigieuse audit comité.

38 En conséquence, il y a lieu de constater que, en soumettant à l'OMI la proposition litigieuse, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 10 CE, 71 CE et 80, paragraphe 2, CE.

Sur les dépens

39 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République hellénique et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

1) En soumettant à l'Organisation maritime internationale (OMI) une proposition (MSC 80/5/11) relative au contrôle de la conformité des navires et des installations portuaires aux exigences du chapitre XI-2 de la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, conclue à Londres le 1er novembre 1974, et du code international relatif à la sûreté des

navires et des installations portuaires, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 10 CE, 71 CE et 80, paragraphe 2, CE.

2) La République hellénique est condamnée aux dépens.

Signatures