ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

11 janvier 2007 *

Dans l'affaire C-251/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 14 juin 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. G. Zavvos et K. Simonsson, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République hellénique, représentée par Mmes A. Samoni et S. Chala, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le grec.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (rapporteur) et L. Bay Larsen, juges,

avocat général: Mme E. Sharpston,
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 11 mai 2006,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 septembre 2006,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en ne permettant qu'aux navires battant pavillon grec de fournir des services de remorquage en mer ouverte, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 1er 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) (JO L 364, p. 7).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

Le règlement nº 3577/92

2 Les troisième et quatrième considérants du règlement nº 3577/92 sont rédigés comme suit:

«[...] 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; [...] le marché intérieur comporte un espace dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée;

[...] de ce fait, la libre prestation des services devrait s'appliquer aux transports maritimes à l'intérieur des États membres».

3 Conformément à l'article 1er du règlement nº 3577/92, la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre s'applique, à partir du 1er janvier 1993, «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».

4 L'article 2, point 1, dudit règlement définit les «services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime)» comme étant les «services normalement fournis 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;

b) 'les services d'approvisionnement *offshore*': le transport par mer de passagers ou de marchandises entre tout port d'un État membre et les installations ou structures situées sur le plateau continental de cet État membre;

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».

Le règlement nº 4055/86

5 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 4, du règlement (CEE) nº 4055/86 du Conseil, du 22 décembre 1986, portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers (JO L 378, p. 1):

«[...] sont considérés comme des services de transport maritime entre États membres et entre États membres et pays tiers, s'ils sont normalement assurés contre rémunération:

a) les transports intracommunautaires:

transport de voyageurs ou de marchandises par mer entre un port d'un État membre et un port ou une installation offshore d'un autre État membre;

b) le trafic avec des pays tiers:

transport de voyageurs ou de marchandises par mer entre un port d'un État membre et un port ou une installation offshore d'un pays tiers.»

La réglementation nationale

6 L'article 11, paragraphe 1, sous b), aa) et bb), du décret-loi n° 187/73, tenant lieu de code de droit maritime public (ci-après le «CDMP»), réserve les opérations de remorquage de toute nature, spécifiées à l'article 188 du CDMP, ainsi que l'assistance en mer et les opérations de sauvetage maritime, définies à l'article 189 dudit code, aux navires battant pavillon grec, lorsqu'elles sont effectuées dans et entre les eaux territoriales de cet État membre.

7 Conformément à l'article 188, paragraphe 2, du CDMP, l'autorité portuaire adopte un règlement portuaire établissant les conditions de délivrance de la licence de remorqueur portuaire, le règlement de remorquage, les cas de remorquage obligatoire, les droits de remorquage dans les eaux des ports et des mouillages ainsi que toute autre modalité nécessaire. Selon le paragraphe 3 du même article, l'étendue du droit de remorquage, la réalisation d'opérations de remorquage par d'autres navires occasionnellement ou en cas d'urgence, les droits correspondants pour les remorqueurs ou autres navires battant pavillon étranger ainsi que toute modalité afférente sont déterminés par décret présidentiel.

8 Ces habilitations ont été mises en œuvre notamment à l'article 1er, paragraphe 1, du décret présidentiel n° 45/83 sur le remorquage des navires, qui précise que «la réalisation d'un remorquage professionnel entre deux points situés dans les eaux territoriales grecques ainsi que la prestation de tout service se rapportant

directement à cette opération sont réservées à des navires grecs agréés comme remorqueurs selon la législation en vigueur, qui disposent à cet effet d'une licence délivrée par l'autorité portuaire compétente [...]», ainsi qu'à l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement général des ports, pris par le chef de la police portuaire grecque, qui prévoit que l'armateur, demandeur d'une telle licence, doit communiquer à l'autorité portuaire un certificat de nationalité.

9 En vertu de l'article 3 du décret présidentiel n° 45/83, les remorqueurs ou autres navires battant pavillon étranger sont autorisés:

«a) à accoster dans tout port grec ou en tout point des côtes grecques lorsqu'ils remorquent un navire, une embarcation auxiliaire ou tout autre objet flottant dont le remorquage a commencé dans un port étranger ou à un endroit quelconque des côtes d'un État étranger ou en haute mer,

b) à prendre en charge le remorquage, à partir de tout port grec ou d'un endroit quelconque des côtes grecques, d'un navire ou autre objet flottant à destination d'un port étranger ou d'un point quelconque des côtes d'un État étranger ou de la haute mer,

c) à traverser les eaux territoriales grecques lorsque, provenant d'un port étranger ou d'un point quelconque des côtes d'un État étranger ou de la haute mer, ils remorquent un navire, une embarcation auxiliaire ou tout autre objet flottant et se dirigent vers un port étranger ou vers un point quelconque des côtes d'un État étranger ou vers la haute mer [...]».

La procédure précontentieuse

10 Estimant que la République hellénique avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 1er du règlement nº 3577/92, la Commission a engagé la procédure en manquement prévue à l'article 226 CE.

11 Après avoir mis la République hellénique en mesure de présenter ses observations, la Commission a, le 27 juillet 2002, émis un avis motivé invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

12 Le gouvernement grec a répondu audit avis motivé par lettre du 13 novembre 2002. Estimant que cette réponse n'était pas satisfaisante, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

13 Dans leurs observations soumises à la Cour, les parties se concentrent principalement sur trois points, à savoir le caractère exhaustif ou non de l'énumération figurant à l'article 2, point 1, du règlement nº 3577/92, la nature

juridique du remorquage en droit grec et l'opportunité de distinguer entre le remorquage dans la zone portuaire et celui en dehors de cette zone aux fins de la détermination du champ d'application dudit règlement.

14 En premier lieu, bien que la Commission admette que le service de remorquage ne figure pas explicitement à l'article 2, point 1, du règlement n° 3577/92 en tant que «service de transport maritime», elle considère que l'énumération faite à cette disposition n'est qu'indicative, dès lors qu'elle est introduite par le terme «notamment». Par conséquent, devraient être qualifiés de «cabotage maritime» tous les services de transport maritime normalement fournis contre rémunération. Or, le remorquage répondrait à tous les éléments de cette définition.

15 Le gouvernement grec soutient, au contraire, que le terme «notamment» [«ειδικότερα» dans la version grecque], employé à l'article 2, point 1, du règlement n° 3577/92, devrait être compris comme «plus particulièrement», en ce sens qu'il introduit une énumération exhaustive.

16 De plus, la notion de «service de transport maritime» serait expressément définie à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 4055/86.

17 Selon le gouvernement grec, la définition de cette notion est identique dans les règlements n°s 3577/92 et 4055/86 en question. Elle comprendrait, outre les éléments déjà mentionnés par la Commission, l'objet du transport, à savoir le déplacement de passagers ou de marchandises, et serait, dans les deux cas, exhaustive. Le même gouvernement ajoute que les services d'assistance en mer ne sauraient constituer un transport classique et que les navires ayant subi une avarie ne pourraient pas davantage être considérés comme des marchandises devant être transportées.

18 La Commission répond que, bien que la définition des «services de transport maritime» figurant à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 4055/86 inclut, selon elle, également le remorquage, ladite définition ne devrait pas, de toute façon, s'appliquer en l'espèce, au motif que ce dernier règlement ne régit que les services de transport maritime international.

19 En deuxième lieu, la Commission fait valoir qu'il ressort de l'article 3 du décret présidentiel n° 45/83 que le remorquage n'est pas toujours considéré en droit grec comme un service auxiliaire au cabotage maritime, étant donné que la similarité entre les services de transport maritime et les hypothèses de remorquage qu'il prévoit aurait amené les autorités grecques à autoriser, par dérogation à l'article 1er dudit décret, fût-ce dans des conditions strictes, la réalisation de ces dernières opérations par des remorqueurs battant pavillon étranger.

20 En réponse, le gouvernement grec fait valoir que le remorquage et l'assistance en mer constituent, en droit grec, des services auxiliaires qui contribuent uniquement à la bonne marche des services de transport maritime. Le seul fait de déplacer un navire remorqué ou une construction flottante dépourvue de moyens de propulsion propres ne suffirait pas à priver ce service de son caractère auxiliaire ou à lui

conférer le statut de transport maritime. Le remorquage échapperait donc au champ d'application du règlement nº 3577/92 à défaut de lien direct entre ce qui est transporté et le remorqueur. Par ailleurs, en considérant que l'article 3 du décret présidentiel nº 45/83 constitue une exception à l'article 1er de celui-ci, la Commission aurait mal interprété les champs d'application respectifs de ces deux articles. Le gouvernement grec précise à cet égard que l'article 1er dudit décret régit le remorquage à titre professionnel entre deux points situés dans les eaux territoriales grecques, alors que le champ d'application de l'article 3 de ce même décret se limite aux situations comportant un élément d'extranéité.

21 En troisième lieu, la Commission estime que les autorités grecques n'établissent pas de distinction entre les services de remorquage fournis à l'intérieur de la zone portuaire et ceux fournis en dehors du port, contrairement à ce qui est apparu dans les récentes propositions de directive de la Commission concernant l'accès au marché des services portuaires. Ces dernières étant sans rapport avec le cabotage en dehors de la zone portuaire, c'est donc le règlement nº 3577/92 qui serait applicable en l'espèce.

22 Le gouvernement grec considère qu'il n'y a pas lieu de soumettre les services de remorquage à des régimes juridiques différents, selon qu'ils sont effectués dans la zone portuaire ou en dehors. En effet, la distinction faite en fonction du lieu de prestation de ce service serait arbitraire, dépourvue de toute base légale et de nature à créer une insécurité juridique dans l'application du règlement nº 3577/92.

Appréciation de la Cour

23 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 51, paragraphe 1, CE, la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre du traité CE relatif aux transports, au nombre desquelles figure l'article 80, paragraphe 2, CE, qui permet au Conseil de l'Union européenne de prendre des dispositions appropriées pour la navigation maritime.

24 Sur le fondement de cette dernière disposition, le Conseil a adopté le règlement n° 3577/92, qui vise à mettre en œuvre la libre prestation des services pour le cabotage maritime selon les conditions et sous réserve des exceptions qu'il prévoit.

25 À cet effet, l'article 1er de ce règlement établit le principe de la libre prestation des services de cabotage maritime dans la Communauté européenne. Ainsi, ont été élargies aux services du cabotage maritime les conditions d'application du principe de la libre prestation des services consacré, notamment, à l'article 49 CE (voir arrêt du 20 février 2001, Analir e.a., C-205/99, Rec. p. I-1271, point 20).

26 En revanche, il ressort d'une lecture combinée des articles 51, paragraphe 1, CE et 80, paragraphe 2, CE que les services relevant du secteur de la navigation maritime, mais qui ne relèvent pas du champ d'application du règlement n° 3577/92 ou d'autres normes adoptées sur la base de l'article 80, paragraphe 2, CE, demeurent régis par la législation des États membres, dans le respect de l'article 54 CE et d'autres dispositions générales du traité (voir, en ce sens, arrêt du 4 avril 1974, Commission/France, 167/73, Rec. p. 359, point 32).

27 En l'espèce, dans la mesure où la Commission n'a fondé son recours que sur le grief tiré de la violation de l'article 1er du règlement n° 3577/92, il convient seulement d'examiner si les services de remorquage en mer ouverte, qui s'inscrivent dans le cadre de la navigation maritime au sens de l'article 80, paragraphe 2, CE, entrent dans le champ d'application dudit règlement et constituent des «services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime)» tels que

définis à l'article 2, point 1, de ce règlement. En effet, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer au-delà des griefs indiqués dans les conclusions de la requête de la Commission au titre de l'article 226 CE (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 2006, Commission/France, C-255/04, Rec. p. I-5251, point 24 et jurisprudence citée).

28 À cet égard, force est de constater que l'article 2, point 1, du règlement nº 3577/92 ne vise pas expressément le remorquage. Toutefois, l'énumération des «services de cabotage maritime» au sens de cet article étant introduite par le terme «notamment», elle ne saurait a priori être considérée comme exhaustive.

29 Nonobstant la nature non exhaustive de l'énumération donnée à l'article 2, point 1, du règlement nº 3577/92, il résulte de cette disposition, interprétée dans son ensemble, que relèvent de son champ d'application des services qui sont, d'une part, normalement fournis contre rémunération et, d'autre part, qui ont pour objet, comme l'illustrent les caractéristiques essentielles des exemples de cabotage maritime figurant à cet article, le transport par mer de passagers ou de marchandises entre deux endroits situés sur le territoire d'un seul État membre.

30 Cette interprétation se trouve confirmée, comme le soutient à bon droit le gouvernement grec, par le libellé de l'article 1er, paragraphe 4, du règlement nº 4055/86, selon lequel sont considérés comme des services de transport maritime des prestations rendues à titre onéreux ayant pour objectif le transport par mer de passagers ou de marchandises entre un port d'un État membre et un port ou une installation offshore d'un autre État membre ou d'un pays tiers.

31 Or, ainsi que l'a relevé Mme l'avocat général aux points 45 à 47 de ses conclusions, la nature et les caractéristiques du remorquage sont différentes de celles du cabotage, telles que définies à l'article 2, point 1, du règlement nº 3577/92. En effet, bien que le

remorquage soit un service normalement rendu contre rémunération, il ne consiste pas, en principe, en un transport direct par mer de passagers ou de marchandises. Il consiste plutôt en l'assistance au déplacement d'un navire, d'un appareil de forage, d'une plateforme ou d'une bouée. Un remorqueur qui prête assistance à un navire pour manœuvrer, apporter une propulsion additionnelle ou se substituer à ses machines en cas de défaillance, porte assistance à ce navire qui transporte des passagers ou des marchandises, mais il n'est pas lui-même le navire transporteur.

32 Dans ces conditions, déduire du terme «notamment» figurant à l'article 2, point 1, du règlement nº 3577/92 qu'il peut élargir le champ d'application de cette disposition à tout service connexe, accessoire ou auxiliaire à la prestation des services de transport maritime à l'intérieur des États membres, qu'il présente ou non les caractéristiques essentielles du cabotage maritime qui y sont définies expressément serait contraire non seulement à la finalité dudit règlement, mais également à la sécurité juridique quant à la portée même de ce règlement.

33 Il s'ensuit que le remorquage ne saurait être considéré comme relevant du champ d'application de l'article 2, point 1, du règlement nº 3577/92.

34 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le recours.

Sur les dépens

35 En vertu 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 République hellénique ayant conclu à la condamnation de la Commission 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) Le recours est rejeté.

2) La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.

Signatures