Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

22 octobre 2026*

« Renvoi préjudiciel – Aides d'État – Règlement (UE) 2017/352 – Service de pilotage portuaire obligatoire des navires – Réglementation nationale octroyant à des entités publiques le droit exclusif de fournir ce service – Notion d'"aide" – Activité économique – Prérogative de puissance publique – Sécurité maritime »

Dans l'affaire C-117/25,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie), par décision du 20 novembre 2024, parvenue à la Cour le 4 février 2025, dans la procédure

Canal Sea Services SRL,

Maritime Pilot SRL,

Asociația Piloților Maritimi din România „Euxin Pilot",

Black Sea Pilots SRL,

Asociația Piloților Maritimi „Trident",

Black Waters SA,

Asociația Piloților Maritimi Independenți „Tomis"

contre

Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor,

Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime" SA,

en présence de :

RJ,

NC,

FR,

* Langue de procédure : le roumain.

LA COUR (première chambre),

composée de M. F. Biltgen, président de chambre, MM. S. Gervasoni (rapporteur), A. Kumin, Mme I. Ziemele et M. M. Bošnjak, juges,

avocat général : M. A. Biondi,

greffier : M. V. Di Bucci,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour Canal Sea Services SRL, par M. M. Mihalache et Me A. Ramazan, avocat,

– pour Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” SA, par MM. O. Oprea, T. Pepi, M. Teodorescu et Mme A. Vasilescu-Naiden, en qualité d’agents,

– pour le gouvernement roumain, par Mmes E. Gane, B.-I. Ciulacu et A. Wellman, en qualité d’agents,

– pour le gouvernement belge, par M. P. Cottin et Mme M. Van Regemorter, en qualité d’agents,

– pour le gouvernement français, par Mme B. Dourthe et M. T. Lechevallier, en qualité d’agents,

– pour le gouvernement italien, par MM. S. Fiorentino et P. Passolunghi, en qualité d’agents,

– pour la Commission européenne, par M. M. Farley, Mmes L. Nicolae et B. Sasinowska, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 26 mars 2026,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 107, paragraphe 1, TFUE, et du règlement (UE) 2017/352 du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2017, établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports (JO 2017, L 57, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant les sociétés portuaires Canal Sea Services SRL, Maritime Pilot SRL, Black Sea Pilots SRL et Black Waters SA, les associations professionnelles Asociația Piloților Maritimi din România „Euxin Pilot”, Asociația Piloților Maritimi „Trident”, Asociația Piloților Maritimi Independenți „Tomis”, ainsi que RJ, NC et FR, trois personnes physiques employées en qualité de pilotes portuaires, au Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor (ministère des Transports, de l’Infrastructure et des Communications, Roumanie) (ci-après le « ministère des Transports ») et à la Compania

Națională „Administrația Porturilor Maritime” SA au sujet de la légalité d'un arrêté adopté le 19 mai 2020 par le ministère des Transports concernant la fourniture du service de pilotage obligatoire des navires maritimes et fluvio-maritimes (ci-après l'« arrêté litigieux »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le traité FUE

3 L'article 107, paragraphe 1, TFUE dispose :

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. »

Le règlement 2017/352

4 Le règlement 2017/352 établit un cadre pour la fourniture des services portuaires ainsi que des règles communes sur la transparence financière et les redevances de services portuaires et d'infrastructure portuaire afin de permettre la pleine intégration des ports dans les chaînes de transport et, ainsi, de contribuer à un fonctionnement plus efficient du réseau transeuropéen de transport et du marché intérieur.

5 Les considérants 6, 24 et 39 de ce règlement énoncent :

« (6) La mise en place d'un cadre clair comportant des dispositions transparentes, équitables et non discriminatoires concernant le financement et les redevances d'infrastructure portuaire et de services portuaires joue un rôle fondamental pour garantir que la stratégie commerciale et les plans d'investissement de chaque port et, le cas échéant, le cadre général en matière de politique portuaire nationale sont pleinement conformes aux règles de concurrence. En particulier, la transparence des relations financières permet un contrôle équitable et efficace des aides d'État, contribuant ainsi à prévenir les distorsions du marché. À cet effet, le Conseil [de l'Union européenne], dans ses conclusions du 5 juin 2014, a invité la Commission [européenne] à étudier des lignes directrices concernant les aides d'État en faveur des ports maritimes, avec l'objectif de garantir une juste concurrence et un cadre juridique stable pour les investissements portuaires.

[...]

(24) L'Union [européenne] dispose d'une grande diversité de ports maritimes caractérisés par différents modèles d'organisation des services portuaires. Il ne serait donc pas opportun d'imposer un modèle unique. Le gestionnaire du port ou l'autorité compétente devrait avoir la possibilité de limiter le nombre de prestataires d'un service portuaire donné lorsque cela est justifié par un ou plusieurs motifs.

[...]

(39) Aux termes de la résolution A.960 de l'Organisation maritime internationale, chaque zone de pilotage exige que le pilote possède une expérience hautement spécialisée et une connaissance des conditions locales. En outre, le recours au pilotage est généralement obligatoire, et il est souvent organisé ou assuré par les États membres eux-mêmes. Par ailleurs, la directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil [, du 23 avril 2009, relative au contrôle par l'État du port (JO 2009, L 131, p. 57),] prévoit que les pilotes informent les autorités compétentes des anomalies manifestes éventuelles qui risquent de compromettre la sécurité de la navigation ou de constituer une menace pour le milieu marin. [...] Pour éviter les conflits d'intérêts potentiels entre les fonctions d'intérêt public et les considérations d'ordre commercial, le chapitre II du présent règlement ne devrait pas s'appliquer au pilotage. Toutefois, les États membres devraient conserver la liberté de décider d'appliquer le chapitre II au pilotage. S'ils décident de le faire, il convient que la Commission soit informée en conséquence, de manière à assurer la diffusion des informations utiles à cet égard. »

6 L'article 1er dudit règlement, intitulé « Objet et champ d'application », prévoit, à son paragraphe 2 :

« Le présent règlement s'applique à la fourniture des catégories suivantes de services portuaires (ci-après dénommés "services portuaires"), soit à l'intérieur de la zone portuaire, soit sur les voies navigables d'accès au port :

[...]

f) pilotage ; [...]

[...] »

7 L'article 2, point 8, du même règlement définit le « pilotage » comme étant « le service de guidage d'un bateau par un pilote ou un poste de pilotage afin de permettre son entrée dans la voie navigable d'accès au port, sa sortie de cette voie navigable d'accès ou sa navigation à l'intérieur du port en toute sécurité ».

8 Le chapitre II du règlement 2017/352, intitulé « Fourniture des services portuaires », contient des dispositions visant à limiter les restrictions s'appliquant à ces services, en réglementant notamment l'organisation desdits services et, plus particulièrement, les exigences minimales applicables à leur fourniture, relatives aux qualifications professionnelles des prestataires ou encore au respect des exigences de sécurité maritime ou d'environnement, le contrôle du respect desdites exigences minimales, la limitation du nombre de prestataires, ainsi que les obligations de service public.

9 L'article 10 de ce règlement, intitulé « Dérogations » et figurant dans ce chapitre II, dispose :

« 1. Le présent chapitre et l'article 21 ne s'appliquent pas [...] au pilotage.

2. Les États membres peuvent décider d'appliquer le présent chapitre et l'article 21 au pilotage. Les États membres informent la Commission de cette décision. »

10 Le chapitre III dudit règlement, intitulé « Transparence financière et autonomie », prévoit la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et le gestionnaire du port bénéficiant de financements publics. Ce chapitre fixe par ailleurs les règles applicables aux redevances afférentes aux services portuaires.

La directive 2009/16

11 La directive 2009/16 prévoyait, à son article 23, paragraphe 1, que les pilotes « informent immédiatement les autorités compétentes de l'État du port [...] des anomalies manifestes éventuelles qu'ils constatent dans l'exercice normal de leurs fonctions et qui risquent de compromettre la sécurité de la navigation ou de constituer une menace pour le milieu marin ».

Le droit roumain

12 La base juridique de l'arrêté litigieux est l'Ordonanța Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare (ordonnance du gouvernement n° 22/1999, relative à la gestion des ports et des voies navigables, à l'utilisation des infrastructures de transport maritime du domaine public ainsi qu'à l'exercice des activités de transport maritime dans les ports et par voies de navigation intérieures), du 29 janvier 1999 (Monitorul Oficial al României, partie I, n° 511 du 22 juillet 2010), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après l'« OG n° 22/1999 »).

13 L'article 5 de l'OG n° 22/1999 prévoit :

« L'administration des ports et des voies navigables intérieures, le suivi ou la fourniture des services de sécurité prévus à l'article 19, paragraphe 1, sous b), point 1, ainsi que l'exécution des activités auxiliaires prévues à l'article 19, paragraphe 1, sous c), point 1, sont assurés par les administrations portuaires et/ou des voies navigables intérieures, ci-après les "administrations." »

14 L'article 19, paragraphe 1, sous b), de l'OG n° 22/1999 définit les « activités connexes aux activités de transport par voie d'eau » comme comprenant, notamment, « les services de sécurité dans les ports et sur les voies navigables intérieures, ci-après les "services de sécurité", tels que : le pilotage des navires de mer et des navires fluvio-maritimes à l'entrée dans les ports et à la sortie de ceux-ci, entre les postes d'amarrage du même port et sur les voies navigables intérieures, ainsi que le remorquage de manœuvre des navires de mer et des navires fluvio-maritimes dans les ports ». En vertu du paragraphe 2 de cet article, « [l]es activités de transport maritime qui ne peuvent être exercées que par des opérateurs économiques agréés, ainsi que les modalités et les critères d'agrément, sont établis par arrêté du ministre chargé des transports ».

15 L'article 47 de l'OG n° 22/1999 dispose :

« 1. Les services de sécurité sont assurés sous le contrôle de l'État, par l'intermédiaire du ministère [des Transports].

2. Sont considérés comme des services de sécurité, le pilotage de navires de mer et de navires fluvio-maritimes à l'entrée et à la sortie des ports, entre les postes d'amarrage du même port et sur les voies navigables intérieures, et le remorquage de navires de mer et de navires fluvio-maritimes dans les ports. »

16 L'article 48 de l'OG n° 22/1999 précise que « [l]es services de sécurité sont fournis à tous les utilisateurs qui font appel à eux, de manière permanente, non discriminatoire, uniforme et continue, dans des conditions égales de qualité, de durée et de prix » et son article 49 ajoute que

« [l]e ministère [des Transports] détermine les ports, les voies navigables intérieures, les zones ou les parties de ces zones, ainsi que les catégories de navires pour lesquels le service de pilotage est obligatoire ».

17 L'article 50 de l'OG nº 22/1999 prévoit :

« (1) Le pilotage des navires de mer et des navires fluvio-maritimes dans les ports où ce service a été rendu obligatoire est assuré par les administrations portuaires :

a) par l'intermédiaire du corps des pilotes appartenant à l'administration ;

b) par l'intermédiaire d'opérateurs économiques spécialisés, autorisés conformément à l'article 19, paragraphe 2, sur la base d'un contrat conclu de manière non discriminatoire entre l'administration et ces opérateurs économiques ;

c) par la concession du service de pilotage, conformément à la loi, par l'administration à des opérateurs économiques spécialisés autorisés conformément à l'article 19, paragraphe 2.

(2) Lorsque, dans les ports visés au paragraphe 1, il n'existe aucun opérateur économique autorisé en mesure d'assurer le service de pilotage prévu ou lorsqu'il est impossible, pour des raisons objectives, d'exécuter les contrats de concession conclus, la prestation de ces services est assurée par les administrations et par des opérateurs économiques autorisés conformément à l'article 19, paragraphe 2, sur la base de contrats attribués conformément à la loi.

(3) Lorsque le pilotage est effectué par des opérateurs économiques autorisés, ceux-ci communiquent aux administrations les redevances de pilotage et les facilités accordées.

(4) Les administrations rendent publique la liste des opérateurs économiques autorisés avec lesquels elles ont conclu des contrats de pilotage, les tarifs pratiqués et les facilités accordées par ceux-ci.

(5) Les opérateurs économiques visés au paragraphe 1 paient une redevance fixée par l'administration pour l'utilisation de l'infrastructure portuaire.

(6) Les modalités d'exercice du service de pilotage des navires de mer sont approuvées par arrêté du ministre chargé des transports. »

18 L'article 66^1, relevant du chapitre X^1, de l'OG nº 22/1999 établit le « Conseil de surveillance naval », qui a notamment, aux termes de l'article 66^2, paragraphe 2, sous d), la mission suivante :

« approuver les règles justifiant les tarifs appliqués par les administrations portuaires [...] pour la fourniture des services de sécurité et la ventilation de ces tarifs par postes de dépenses et vérifier leur proportionnalité par rapport au coût du service fourni ».

19 Par ailleurs, en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de l'Hotărârea de Guvern nr. 811/2010 privind controlul statului portului (décision gouvernementale nº 811/2010, relative au contrôle par l'État du port), ayant transposé la directive 2009/16 dans le droit roumain, « [l]es pilotes [...] informent immédiatement [l'autorité navale roumaine] des anomalies manifestes, constatées dans l'exercice de leurs fonctions, susceptibles de compromettre la sécurité de la navigation du navire ou de constituer une menace pour le milieu marin ».

20 L'article 116, paragraphe 2, de l'Ordonanța Guvernului nr. 42/1997 privind transportul maritim și pe căile navigabile interioare (ordonnance du gouvernement n° 42/1997, relative au transport maritime et sur les voies navigables intérieures) ajoute que, « [l]orsque le pilote estime que le navire présente un risque pour la sécurité de la navigation ou pour la sûreté du port, ou observe des irrégularités dans l'exécution de la manœuvre, il peut demander à la capitainerie du port d'interrompre la navigation ou la manœuvre du navire qu'il pilote, jusqu'au rétablissement des conditions permettant la navigation en toute sécurité ».

Le litige au principal et la question préjudicielle

21 Au cours de l'année 2012, le ministère des Transports a adopté un arrêté qui prévoyait que le pilotage dans les ports de Brăila, de Constantza, de Galați, de Sulina et de Tulcea (Roumanie) devait être assuré par l'intermédiaire d'opérateurs économiques spécialisés, sur la base de contrats de service conclus de manière non discriminatoire entre ces opérateurs et les administrations portuaires. Cet arrêté a été modifié au cours de l'année 2017 pour prévoir que le service de pilotage ne pouvait être assuré que par l'intermédiaire du corps de pilotes de la régie autonome „Administrația Fluvială a Dunării de Jos" Galați (« Administration fluviale du Bas-Danube », Galați, Roumanie) dans certains de ces ports.

22 Ces dispositions ont été abrogées par l'arrêté litigieux, qui a supprimé la possibilité qu'avaient les entreprises privées d'obtenir des autorisations en vue de fournir le service de pilotage à des navires de mer et à des navires fluvio-maritimes ou celle de conclure des contrats de concession pour la fourniture d'un tel service. En particulier, les articles 1er à 3 de l'arrêté litigieux ont rendu le service de pilotage des navires de mer et des navires fluvio-maritimes obligatoire dans certains ports (Brăila, Constantza, Galați, Sulina et Tulcea) ainsi que dans certaines zones, à savoir certains canaux et certains secteurs du Danube, pour tous les navires, sous réserve d'exceptions limitées notamment aux navires militaires et aux navires de plaisance. En vertu de ces articles également, ce service est désormais fourni exclusivement par l'intermédiaire des corps de pilotes des entités publiques, ayant le statut d'entreprise publique ou de régie autonome, telles que „Administrația Fluvială a Dunării de Jos" Galați, Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime" SA Constanța (société nationale « Administration des ports maritimes » SA, Constantza, Roumanie) et Compania Națională „Administrația Canalelor Navigabile" SA (société nationale « Administration des canaux navigables » SA, Roumanie) (ci-après, prises ensemble, l'« administration portuaire »), chacune dans les ports ou les zones relevant de sa compétence.

23 Les sociétés portuaires et les associations portuaires, soutenues par les pilotes portuaires, ont introduit un recours en annulation contre l'arrêté litigieux devant la Curtea de Apel Constanța (cour d'appel de Constantza, Roumanie), au motif que cet arrêté méconnaîtrait l'article 107, paragraphe 1, TFUE en accordant le droit exclusif de fournir le service de pilotage à l'administration portuaire. Le ministère des Transports a soutenu, en revanche, que l'arrêté litigieux est conforme aux règles en matière d'aides d'État, la condition de l'existence d'une activité économique n'étant pas remplie du fait de l'absence d'ouverture à la concurrence du service de pilotage conformément au règlement 2017/352.

24 Par un arrêt du 22 décembre 2021, la Curtea de Apel Constanța (cour d'appel de Constantza) a rejeté ce recours comme étant non fondé. Elle a considéré notamment que, en vertu du règlement 2017/352, le service de pilotage fourni dans les ports des États membres avait été exempté de l'application des règles de concurrence, compte tenu des implications que ce service peut avoir sur la sécurité et sur la protection de l'environnement, les administrations portuaires et des voies

navigables étant tenues de veiller à ce que ledit service soit assuré de manière efficace. Cette juridiction a également estimé que, lors de l'adoption de l'arrêté litigieux, il avait été tenu compte de la décision du Consiliul Concurenței (Conseil de la concurrence, Roumanie), du 10 août 2016, lequel avait constaté une défaillance sur le marché, à savoir, en l'occurrence, une violation des règles de concurrence par les opérateurs économiques chargés précédemment du service de pilotage.

25 Les requérants au principal ont formé un pourvoi contre ce jugement devant l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie), qui est la juridiction de renvoi. Cette dernière a demandé à la Commission de lui communiquer un avis relatif à la conformité de la réglementation en cause avec le droit de l'Union.

26 Dans cet avis, la Commission a considéré, premièrement, que l'arrêté litigieux avait accordé à l'administration portuaire un droit exclusif de fournir le service de pilotage dans certaines zones et certains ports, deuxièmement, que cette mesure était accordée au moyen de ressources d'État, était imputable à l'État, conférait un avantage sélectif à ses bénéficiaires et était susceptible d'affecter les échanges entre États membres et, troisièmement, qu'il appartenait à la juridiction nationale de déterminer si l'activité de pilotage constituait une activité économique et si l'arrêté litigieux faussait la concurrence.

27 La juridiction de renvoi s'interroge sur la qualification d'activité économique ou d'activité relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique du service de pilotage en cause et, dans l'hypothèse où il s'agirait d'une activité économique, sur la conformité au droit de l'Union de l'octroi exclusif de ce service, par l'arrêté litigieux, à des entités publiques. En particulier, elle se demande si la fourniture dudit service peut être exemptée de l'application des règles de concurrence en vertu du règlement 2017/352 ou si ses modalités d'organisation, telles que fixées par l'arrêté litigieux, peuvent constituer un monopole d'État interdit par l'article 107, paragraphe 1, TFUE et qui pourrait conduire à une violation de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services.

28 Dans ces conditions, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 107, paragraphe 1, TFUE et le règlement [2017/352] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'une mesure adoptée par un État membre en vertu de laquelle les services portuaires obligatoires de pilotage sont assurés exclusivement par certaines entités détenues par l'État, alors que, auparavant, de tels services étaient également fournis par des entreprises privées (non détenues par l'État), institue un monopole légal conforme au droit de l'Union, constituant une forme admissible de dérogation dans le cadre d'un marché concurrentiel, ou, au contraire, constitue une aide d'État incompatible avec le marché intérieur, de nature à exclure la concurrence sur le marché et pour le marché ? »

Sur la question préjudicielle

29 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 107, paragraphe 1, TFUE et le règlement 2017/352 doivent être interprétés en ce sens qu'une mesure adoptée par un État membre créant un monopole au profit de certaines entités publiques portuaires en vue de confier à ces dernières l'activité de pilotage obligatoire constitue une aide d'État incompatible avec le marché intérieur.

30 Afin d'apporter à la juridiction de renvoi une réponse utile, il importe de rappeler que, aux fins de la qualification d'une mesure adoptée par un État membre d'aide d'État, l'article 107, paragraphe 1, TFUE suppose notamment l'existence d'un avantage accordé à une entreprise. À cet égard, il y a lieu de souligner, d'une part, qu'est une entreprise, aux fins de l'application des dispositions du droit de l'Union en matière de concurrence, toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement. D'autre part, constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné (voir, en ce sens, arrêt du 22 octobre 2015, EasyPay et Finance Engineering, C-185/14, EU:C:2015:716, points 36 et 37 ainsi que jurisprudence citée).

31 En revanche, ne présentent pas de caractère économique les activités qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique (voir, en ce sens, arrêts du 1er juillet 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, point 24, et du 24 mars 2022, GVN/Commission, C-666/20 P, EU:C:2022:225, point 70).

32 Plus précisément, relèvent de telles prérogatives de puissance publique à la fois les activités qui le sont par essence, c'est-à-dire celles qui relèvent des fonctions essentielles de l'État (voir, en ce sens, arrêts du 19 janvier 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, points 24, 25 et 27, ainsi que du 18 mars 1997, Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, point 22), et les activités qui le sont par lien, c'est-à-dire celles qui sont indissociablement liées à ces fonctions. En effet, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où une entité publique exerce une activité économique qui peut être dissociée de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, cette entité, pour ce qui est de cette activité, agit en tant qu'entreprise, tandis que, si ladite activité économique est indissociable de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, l'ensemble des activités exercées par ladite entité demeurent des activités se rattachant à l'exercice de ces prérogatives (voir, en ce sens, arrêts du 26 mars 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commission, C-113/07 P, EU:C:2009:191, points 71 à 77, et du 12 juillet 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, point 38).

33 Afin de déterminer si une activité déterminée se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique, il convient d'examiner sa nature, son objet et les règles auxquelles elle est soumise (voir, en ce sens, arrêt du 10 juillet 2025, INTERZERO e.a., C-254/23, EU:C:2025:569, point 49 ainsi que jurisprudence citée).

34 En l'occurrence, la juridiction de renvoi s'interroge sur la qualification de l'activité de pilotage maritime, telle qu'elle est régie par l'OG nº 22/1999 et par l'arrêté litigieux.

35 À cet égard, il convient de relever d'emblée, ainsi que M. l'avocat général l'a souligné aux points 25 et 26 de ses conclusions, que le règlement 2017/352, qui relève de la politique des transports de l'Union et vise à promouvoir le transport maritime, n'a pas pour effet de consacrer le caractère de prérogative de puissance publique de cette activité ni d'exempter ladite activité de l'application des règles de concurrence, en général, et de l'article 107 TFUE, en particulier.

36 L'article 10 du règlement 2017/352 prévoit, certes, que le chapitre II de ce règlement n'est, sauf décision contraire des États membres, pas applicable au pilotage, lequel est défini, à l'article 2, point 8, dudit règlement comme étant « le service de guidage d'un bateau par un pilote ou un poste de pilotage afin de permettre son entrée dans la voie navigable d'accès au port, sa sortie de cette voie navigable d'accès ou sa navigation à l'intérieur du port en toute sécurité ».

37 Toutefois, l'exclusion du pilotage du champ d'application de ce chapitre II ne saurait être assimilée à une exclusion de cette activité du champ des règles de concurrence. En effet, le chapitre II porte spécifiquement sur l'accès au marché et l'organisation de la fourniture des services portuaires. Il fixe des exigences minimales applicables à la fourniture de ces services, concernant notamment les qualifications professionnelles des prestataires ainsi que le respect des exigences en matière de sécurité maritime, de sûreté ou de protection de l'environnement. Il prévoit, également, des mécanismes de contrôle du respect de ces exigences minimales ainsi que, dans certaines conditions, la possibilité de limiter le nombre de prestataires. Ces dispositions ont, ainsi, principalement pour objet d'encadrer l'organisation et les conditions d'accès à la fourniture des services portuaires et de réduire les restrictions susceptibles d'entraver leur fourniture.

38 L'article 10 du règlement 2017/352 doit, dès lors, être compris comme une disposition délimitant le champ d'application de ce seul chapitre II, et non comme établissant une quelconque qualification de principe quant à la nature, économique ou non économique, de l'activité de pilotage. Cette interprétation est confortée par le fait que les autres dispositions du règlement demeurent applicables à cette activité. Tel est, notamment, le cas du chapitre III de ce règlement, relatif à la transparence financière et à l'autonomie des autorités portuaires et des prestataires de services portuaires. Or, ainsi qu'il ressort du considérant 6 dudit règlement, les exigences de transparence financière poursuivent notamment l'objectif de garantir que la politique portuaire nationale soit pleinement conforme aux règles de concurrence, en particulier celles relatives aux aides d'État.

39 Partant, le règlement 2017/352 ne détermine pas la nature économique ou non économique, au sens de l'article 107 TFUE, de l'activité de pilotage. En tout état de cause, l'exclusion éventuelle de l'application du chapitre II de ce règlement à cette activité ne saurait être regardée comme révélant la volonté du législateur de l'Union de reconnaître que cette activité se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

40 Dès lors, dans la mesure où, ainsi qu'il ressort du dossier dont dispose la Cour, les autorités roumaines n'ont pas fait usage de la faculté, prévue à l'article 10 du règlement 2017/352, de soumettre le pilotage aux dispositions du chapitre II de ce règlement, il convient, afin de vérifier si l'activité de pilotage en cause au principal a un caractère économique ou se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique, de se fonder principalement sur les dispositions nationales applicables au pilotage, les modalités concrètes selon lesquelles cette activité est exercée et les conditions dans lesquelles elle est financée.

41 En vertu des dispositions de l'OG nº 22/1999, le « pilotage des navires de mer et des navires fluvio-maritimes à l'entrée dans les ports et à la sortie de ceux-ci, entre les postes d'amarrage du même port et sur les voies navigables intérieures » est qualifié de « service de sécurité », assuré sous le contrôle de l'État. Il est, en outre, fourni « à tous les utilisateurs qui font appel [aux pilotes], de manière permanente, non discriminatoire, uniforme et continue, dans des conditions égales de qualité, de durée et de prix ». Selon lesdites dispositions également, le caractère obligatoire du recours au pilotage pour certains ports, zones ou catégories de navires est déterminé par le ministre chargé des transports. À cet égard, l'arrêté litigieux a précisément pour objet de prévoir le caractère obligatoire du pilotage dans certains ports et certaines zones qu'il désigne.

42 Dans le prolongement de la résolution A.960 de l'Organisation maritime internationale, visée au considérant 39 du règlement 2017/352, en vertu de laquelle chaque zone de pilotage exige que le pilote possède une expérience hautement spécialisée et une connaissance des conditions locales, le

gouvernement roumain a précisé, dans ses observations écrites, que l'accès à la profession de pilote en Roumanie et le maintien en activité des pilotes sont subordonnés à une série de critères liés, notamment, à un niveau élevé de formation professionnelle, à la nécessité de posséder des brevets et à leur mise à jour régulière. Cette mise à jour régulière des brevets implique la participation à des formations et leur achèvement ainsi que la réalisation d'un nombre minimal de manœuvres de pilotage.

43 Les missions des pilotes ont été précisées dans la décision gouvernementale nº 811/2010, relative au contrôle par l'État du port, prévoyant que les pilotes doivent immédiatement informer les autorités compétentes de l'État du port des anomalies manifestes éventuelles qu'ils constatent dans l'exercice de leurs fonctions et qui risquent de compromettre la sécurité de la navigation ou de constituer une menace pour le milieu marin. Par ailleurs, selon l'ordonnance nº 42/1997, relative au transport maritime et sur les voies navigables intérieures, lorsque le pilote estime que le navire présente un risque pour la sécurité de la navigation ou pour la sûreté du port, ou observe des irrégularités dans l'exécution de la manœuvre, il peut demander à la capitainerie du port d'interrompre la navigation ou la manœuvre du navire qu'il pilote, jusqu'au rétablissement des conditions permettant la navigation en toute sécurité.

44 Il découle des dispositions nationales qui précèdent que c'est afin d'assurer l'exercice des fonctions essentielles de l'État que le législateur roumain a rendu obligatoire l'activité de pilotage pour certains ports, certaines zones ou certaines catégories de navires.

45 En effet, premièrement, l'activité de pilotage assurée par l'administration portuaire a pour objet même d'assurer la sécurité du trafic maritime et portuaire et, en prévenant les menaces pour le milieu marin, de protéger l'environnement dans un port. Ces missions d'intérêt général relèvent des fonctions essentielles de l'État (voir, en ce sens, arrêt du 18 mars 1997, Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, point 22) et sont, en l'occurrence, prises en charge par cette même administration portuaire.

46 Deuxièmement, les pilotes ne se bornent pas à respecter, eux-mêmes, les règles de sécurité de la navigation et de protection de l'environnement dans le port. En montant à bord des navires pour exercer leur activité de pilotage et en signalant d'éventuelles irrégularités aux autorités portuaires compétentes pouvant conduire à l'interruption de la navigation, les pilotes s'assurent que lesdites règles de sécurité et de protection de l'environnement soient respectées par ces navires.

47 Troisièmement, le caractère systématique de l'intervention des pilotes dans les ports et les zones concernés pour tous les navires, sous réserve d'exceptions limitées aux navires militaires et aux navires de plaisance, implique que l'essentiel des navires entrant, sortant ou naviguant dans ces ports et ces zones font l'objet d'un pilotage.

48 Il résulte de ces considérations que l'activité de pilotage assurée par l'administration portuaire est indissociable de celles visant, de manière générale, à contrôler le trafic maritime et portuaire et à en garantir la sécurité ainsi qu'à assurer la protection de l'environnement dans le port concerné. En effet, le pilotage participe directement à l'objectif de sécurité et de protection de l'environnement dans les ports poursuivi par les activités de contrôle comme de garantie de cette sécurité et de cette protection (voir, en ce sens, arrêt du 26 mars 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commission, C-113/07 P, EU:C:2009:191, point 76).

49 Ce rattachement à l'exercice de prérogatives de puissance publique n'est pas fondé sur les droits exclusifs octroyés à l'administration portuaire pour exercer l'activité de pilotage dans l'affaire au principal et est, ainsi, indépendant de l'octroi de ces droits. Il ne saurait, dès lors, être considéré que c'est le seul fait qu'un État membre choisisse, comme en l'occurrence, de soustraire, pour des considérations d'intérêt public, une activité au jeu de la concurrence en créant un monopole légal au bénéfice d'une entité chargée de droits exclusifs qui soit à l'origine de l'absence de caractère économique de cette activité (voir, en ce sens, arrêt du 10 juillet 2025, INTERZERO e.a., C-254/23, EU:C:2025:569, point 56 et jurisprudence citée).

50 Par ailleurs, est également indifférente en l'occurrence la circonstance que l'activité de pilotage est tarifiée, dès lors que les règles de cette tarification sont approuvées par les autorités publiques roumaines, en l'occurrence une entité publique indépendante, appelée « Conseil de surveillance naval ». Il est, en effet, de jurisprudence constante que le fait qu'un service fourni par un organisme public et se rattachant à l'exercice par ce dernier de prérogatives de puissance publique est fourni contre une rémunération ne suffit pas à faire qualifier l'activité exercée d'activité économique et l'entité qui l'exerce d'entreprise, lorsque cette rémunération est approuvée par les autorités publiques (voir, en ce sens, arrêt du 18 mars 1997, Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, points 22 à 25).

51 Enfin, la circonstance que l'activité de pilotage ait pu, dans un autre contexte que celui de la réglementation roumaine applicable au principal, être considérée comme étant une activité économique ou que le règlement 2017/352 ne l'exempte pas de l'application des règles de concurrence ne permet pas d'exclure que l'activité de pilotage en cause dans l'affaire au principal puisse être rattachée à l'exercice de prérogatives de puissance publique. En effet, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence rappelée au point 32 du présent arrêt, il est possible que des activités ayant en principe un caractère économique perdent ce caractère lorsqu'elles se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique, en ce qu'elles sont indissociables de cet exercice.

52 Ainsi, l'activité de pilotage, telle qu'elle est régie par l'OG n° 22/1999 et par l'arrêté litigieux, doit être considérée comme se rattachant à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Elle ne peut, dès lors, être qualifiée d'activité économique, ce qui exclut également que l'arrêté litigieux, qui confère des droits exclusifs pour l'exercice de cette activité, octroie une aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, sans qu'il y ait lieu de vérifier si les autres conditions devant être remplies pour qualifier une mesure d'aide d'État sont réunies en l'occurrence.

53 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 107, paragraphe 1, TFUE et le règlement 2017/352 doivent être interprétés en ce sens qu'une mesure adoptée par un État membre créant un monopole au profit de certaines entités publiques portuaires en vue de confier à ces dernières l'activité de pilotage obligatoire des navires, contre rémunération approuvée par les autorités publiques, ne constitue pas une aide d'État pour autant que cette activité soit indissociable des missions d'intérêt général de contrôle et de sécurité du trafic maritime ainsi que de protection de l'environnement dans un port assignées à ces entités.

Sur les dépens

54 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

L'article 107, paragraphe 1, TFUE et le règlement (UE) 2017/352 du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2017, établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports,

doivent être interprétés en ce sens que :

une mesure adoptée par un État membre créant un monopole au profit de certaines entités publiques portuaires en vue de confier à ces dernières l'activité de pilotage obligatoire des navires, contre rémunération approuvée par les autorités publiques, ne constitue pas une aide d'État pour autant que cette activité soit indissociable des missions d'intérêt général de contrôle et de sécurité du trafic maritime ainsi que de protection de l'environnement dans un port assignées à ces entités.

Signatures