

# Version anonymisée

Traduction

C-246/22-1

**Affaire C-246/22**

## **Demande de décision préjudicielle**

### **Date de dépôt :**

8 avril 2022

### **Juridiction de renvoi :**

Amtsgericht Köln (Allemagne)

### **Date de la décision de renvoi :**

25 mars 2022

### **Personnes concernées :**

BW

### **Parties intervenantes :**

Staatsanwaltschaft Köln (Allemagne)

Bundesamt für Güterverkehr (Allemagne)

---

[OMISSIS]

[OMISSIS]

**Amtsgericht Köln (Allemagne)**

### **Ordonnance**

Dans la procédure relative à une amende administrative

contre BW,

Domiciliée à [OMISSIS] Roumanie

[OMISSIS]

pour infraction administrative en vertu de la législation en matière de cabotage

L'Amtsgericht Köln (tribunal de district de Cologne) a,

[OMISSIS]

le 25/03/2022

décidé :

En vertu de l'article 267 TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne est saisie, à titre préjudiciel, de la question suivante :

Le transport de conteneurs vides vers [le chargement] ou depuis [le déchargement] constitue-t-il une partie indissociable du transport des conteneurs chargés, de telle sorte que le transport des conteneurs vides prend part au traitement préférentiel accordé au transport des conteneurs pleins dans la mesure où ceux-ci sont, dans le cadre du transport combiné, exemptés des dispositions relatives au cabotage ?

La question juridique pertinente à l'égard de la solution du litige est celle de savoir si le transport de conteneurs vides, qui, en lui-même, ne répond pas aux conditions du transport combiné au sens des articles 15 à 17 de la « Verordnung über grenzüberschreitenden Güterverkehr und den Kabotageverkehr » (règlement allemand relatif aux transports internationaux de marchandises par route et au transport par cabotage), fait également l'objet d'un traitement préférentiel au sens de la norme citée, et est ainsi exempté des limitations visant le cabotage, lorsque le transport des conteneurs pleins satisfait aux conditions du transport combiné au sens de la norme citée.

Il est sursis à statuer dans l'attente de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

### Motifs

#### I.

Les 22 janvier et 6 février 2020, le Bundesamt für Güterverkehr (Office fédéral des transports de marchandises) a effectué un contrôle d'exploitation auprès de la société Contargo Rhein-Neckar GmbH [OMISSIS] ; à cette occasion, il a émis des objections à l'encontre d'un total de 60 transports effectués par la société TIM-Trans Impex SRL [OMISSIS] entre le 6 mai 2019 et le 27 mai 2019 pour la société Contargo. L'intéressée est la gérante de l'entreprise TIM-Trans. Le Bundesamt lui reproche d'avoir transporté, dans au moins 57 cas, des conteneurs vides qui ne relèvent pas du traitement préférentiel accordé au transport combiné en vertu des articles 15 et suivants de la « Verordnung über grenzüberschreitenden Güterverkehr und den Kabotageverkehr » (règlement allemand relatif aux transports internationaux de marchandises par route et au transport par cabotage) et qui constituaient par conséquent des transports de cabotage. L'intéressée, en sa qualité de gérante, aurait donc enfreint la limitation de 3 [transports] en 7 [jours] prévue à l'article 8 du règlement n° 1072/2009/CE.

L'intéressée ne conteste pas avoir effectué les transports eux-mêmes. Elle défend néanmoins la position juridique selon laquelle le transport des conteneurs vides ferait partie du transport des conteneurs chargés lequel relève – le Bundesamt für Güterverkehr et l'intéressée étant d'accord sur ce point – du traitement préférentiel accordé au « transport combiné » et satisfait à l'ensemble des conditions visées aux articles 15 et suivants de la « Verordnung über grenzüberschreitenden Güterverkehr und den Kabotageverkehr » (règlement allemand relatif aux transports internationaux de marchandises par route et au transport par cabotage). Selon l'intéressée, le transport de conteneurs vides, après leur déchargement, vers un nouveau lieu de chargement ferait partie du contrat de transport et ne pourrait pas être considéré isolément. En effet, les activités commerciales de l'intéressée auraient pour objet de transporter des conteneurs pleins, pris en charge dans un terminal terrestre de conteneurs, vers leurs destinataires respectifs ainsi que de transporter, après leur déchargement, les conteneurs désormais vides vers un terminal terrestre de conteneurs. Pendant leur déchargement, les conteneurs pleins restent posés sur le châssis du camion et c'est de cette manière aussi que les conteneurs vides sont chargés. Après leur rechargement, le transport est effectué vers le terminal terrestre de conteneurs et, à partir de celui-ci, vers des ports afin d'être expédiés par la voie maritime sur un navire. Compte tenu tant de l'objectif général de l'Union d'écouler de manière efficace le volume de trafic et de réduire si possible la charge sur les routes et sur l'environnement que de ce modèle économique particulier, il serait donc, selon l'intéressée, juste de ne pas considérer isolément le transport des conteneurs vides, mais de le considérer comme faisant partie intégrante du contrat de transport, et ainsi lui permettre de prendre part au traitement préférentiel accordé au transport combiné. Elle s'en explique de manière détaillée dans le mémoire de sa défenseuse du 04.01.2022 (pages 40 et suivantes du dossier principal). Elle y fait en particulier référence à un avis émis le 20.07.2020 par la direction générale mobilité et transport de la Commission européenne dont une traduction officielle en allemand figure aux pages 21 et suivantes du dossier ; les renseignements fournis originalement en anglais figurent aux pages 17 et suivantes du dossier. Dans ces renseignements fournis à la demande de M. Beuck, agissant en sa qualité de président de l'association DSLV Bundesverband Spedition und Logistik e.V à Berlin, la Commission expose que, s'agissant de la qualification juridique du transport de conteneurs vides après ou avant le « transport principal » proprement dit, différentes interprétations des dispositions concernées du droit européen sont possibles. Notamment les autorités allemandes soutiennent que le transport des conteneurs vides avant [un chargement] ou après un déchargement relèverait des dispositions du règlement (CE) n° 1072/2009 et que, par conséquent, lui aussi devrait satisfaire aux conditions du cabotage. La Commission estime que des transports tels que celui en cause en l'espèce, qui sert exclusivement à transporter un conteneur vide vers [un lieu] de chargement ou de déchargement devrait être considéré comme faisant partie d'un transport d'ensemble et que, dans cette mesure, il devrait être distingué du cas d'un transport autonome de conteneur, par exemple à la suite de son achat ou sa location de longue durée. Selon la Commission, le règlement (CE) n° 1072/2009 pourrait parfaitement s'appliquer

dans ce cas. Toutefois, il existerait aussi des cas dans lesquels le transport de conteneurs vides constitue un élément d'un contrat de transport qui serait couvert par la directive 92/106/CE du Conseil et qui, ainsi, prendrait part au traitement préférentiel accordé au transport combiné. Il n'y aurait en revanche par ailleurs aucune raison de considérer un acheminement, au titre du transport combiné, de conteneurs vides comme une opération distincte qui serait soumise aux dispositions du règlement (CE) n° 1072/2009, notamment au regard des dispositions en matière de cabotage. Dans son avis, la Commission expose ensuite : « Enfin, il convient encore de préciser qu'il est possible que l'éventuel transport supplémentaire d'un conteneur à partir d'un terminal où, en vertu de contrat de transport, le conteneur vide devait être laissé, vers le terminal dont il provenait à l'origine, ne relève pas de ce qui est exposé ci-dessus et puisse constituer effectivement une opération de transport autonome ».

En date du 30/10/2020, le Bundesamt für Güterverkehr, autorité répressive compétente, a rendu une décision prononçant une amende administrative d'un montant de 8 625 euros pour violation par négligence des dispositions en matière de transport par cabotage (pages 211 et suivantes du dossier).

Cette décision a été notifiée à l'ancien défenseur le 05.11.2020 (page 222 du dossier). Sa réclamation était datée du 09.11.2020 et a été reçue le même jour par l'autorité (page 223 du dossier). L'intéressée a motivé sa réclamation par les mêmes motifs que ceux qu'elle avait évoqués lors de son audition. Elle a notamment exprimé sa conviction juridique que les transports objectés relèveraient de l'exception prévue pour le transport combiné par la directive 92/106/CEE ou par l'article 13 de la « Verordnung über grenzüberschreitenden Güterverkehr und den Kabotageverkehr » (règlement allemand relatif aux transports internationaux de marchandises par route et au transport par cabotage) ; en outre, il s'agirait d'un contrat de transport unique en vertu de l'article 407, paragraphe 1, du code de commerce allemand. Selon elle, les transports ne devraient pas être considérés isolément, mais, au contraire, comme faisant partie d'un contrat principal.

Le Bundesamt für Güterverkehr défend la position juridique selon laquelle le transport de conteneurs vides avant ou après un chargement/déchargement ne prend pas part au traitement préférentiel accordé au transport combiné au sens des articles 13 et suivants de la « Verordnung über grenzüberschreitenden Güterverkehr und den Kabotageverkehr » (règlement allemand relatif aux transports internationaux de marchandises par route et au transport par cabotage), mais doit au contraire être considéré isolément comme différents contrats de transport. Ceux-ci relèveraient donc, dans le cas où le transport est effectué par une entreprise ayant son siège à l'étranger, des dispositions de l'article 8 du règlement (CE) n° 1072/2009 emportant pour conséquence que les limitations au cabotage qui y sont prévues – notamment l'obligation d'effectuer un transport international et la règle de 3 en 7 – devraient être respectées.

## II.

La juridiction de renvoi – l’Amtsgericht Köln – [OMISSIS] estime que, en l’état actuel, ce qui est déterminant en l’espèce est de savoir si le transport de conteneurs vides avant ou après un chargement/déchargement fait partie du transporteur du conteneur chargé dans le cadre d’un transport combiné ou s’il doit être considéré comme un transport juridiquement distinct.

Le droit européen ne prévoit à cet égard aucune disposition claire. Une telle disposition claire ne ressort pas non plus du droit national allemand.

1.

Tout d’abord, le règlement (CE) n° 1072/2009 ne contient pas de disposition claire. Aux termes de son considérant 16, il ne s’applique précisément pas au transport combiné, celui-ci étant libellé comme suit :

« Le présent règlement s’applique sans préjudice des dispositions concernant le transport aller ou retour de marchandises par route formant une partie d’un transport combiné tel qu’il est défini dans la directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l’établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres.

Les trajets nationaux par route effectués dans un État membre d’accueil qui ne font pas partie d’un transport combiné tel qu’il est défini dans la directive 92/106/CEE entrent dans la définition des transports de cabotage et devraient, par conséquent, être soumis aux exigences du présent règlement ».

Cela signifie que le règlement ne doit pas affecter les dispositions relatives au transport aller ou retour de marchandises dans le cadre d’un transport combiné, sans toutefois se prononcer sur la question de savoir ce qu’est exactement une partie d’un transport combiné.

Le considérant 16 énonce en outre que les trajets nationaux qui ne font pas partie d’un transport combiné doivent relever des dispositions relatives au cabotage, mais ne se prononce pas non plus sur la question de savoir si les transports en cause font ou non partie du transport combiné.

2.

La « directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l’établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres » elle aussi ne contient aucune disposition explicite. Certes, le considérant, qui énonce qu’un développement plus poussé des transports combinés comme alternative au transport routier est nécessaire dans l’intérêt public, pourrait plaider dans le sens d’une interprétation large. Toutefois, les règles très détaillées prévues à l’article 1<sup>er</sup> pourraient s’y opposer, règles qui, entre autres, exigent non seulement une longueur minimale du conteneur

(20 pieds), mais prévoient en outre que les marchandises doivent être transportées, s'agissant du trajet initial, entre le point de chargement et la gare ferroviaire d'embarquement appropriée ou, s'agissant de la partie terminale, entre la gare ferroviaire de débarquement appropriée et le point de déchargement ou dans un rayon n'excédant pas 150 kilomètres à vol d'oiseau à partir du port fluvial ou maritime d'embarquement ou de débarquement. Cette disposition très détaillée plaide en ce sens de ne pas considérer, de manière globale et dans tous les cas, le transport de conteneurs vides avant [le chargement] ou après le déchargement comme une partie d'un transport combiné ; en effet, ce transport de conteneurs vides pourrait, non seulement dans des cas exceptionnels, mais aussi de manière générale, être effectué sur des distances nettement supérieures à 100 ou 150 kilomètres, de même qu'entre des États européens ; il serait ainsi douteux que cela puisse encore répondre au sens et à la finalité du traitement préférentiel accordé au transport combiné, à savoir de soulager l'environnement et les routes européennes, et que le traitement préférentiel accordé au transport combiné puisse ainsi se justifier.

Selon la juridiction de renvoi, l'article 3 de la « directive 92/106/CEE du Conseil, du 7 décembre 1992, relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres » s'oppose également à une interprétation extensive ; en effet, cet article ne prévoit pas qu'il faille fournir et confirmer dans le document de transport des indications relatives au lieu et au trajet du transport du conteneur vide.

Le contrôle, manifestement voulu au travers de l'article 3, des conditions relatives au respect des mentions obligatoires du transport combiné commercial – notamment l'indication des gares et ports maritimes de chargement et déchargement – qui doivent être inscrites et confirmées par un cachet de l'administration compétente concernée avant que le transport ne soit effectué, n'englobe, selon la juridiction de renvoi, pas les transports par route de conteneurs vides entre le chargement et le déchargement. Ces transports ne seraient pas visés par les conditions de fond strictes de l'article 1<sup>er</sup> et par les conditions formelles strictes de l'article 3 relatives à la confirmation, au contrôle et à la fixation du trajet du transport et ils pourraient donc être organisés de manière relativement libre. Cela ne répond manifestement pas à la volonté du Conseil dans la directive évoquée.

3.

Enfin, il n'y a dans le droit commercial allemand, notamment l'article 407 du code de commerce allemand, aucun élément allant dans le sens de cette interprétation. À cet égard, la juridiction de renvoi part du principe que l'aménagement concret du contrat – notamment la question de savoir si le transport des conteneurs vides fait partie du contrat de transport relatif aux conteneurs entiers – ne peut jouer aucun rôle d'un point de vue juridique. En effet, le droit privé des contrats ne peut pas déterminer les dispositions du droit public, telles qu'en l'espèce les dispositions du droit européen, ni ne peut exercer

d'influence sur de telles dispositions. Il ne peut notamment pas être laissé aux parties la faculté de contourner les dispositions de droit public et les dispositions en matière d'amendes administrative au travers d'un aménagement spécifique de leur contrat de transport de droit privé.

### III.

D'une part, comme cela a été exposé, la juridiction de renvoi considère nécessaire à la solution du litige de clarifier cette question. D'autre part, elle estime aussi que cette question s'impose dans l'intérêt d'un traitement uniforme dans les pays membres de l'Union européenne, étant donné qu'il se peut que la réponse à cette question y soit variable avec pour conséquence que le transport combiné englobe le transport de conteneurs vides dans certains pays, mais pas dans d'autres. Cela entraînerait une inégalité de traitement puisque, dans les pays dans lesquels une interprétation stricte est préconisée tel que c'est actuellement le cas en République fédérale d'Allemagne, il faut nécessairement s'attendre à des violations des dispositions en matière de cabotage et donc à des amendes administratives élevées alors que, dans les pays qui ont une interprétation plus large, le traitement préférentiel accordé au transport combiné s'applique et que donc les entreprises peuvent agir plus librement. Pour des motifs de sécurité juridique et d'égalité de traitement de l'ensemble des entreprises de transport qui, à l'issue d'un transport combiné, transportent des conteneurs vides, il apparaît approprié de contribuer à donner dans l'ensemble de l'Europe une réponse uniforme à cette question.

Pour autant qu'on puisse en juger, la Cour n'a pas encore rendu de décisions sur cette question.

[OMISSIS]