

Affaire C-128/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

26 février 2021

Juridiction de renvoi :

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Lituanie)

Date de la décision de renvoi :

17 février 2021

Partie demanderesse :

Lietuvos notarų rūmai

M. S.

S. Š

D. V.

V. P.

J. P.

D. L.-B.

D. P.

R. O. I.

Partie défenderesse :

Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba

LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

ORDONNANCE

AU NOM DE LA RÉPUBLIQUE DE LITUANIE

17 février 2021

Vilnius

La chambre élargie du Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas [OMISSIS] [nom des juges] a examiné en audience publique d'appel, selon la procédure orale, une affaire administrative engagée par le pourvoi du défendeur, le Conseil de la concurrence de la République de Lituanie, contre l'arrêt rendu par le Vilniaus apygardos administracinis teismas, le 19 février 2019, dans une affaire administrative engagée par le recours des requérants, la Chambre des notaires de Lituanie, M. S., S. Š., D. V., V. P., J. P., D. L.-B., D. P. et R. O. L, contre le défendeur, le Conseil de la concurrence de la République de Lituanie, et des tiers intéressés, le ministère de la Justice de la République de Lituanie et le ministère des Finances de la République de Lituanie, en vue de l'annulation d'une décision.

La chambre élargie

Constate :

I.

- 1 La présente affaire porte sur un litige opposant les parties requérantes, la Chambre des notaires de Lituanie (Lietuvos notarų rūmai, ci-après la « Chambre des notaires »), les notaires M. S., S. Š., D. V., V. P., J. P., D. L.-B., D. P. et R. O., (ci-après les « notaires requérants ») à la partie défenderesse, le Conseil de la concurrence de la République de Lituanie (Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, ci-après le « Conseil de la concurrence » ou le « défendeur ») relatif à une partie de la décision n° 2S-2(2018) du Conseil de la concurrence, du 26 avril 2018, relative à la conformité d'actes de la Chambre des notaires et des notaires requérants aux exigences de l'article 5 de la loi sur la concurrence lituanienne et de l'article 101 TFUE (ci-après la « décision attaquée »), dans laquelle il a été constaté que la Chambre des notaires et les notaires requérants, qui sont membres du présidium de la Chambre des notaires (ci-après le « présidium »), ont violé les exigences de l'article 5, paragraphe 1, point 1, de la loi sur la concurrence lituanienne (Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, ci-après la « loi sur la concurrence ») et de l'article 101, paragraphe 1, sous a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »), et par laquelle les requérants sont tenus de mettre fin à l'infraction, si celle-ci se prolonge, et se voient infliger une amende. [Or. 2]
- 2 Par arrêt du 19 février 2019, le Vilniaus apygardos administracinis teismas a fait droit au recours des requérants, la Chambre des notaires et les notaires requérants (désignés ensemble ci-après les « requérants »), et a annulé la partie contestée de la décision attaquée.
- 3 Le Conseil de la concurrence a formé un pourvoi, par lequel celui-ci demande l'annulation de l'arrêt du Vilniaus apygardos administracinis teismas du

19 février 2019 et qu'il soit statué de nouveau en rejetant le recours des requérants.

III.

Fondement juridique. Droit de l'Union

- 4 L'article 101, paragraphe 1, sous a), TFUE dispose : « Sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur, et notamment ceux qui consistent à : a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction ». Le paragraphe 2 de cet article dispose : « Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls de plein droit ».

Fondement juridique. Droit national

- 5 L'article 5, paragraphe 1, point 1, de la loi lituanienne sur la concurrence (Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas Nr. VIII-1099, dans sa version découlant de la loi n° XIII-193, du 12 janvier 2017) dispose : « Tous les accords ayant pour objet de limiter la concurrence ou qui restreignent ou peuvent restreindre la concurrence sont interdits et sont nuls dès le moment de leur conclusion, y compris ceux qui consistent à établir (fixer) directement ou indirectement le prix de certains biens ou d'autres conditions d'achat ou de vente ».
- 6 L'article 3, paragraphe 19, de la loi sur la concurrence dispose : « On entend par « accord » les contrats conclus sous toute forme (écrite ou orale) entre deux ou plusieurs opérateurs économiques ou des pratiques concertées entre opérateurs économiques, y compris les décisions prises par un ensemble d'opérateurs économiques (une association, un groupement, un consortium, etc.) ou des représentants d'un tel ensemble ». Il est prévu au paragraphe 22 du même article que l'« [o]n entend par « entreprise » une entreprise, un ensemble d'entreprises (associations, groupements, consortiums, etc.), un établissement ou une organisation, ou d'autres personnes morales ou physiques qui exercent ou peuvent exercer des activités économiques dans la République de Lituanie, dont les actions ont une incidence sur l'activité économique dans la République de Lituanie ou dont les intentions, si elles se réalisent, peuvent affecter cette activité. Les entités de l'administration publique de la République de Lituanie sont considérées comme étant des opérateurs économiques si elles exercent des activités économiques ».
- 7 L'article 2 de la loi lituanienne relative au notariat (*Lietuvos Respublikos notariato įstatymas*, ci-après la « loi relative au notariat ») (dans sa version découlant de la loi n° XIII-570, du 29 juin 2017) dispose : « Un notaire est une personne habilitée par l'État, exerçant les fonctions prévues par la présente loi, en

attestant que des transactions et documents ne soient pas illicites dans le cadre de relations juridiques civiles. Un notaire peut être également un intermédiaire agréé (médiateur) dans le cadre de litiges civils en vue de les résoudre ».

- 8 L'article 6, premier alinéa, de la loi relative au notariat dispose : « Le nombre de notaires, leur siège et leur ressort territorial sont établis par le ministre de la Justice de la République de Lituanie selon la méthodologie qu'il a établi pour apprécier les besoins de services juridiques fournis par les notaires aux résidents ».
- 9 L'article 6², premier et sixième alinéas, de la loi relative au notariat dispose : « La responsabilité civile professionnelle des notaires est couverte par une assurance obligatoire au titre des dommages causés aux personnes physiques ou morales dans l'exercice de leurs activités professionnelles notariales et dépassant 290 euros. [...] Si la prestation d'assurance est insuffisante pour réparer l'intégralité du dommage, la différence entre la prestation d'assurance et les dommages réels est couverte par le notaire qui a causé le dommage ». **[Or. 3]**
- 10 L'article 8 de la loi relative au notariat dispose : « Les notaires de la République de Lituanie intègrent la Chambre des notaires [...]. Tout notaire est membre de la Chambre des notaires. La Chambre des notaires est une personne morale. Le statut de de la Chambre des notaires est adopté par l'assemblée de la Chambre des notaires et approuvé par le ministre de la Justice de la République de Lituanie ».
- 11 L'article 9 de la loi relative au notariat dispose : « Les principales missions de la Chambre des notaires sont les suivantes : 1) coordonner les activités des notaires ; 2) veiller à l'amélioration des qualifications des notaires ; 3) protéger et représenter les intérêts des notaires devant les autorités publiques et administratives ; 4) élaborer des projets d'actes réglementaires sur les questions relatives à la profession notariale et les présenter au ministre de la Justice de la République de Lituanie ; 5) uniformiser la pratique notariale ; 6) superviser la manière selon laquelle les notaires accomplissent leurs fonctions et respectent les exigences de l'éthique professionnelle ; 7) assurer la conservation et l'utilisation des documents élaborés au cours des activités professionnelles notariales ; 8) veiller au déroulement des stages des notaires ; 9) réaliser les autres missions prévues par d'autres lois et le statut de la Chambre des notaires ».
- 12 L'article 10, point 7, de la loi relative au notariat prévoit que dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, la Chambre des notaires prend des mesures permettant d'assurer l'uniformité de la pratique notariale.
- 13 L'article 11, paragraphes 2 et 3, de la loi relative au notariat prévoit : « Le ministre de la Justice de la République de Lituanie approuve les actes réglementaires visés dans la présente loi, eu égard à l'avis du présidium de la Chambre des notaires. Si le ministre de la Justice de la République de Lituanie considère que les résolutions ou décisions de la Chambre des notaires ne sont pas conformes à la législation de la République de Lituanie, il peut former un recours

devant le tribunal régional de Vilnius visant à l'annulation de ces résolutions ou décisions. Ce recours doit être formé dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la résolution ou de la décision faisant l'objet du recours ».

- 14 L'article 12 de la loi relative au notariat dispose : « Les notaires exercent leurs compétences nonobstant l'influence des autorités publiques ainsi que des autorités budgétaires, et n'obéissent qu'aux lois ». L'article 13 de la loi relative au notariat prévoit notamment que les notaires respectent les décisions de la Chambre des notaires dans le cadre de leurs activités.
- 15 L'article 16 de la loi relative au notariat dispose : « Un notaire est tenu responsable conformément aux modalités prévues par le code civil de la République de Lituanie et la présente loi au titre des dommages causés à des personnes physiques et morales par des actes fautifs de sa part, de la part de son agent ou du personnel de son étude notariale dans l'exercice des activités professionnelles notariales. Un notaire est tenu responsable en sa qualité d'agent public des violations des lois ou d'autres actes réglementaires commises au cours de l'établissement d'actes notariés faisant l'objet d'une responsabilité pénale ou administrative ».
- 16 L'article 19, paragraphes 1 et 2, de la loi relative au notariat dispose : « Un notaire facture des honoraires au titre de la réalisation des actes notariés, de l'élaboration des projets de transactions, des consultations et des services techniques, dont les montants (la tarification) est fixé par le ministre de la Justice de la République de Lituanie, en tenant compte des critères d'établissement des montants (de la tarification) des honoraires des notaires mentionnés à l'article 19¹ de la présente loi et en concertation avec le ministre des Finances de la République de Lituanie et la Chambre des notaires. Le taux des honoraires doit garantir au notaire des revenus lui permettant d'être économiquement indépendant, d'assurer de bonnes conditions de service aux clients, d'employer un personnel disposant des qualifications nécessaires et d'avoir un bureau bien équipé techniquement. [...] En fonction de la situation financière du client, un notaire peut l'exonérer en totalité ou en partie du paiement des honoraires ».
- 17 L'article 19¹ de la loi relative au notariat dispose : « Les montants (la tarification) des honoraires des notaires au titre de la réalisation des actes notariés, de la préparation des projets de transactions, des consultations et des services techniques sont fixés compte tenu des critères suivants : 1) de la valeur de la transaction authentifiée ou d'un autre acte notarié ; 2) de l'acte notarié dressé ou de la nature du service rendu ; 3) de la garantie de l'indépendance économique du notaire ; 4) des risques liés à l'activité professionnelle du notaire et à sa responsabilité civile ; 5) des subventions croisées ; 6) des coûts ».
- 18 L'article 20¹, paragraphe 1, de la loi relative au notariat dispose : « Il est interdit à un notaire de promouvoir par de la publicité, directement ou indirectement, ses activités professionnelles ».

- 19 L'article 21 de la loi relative au notariat dispose : « Un notaire exerce de manière autonome et est économiquement indépendant ». [...]
- 20 L'article 26 de la loi relative au notariat prévoit : « les notaires dressent les actes notariés suivants : 1) approuvent les transactions ; 2) délivrent les certificats du droit sur la succession ; 3) délivrent les certificats du droit de propriété sur une part du patrimoine commun des époux ; 4) certifient des copies des documents et leurs extraits ; 5) attestent l'authenticité d'une signature dans des documents ; 6) certifient la traduction de documents d'une langue à l'autre ; 7) attestent le fait **[Or. 4]** qu'une personne physique est vivante et le lieu de son domicile ; 8) acceptent de conserver les testaments assimilés aux testaments officiels et les testaments personnels ; 9) certifient la date de notification des documents ; 10) transmettent les déclarations de certaines personnes physiques et morales à d'autres personnes physiques et morales ; 11) inscrivent des sommes d'argent sur un compte de dépôt ; 12) reçoivent les rapports de mer ; 13) font opposition aux billets à ordre et aux chèques ; 14) dressent des actes exécutoires sous forme notariée approuvant les transactions entraînant des obligations financières, ainsi qu'en matière de billets à ordre ou de chèques faisant ou non l'objet d'une opposition ; 15) dressent des actes exécutoires en vue du recouvrement obligatoire d'une dette en vertu d'une hypothèque (nantissement) à la demande du créancier ; 16) établissent ou certifient les documents relatifs à l'authenticité des données fournies en vue de l'enregistrement des personnes morales et attestent qu'il est possible d'enregistrer une personne morale, car les obligations prévues par la législation ou l'acte constitutif sont remplies et les circonstances prévues par la législation ou les documents constitutifs sont réunies ; 17) attestent la conformité des documents de création des personnes morales aux exigences de la législation ; 18) attestent, selon les modalités fixées par le gouvernement lituanien, les documents par un certificat (apostille) ; 19) effectuent les autres actes notariés prévus par la législation. Il est reconnu que les faits constatés dans les documents certifiés sous forme notariée sont établis et n'ont pas à être prouvés, tant que ces documents (ou une partie d'entre eux) ne sont pas reconnus invalides selon les modalités fixées par la législation ».
- 21 L'article 28, paragraphe 1, de la loi relative au notariat dispose : « Les actes notariés peuvent être dressés auprès de tout notaire, sauf en matière successorale. Le ministre de la Justice de la République de Lituanie fixe dans ces cas le ressort territorial des notaires ».
- 22 L'article 45 de la loi relative au notariat dispose : « Un notaire atteste des transactions à l'égard desquelles une forme notariée obligatoire est prévue par le code civil ou d'autres lois dans les cas précisés par le code civil. Un notaire peut également attester des transactions qui, en vertu de la législation, peuvent être opérées sous forme orale ou devoir être opérées sous forme écrite ordinaire ».
- 23 [OMISSIS] [définition de la servitude donnée par le code civil lituanien]
- 24 [OMISSIS] [définition de l'hypothèque donnée par le code civil lituanien]

- 25 [OMISSIS] [définition des sûretés donnée par le code civil lituanien]
- 26 [OMISSIS] [définition du contrat d'échange donnée par le code civil lituanien]
- 27 L'article 8, paragraphes 6 et 7, du statut de la Chambre des notaires de Lituanie, approuvé par arrêté n° 1R-3, du 3 janvier 2008, du ministre de la Justice lituanien (ci-après le « statut ») dispose : « la Chambre des notaires, lorsqu'elle accomplit ses missions, exerce les fonctions suivantes : 6) elle prend des mesures pour uniformiser la pratique notariale ; 7) synthétise la pratique notariale et donne des avis aux notaires ».
- 28 L'article 18, paragraphe 1, du statut prévoit : « Le présidium est un organe collégial de direction de la Chambre des notaires. Le présidium se compose de huit membres, que l'assemblée de la Chambre des notaires désigne (choisit) pour trois ans ».
- 29 L'article 19, paragraphes 1, 2, 4 et 6, du statut prévoit : « 1. [...] les assemblées des notaires des ressorts concernés élisent un candidat visant à devenir membre du présidium. [...] 2. Les élections des candidats visant à devenir membre du présidium ont lieu dans les ressorts par un scrutin public ou secret. [...] 4. Tout membre du présidium rend compte devant l'assemblée des notaires du ressort territorial qui a été convoquée ayant proposé sa candidature. 6. Le président et le vice-président sont des membres du présidium. Le président dirige le présidium ».
[Or. 5]
- 30 Le président et le vice-président de la Chambre des notaires sont élus par l'assemblée de la Chambre des notaires (articles 26, paragraphe 3, et 28, paragraphe 3, du statut).
- 31 L'article 20, paragraphe 1, du statut prévoit que le présidium s'assure de la bonne exécution des fonctions de la Chambre des notaires, et il est notamment indiqué à l'article 23 que les décisions du présidium sont prises à la majorité simple par un vote public.
- 32 L'article 25 du statut prévoit : « Les décisions du présidium relatives à l'application pratique de la législation et les décisions du présidium sur d'autres questions pertinentes sont communiquées dans un délai de cinq jours ouvrés au ministère de la Justice de la République de Lituanie et publiées sur le site internet de la Chambre des notaires ».
- 33 L'article 10, point 4, du statut prévoit notamment que tout membre de la Chambre des notaires doit exécuter les décisions du présidium de la Chambre des notaires.
- 34 Le ministre de la Justice lituanien a approuvé, par arrêté n° 57 du 12 septembre 1996, le barème provisoire des honoraires des notaires au titre de la réalisation d'actes notariés, de la préparation de projets de contrats, des consultations et des services techniques, (« *Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas Nr. 57 dėl notarų imamo atlyginimo už notarinių veiksmyų atlikimą, sandorių*

projektų rengimą, konsultacijas ir technines paslaugas laikinųjų dydžių patvirtinimo », ci-après le « barème provisoire »). La majeure partie des honoraires prévus par cet acte en fonction de l'importance des actes notariés lors de la période pertinente en l'espèce sont indiqués par intervalle, en fixant les honoraires minimaux et maximaux du notaire selon l'importance de l'acte notarié [OMISSIS] [données statistiques fournies à titre d'exemple].

- 35 Il était prévu au point 1.7 du barème provisoire (dans sa version découlant de l'arrêté n° 1R-182, du 29 juin 2012) que [les honoraires exigibles] au titre de l'authentification d'une hypothèque d'un bien immobilier sont de 0,2 à 0,3 % de la valeur du bien, mais sont d'au moins 50 litas lituaniens et au plus de 500 litas lituaniens (par conséquent de 0,2 à 0,3 % de la valeur du bien, mais d'au moins 14,48 euros et d'au plus 144,8 euros à compter du 1^{er} janvier 2015). Il est indiqué dans la partie « Remarques » du barème provisoire que « [l]es honoraires du notaire au titre de l'authentification d'une transaction hypothécaire sont calculés à partir de la valeur du bien hypothéqué indiquée par les parties à la transaction, qui est fixée par accord entre les parties, si celle-ci est n'est pas inférieure à la valeur du marché moyenne de ce bien hypothéqué indiquée par le bureau d'enregistrement central. À défaut, les honoraires du notaire au titre des transactions hypothécaires sont calculés à partir de la valeur du marché moyenne du bien hypothéqué indiqué par le bureau d'enregistrement central ».
- 36 Il était précisé au point 2.6 du barème provisoire (dans sa version découlant de l'arrêté n° 1R-182, du 29 juin 2012) que [les honoraires exigibles] au titre de l'authentification des sûretés sont de 0,2 à 0,3 % en fonction de la valeur du bien, mais d'au moins 50 litas lituaniens et d'au plus 500 litas lituaniens (par conséquent de 0,2 à 0,3 % de la valeur du bien, mais d'au moins 14,48 euros et d'au plus 144,81 euros à compter du 1^{er} janvier 2015).
- 37 Il était prévu au point 1.6 du barème provisoire (dans sa version découlant de l'arrêté n° 1R-386, du 31 décembre 2014) que [les honoraires exigibles] au titre de l'authentification d'une servitude, d'un usufruit, d'un droit de superficie et d'un contrat établissant les modalités d'usage d'un bien sont de 28,96 à 86,89 euros.
- 38 Il était indiqué au point 1.2 du barème provisoire (dans sa version découlant de l'arrêté n° 1R-386, du 31 décembre 2014) que [les honoraires exigibles] au titre de l'authentification d'un contrat d'échange d'un bien immobilier, ainsi que les cas dans lesquels un bien immobilier est échangé contre un bien meuble ou un autre objet de droits civils sont de 0,4 à 0,5 % en fonction de la valeur du bien échangé ayant une valeur supérieure, mais d'au moins 28,96 euros et d'au plus 5 792,40 euros, et le point 2.2 prévoit que « [les honoraires exigibles] au titre de la validation des contrats d'échange de biens immobiliers sont de 0,3 à 0,4 % en fonction de la valeur du bien échangé ou des droits civils d'un autre bien, ayant une valeur supérieure, mais d'au moins 14,48 euros ».

La chambre élargie

Constate :

IV. [Or. 6]

- 39 La juridiction de renvoi s'interroge sur l'interprétation de l'article 101 TFUE. Il est donc nécessaire de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle [OMISSIS] [Mention des dispositions du droit national].

Circonstances factuelles

- 40 Par décision du 30 août 2012, le présidium de la Chambre des notaires a approuvé et introduit dans les règles d'approbation des transactions hypothécaires (des sûretés) et d'apposition de clauses exécutoires des dispositions prévoyant que lorsque les parties à la transaction n'indiquent pas la valeur du bien grevé d'une hypothèque, les honoraires du notaire au titre de l'approbation d'une transaction hypothécaire (de sûretés) doivent être exigibles selon le montant maximal mentionné aux points 1.7 et 2.6 du barème provisoire (point 3.2.1 de la décision attaquée, [OMISSIS] [mention de l'affaire du Conseil de la concurrence]).
- 41 Par décision du 23 avril 2015, le présidium de la Chambre des notaires a complété une synthèse des consultations structurées de la nouvelle rédaction sur les honoraires exigibles par les notaires au titre de la réalisation des actes notariés, de l'élaboration des projets de transactions, des consultations et des services techniques, en déterminant comment les honoraires du notaire sont calculés lorsqu'une servitude est établie par un seul contrat pour plusieurs biens immobiliers (point 3.2.3 de la décision attaquée). Le présidium a décidé de recommander d'augmenter le montant des honoraires prévu au point 1.6 du barème provisoire « en fonction du nombre de biens pour lesquels est (sont) établie(s) une (des) servitude(s) ». [OMISSIS] [mention de l'affaire du Conseil de la concurrence].
- 42 Une consultation a été approuvée par décision du 26 mai 2016 du présidium de la Chambre des notaires relative aux honoraires perçus au titre de la validation d'un contrat d'échange, où il est indiqué comment les honoraires du notaire sont calculés lorsque des parties de plusieurs biens sont échangés par un contrat (point 3.2.4 de la décision attaquée). Le présidium a décidé qu'en ce cas, il est possible de calculer le montant des honoraires du notaire prévu au point 1.2 du barème provisoire en le calculant à partir du prix de chaque bien transféré par la transaction et en faisant ensuite leur somme [OMISSIS] [mention de l'affaire du Conseil de la concurrence].
- 43 Le 26 janvier 2017, le présidium de la Chambre des notaires a complété par une décision les règles d'approbation des transactions hypothécaires (des sûretés) et d'apposition des clauses exécutoires, en indiquant comment les honoraires des notaires doivent être calculés dans l'hypothèse où plusieurs biens immobiliers sont grevés d'une hypothèque par une seule transaction hypothécaire (point 3.2.2 de la décision attaquée). Le présidium a décidé que « le montant des honoraires du notaire prévu par le barème provisoire est calculé à partir de la valeur de chaque

bien immobilier grevé d'une hypothèque puis en les additionnant ». [OMISSIS] [mention de l'affaire du Conseil de la concurrence].

- 44 Les décisions du présidium de la Chambre des notaires mentionnées aux points 40 à 43 de la présente ordonnance (ci-après les « clarifications ») ont été prises d'un commun accord (à l'unanimité) des membres du présidium ayant participé à la réunion et publiées sur le site internet interne de la Chambre des notaires [OMISSIS] [mention de l'affaire du Conseil de la concurrence].
- 45 Le Conseil de la concurrence a constaté dans la décision attaquée que la Chambre des notaires et les notaires requérants ont établi par les clarifications un mécanisme de calcul du montant des honoraires des notaires qui fixait toujours les prix les plus élevés possibles applicables selon le barème provisoire pour valider les transactions hypothécaires, d'échange et de servitude, par lesquels plusieurs biens immobiliers sont grevés d'une hypothèque, transférés ou grevés d'une servitude, ce qui signifie que les montants des honoraires applicables ont été indirectement fixés par des notaires, bien qu'avant l'adoption de ces clarifications, les notaires possédaient une marge d'appréciation pour le calcul qui pouvait permettre dans certains cas aux notaires de définir aussi des montants d'honoraires inférieurs. De même, le Conseil de la concurrence a constaté que la Chambre des notaires et les notaires requérants ont directement fixé le montant des honoraires devant être appliqués par les notaires – le montant maximal de l'intervalle des honoraires – exigibles au titre de la validation d'une hypothèque (de sûretés) lorsque les parties n'indiquent pas la valeur du bien grevé d'une hypothèque.
- 46 Il est constaté dans la décision attaquée que la Chambre des notaires, en agissant par l'intermédiaire de leur organe de direction, le présidium, et les notaires requérants, en adoptant les clarifications, ont conclu un accord limitant la concurrence, par lequel les exigences de l'article 5, paragraphe 1, point 1, de la loi sur la concurrence et de l'article 101, paragraphe 1, sous a), TFUE (point 1 du dispositif de la décision attaquée) ont été violées. Ainsi qu'il a été relevé, en vertu de l'article 3, paragraphe 19, de la loi sur concurrence, [Or. 7] un accord est défini comme englobant la notion de décision d'une association. Il est indiqué dans la décision que la Chambre des notaires est une association unifiant les opérateurs économiques – les notaires –. Par conséquent, il est indiqué dans la décision attaquée qu'au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, les clarifications adoptées par la Chambre des notaires constituent une décision d'une association, à l'adoption de laquelle ont participé les huit notaires membres du présidium de la Chambre des notaires.
- 47 Le Conseil de la concurrence a qualifié le marché concerné dans la décision attaquée de marché des actes notariés en Lituanie (points 119 à 133 de la décision attaquée) et a considéré les clarifications comme une infraction ayant duré du 30 août 2012 au moins jusqu'au 16 novembre 2017 (points 197 à 202 de la décision attaquée), et a également qualifié ces actes d'accord dont l'objet était de limiter la concurrence de tous les notaires (point 195 de la décision attaquée).

- 48 Compte tenu du fait que le ministère de la Justice a toléré les actions contraires au droit de la concurrence de la Chambre des notaires et des notaires requérants, il a réduit de 5 % l'amende infligée aux opérateurs par le Conseil de la concurrence en raison des circonstances atténuantes établies (point 260 de la décision attaquée).
- 49 Comme les requérants l'avaient indiqué dans leur recours devant la juridiction de première instance, 262 notaires exerçaient alors leur activité en Lituanie.

Fond du litige

- 50 Les requérants dans l'affaire au principal soutiennent qu'un notaire est essentiellement un opérateur de fonctions publiques, un agent ou un représentant public. Selon les requérants, les notaires sont mutuellement en concurrence s'agissant de la qualité des services, et non quant aux prix.
- 51 D'après les requérants, l'adoption des clarifications visait à mettre en œuvre la mission de la Chambre des notaires prévue à l'article 9, point 5, la loi relative au notariat, qui est d'uniformiser la pratique notariale et les fonctions de la Chambre des notaires prévues à l'article 8, points 6 et 7, du statut, consistant à uniformiser la pratique notariale et donner des avis aux notaires. Selon les requérants, les clarifications visaient également à combler un vide de la réglementation, préserver les intérêts des consommateurs, garantir les principes d'égalité des consommateurs et de proportionnalité et protéger les notaires envers une responsabilité civile injustifiée. La Chambre des notaires a montré lors de l'enquête du Conseil de la concurrence que la valeur du bien hypothéqué est un critère important pour la partie la plus faible – le constituant de la garantie – apprécie dans quelle mesure son patrimoine sera atteint, et que l'on cherchait donc à encourager les parties, en indiquant les montants maximaux des honoraires des notaires, lorsque la valeur du bien hypothéqué (de la sûreté) n'est pas indiquée, à toujours indiquer la valeur du bien hypothéqué (de la sûreté) et à veiller de cette manière à l'équilibre entre les intérêts des parties [OMISSIS] (point 60 de la décision attaquée) [OMISSIS] [mention de l'affaire du Conseil de la concurrence]).
- 52 Les requérants ont également fait valoir que le ministère de la Justice avait connaissance des clarifications litigieuses adoptées par la Chambre des notaires, mais n'a pas entrepris les actions prévues à l'article 11 de la loi relative au notariat, en s'étant abstenu de saisir une juridiction pour annuler des actes contraires aux exigences législatives, et n'a pas non plus pris l'initiative de modifier le barème provisoire. Les requérants soutiennent que le TFUE n'est pas applicable en ce cas puisqu'il n'existe pas de marché commun des services notariés des États membres de l'Union.
- 53 Le défendeur, le Conseil de la concurrence, a indiqué que les notaires sont des opérateurs économiques et peuvent se faire concurrence par leurs prix dans les limites fixées par le barème provisoire, et que les notaires peuvent aussi se faire concurrence mutuellement par le montant des honoraires lorsqu'il existe la

possibilité de calculer le montant des honoraires prévu dans le barème provisoire par des moyens différents et que le montant des honoraires peut varier selon le choix du mode de calcul. D'après le défendeur, étant donné que la loi sur la concurrence comme le TFUE interdisent de conclure des accords sur la fixation des tarifs, les requérants n'ont donc pas le droit d'uniformiser la pratique notariale d'une manière qui serait contraire à cette interdiction. Le Conseil de la concurrence ne partage pas l'avis selon lequel il existait un vide juridique dans la législation. Le défendeur affirme que le TFUE est applicable en l'espèce car les actes de la Chambre des notaires et des notaires requérants couvrent tout le territoire lituanien, et relève également que les honoraires des notaires s'appliquent non seulement aux personnes lituaniennes, mais aussi à celles des autres États membres, utilisant les services des notaires en Lituanie ; lorsque les opérateurs économiques exerçant (enregistrés) dans les différents États membres pratiquent des échanges mutuels ou coopèrent autrement, leurs transactions peuvent être authentifiées et les autres actes peuvent être dressés par un notaire exerçant en Lituanie. [Or. 8]

Jurisprudence de la Cour et questions préjudicielles

- 54 Selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le contexte du droit de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement. À cet égard, il ressort d'une jurisprudence également constante que constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné (arrêts du 19 février 2002, *Wouters e.a./Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, C-309/99, EU:C:2002:98, (ci-après l'« arrêt *Wouters* »), points 46 et 47 et jurisprudence qui y est citée ; et du 18 juillet 2013, *Consiglio nazionale dei geologi et Autorità garante della concorrenza e del mercato*, C-136/12, EU:C:2013:489 (ci-après l'« arrêt *Consiglio nazionale dei geologi* »), points 35 et 36). Selon la jurisprudence de la Cour, une activité qui, par sa nature, les règles auxquelles elle est soumise et son objet, est étrangère à la sphère des échanges économiques échappe à l'application des règles de concurrence du traité (arrêt *Wouters*, point 57, arrêt *Consiglio nazionale dei geologi*, point 42).
- 55 La Cour a déclaré aux points 67 à 69 de l'arrêt *Wouters* qu'il convient d'opérer une distinction au sujet du principe de l'autonomie institutionnelle. Ou bien, lorsqu'il octroie des pouvoirs normatifs à une association professionnelle, un État membre veille à définir les critères d'intérêt général et les principes essentiels auxquels la réglementation ordinaire doit se conformer ainsi qu'à conserver son pouvoir de décision en dernier ressort. Dans ce cas, les normes qui sont arrêtées par l'association professionnelle conservent un caractère étatique et échappent aux règles du traité applicables aux entreprises. Ou bien les normes arrêtées par l'association professionnelle sont imputables à elle seule.
- 56 La Cour a souligné au point 97 de l'arrêt *Wouters* que tout accord entre entreprises ou toute décision d'une association d'entreprises qui restreignent la liberté

d'action des parties ou de l'une d'elles ne tombent pas nécessairement sous le coup de l'interdiction édictée à l'article 85, paragraphe 1, du traité. En effet, aux fins de l'application de cette disposition à un cas d'espèce, il y a lieu tout d'abord de tenir compte du contexte global dans lequel une décision de l'association d'entreprises en cause a été prise ou déploie ses effets, et plus particulièrement de ses objectifs, qui consistent en l'occurrence à procurer les garanties nécessaires aux consommateurs finaux des services en cause. Il convient ensuite d'examiner si les effets restrictifs de la concurrence qui en découlent sont inhérents à la poursuite desdits objectifs (arrêt *Wouters*, point 97 ; arrêt *Consiglio nazionale dei geologi*, point 53).

- 57 La Cour a également constaté que dans ce contexte, il importe de contrôler si les restrictions ainsi imposées par les règles en cause au principal sont limitées à ce qui est nécessaire afin d'assurer la mise en œuvre d'objectifs légitimes (arrêts du 18 juillet 2006, *Meca-Medina et Majcen/Commission*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, point 47 ; et *Consiglio nazionale dei geologi*, point 54).
- 58 Il y a violation de l'article 101 TFUE, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, TUE, lorsqu'un État membre soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 101 TFUE ou renforce les effets de telles ententes, soit retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention d'intérêt économique (arrêt du 23 novembre 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria*, C-427/16 et C-428/16, EU:C:2017:890 (ci-après l'« arrêt *CHEZ Elektro Bulgaria* »), point 42 et jurisprudence qui y est citée). Tel n'est pas le cas dans une situation où les tarifs sont fixés dans le respect des critères d'intérêt public définis par la loi et que les pouvoirs publics ne délèguent pas leurs prérogatives de l'approbation ou de la fixation des tarifs à des opérateurs économiques privés, même si les représentants des opérateurs économiques ne sont pas minoritaires au sein d'un comité proposant ces tarifs (arrêt du 4 septembre 2014, *API e.a.*, C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 et C-208/13, EU:C:2014:2147 (ci-après l'« arrêt *API e.a.* »), point 31, et *CHEZ Elektro Bulgaria*, point 43). La Cour a constaté que pour garantir que les membres d'une organisation professionnelle [Or. 9] opèrent effectivement dans le respect de l'intérêt général, les critères de cet intérêt doivent être définis par la loi de manière suffisamment précise et le contrôle effectif et le pouvoir de décision en dernier ressort de la part de l'État doivent être présents (arrêt *API e.a.*, point 41 ; et *CHEZ Elektra Bulgaria*, point 46).
- 59 La Cour a souligné que la seule circonstance qu'une entité dispose, pour l'exercice d'une partie de ses activités, de prérogatives de puissance publique n'empêche pas, à elle seule, de la qualifier d'entreprise au sens du droit de la concurrence de l'Union pour le restant de ses activités (arrêt du 24 octobre 2002, *Aéroports de Paris/Commission*, C-82/01 P, EU:C:2002:617, point 74). En effet, la qualification d'activité relevant de l'exercice des prérogatives de puissance publique ou d'activité économique doit être faite à part pour chaque activité

exercée par une entité donnée (arrêt du 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, point 25).

- 60 La Cour s'est prononcée dans des affaires similaires, liées à l'application de l'article 101 TFUE, en matière d'appréciation de certaines décisions prises par des associations professionnelles à l'égard de l'article 101 TFUE (arrêt *Wouters*, arrêt du 28 février 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* e.a. C-1/12, EU:C:2013:127). La Cour s'est de même prononcée sur certaines fonctions exercées par les notaires des États membres dans le cadre de la liberté d'établissement (arrêt du 15 mars 2018, *Commission/République tchèque*, C-575/16, EU:C:2018:186 ; et du 24 mai 2011 *Commission/Belgique*, C-47/08, EU:C:2011:334), mais ne s'est pas jusqu'à présent prononcée sur le point de savoir si ces fonctions des notaires, comme celles attribuées aux notaires lituaniens en l'espèce, constituent une activité économique au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE et si les notaires, dans un cas comme celui de l'affaire au principal, constituent des entreprises au sens de l'article 101 TFUE.
- 61 Comme il est indiqué, les requérants soutiennent dans la présente affaire qu'en adoptant les clarifications litigieuses, la Chambre des notaires s'est appuyée sur la fonction d'« uniformiser la pratique notariale » mentionnée à l'article 9, point 5, de la loi relative au notariat, en soutenant ainsi en substance que des pouvoirs législatifs leur ont été conférés en l'espèce. Par ailleurs, l'article 19¹ de la loi relative au notariat a fixé les critères qu'il convient de prendre en compte pour établir le montant des honoraires des actes notariés. Par contre, l'article 19 de la loi relative au notariat prévoit que le ministre de la Justice fixe le montant des honoraires des actes notariés. Les requérants font cependant valoir que le ministre de la Justice pouvait compléter le barème provisoire s'il n'approuvait pas les clarifications.
- 62 La juridiction de renvoi se demande si, compte tenu de l'article 101 TFUE (lu séparément ou en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, du traité UE), le droit conféré à la Chambre des notaires d'« uniformiser la pratique notariale » peut ou devrait être interprété comme comprenant aussi le droit d'uniformiser la tarification applicable aux notaires dans la mesure où la rémunération des notaires (ou son mode de calcul) au titre de la réalisation des actes notariés n'est pas indiquée dans certains cas spécifiques dans le barème provisoire approuvé par le ministre de la Justice. Il se pose aussi la question de savoir si une situation comme celle de la présente affaire, où la Chambre des notaires adopte des clarifications relatives au montant des honoraires des notaires ou leur mode de calcul dans des cas spécifiques qui ne sont pas traités concrètement dans le barème provisoire approuvé par le ministre de la Justice, peut être considérée conforme au critère défini au point 68 de l'arrêt *Wouters*, selon lequel « un État membre veille [...] à conserver son pouvoir de décision en dernier ressort », ou au critère mentionné au point 46 de l'arrêt *CHEZ Elektro Bulgaria*, selon lequel « le contrôle effectif et le pouvoir de décision en dernier ressort de la part de l'État doivent être présents », dans la mesure où le ministre de la Justice a le droit de saisir, dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la décision concernée, une juridiction en

vue de l'annulation d'une décision éventuellement illégale de la Chambre des notaires (article 11, paragraphe 3, de la loi relative au notariat), et peut aussi compléter le barème provisoire, en indiquant comment il convient de calculer la rémunération des notaires dans ces cas spécifiques.

- 63 La juridiction de renvoi se demande par conséquent si les critères indiqués au point 68 de l'arrêt *Wouters* sont satisfaits en l'espèce, ou si une responsabilité au titre des clarifications adoptées par la Chambre des notaires leur incombe toutefois (point 69 de l'arrêt *Wouters*), c'est-à-dire si les clarifications adoptées par la Chambre des notaires [Or. 10], décrites dans la présente ordonnance, devraient être considérées comme une décision d'une association d'entreprises au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE.
- 64 Les clarifications litigieuses ont indiqué dans la présente affaire le montant concret des honoraires exigibles par les notaires (par la première clarification) ou leur mode de calcul (par les trois autres clarifications). Comme il est indiqué, selon le Conseil de la concurrence, les notaires devraient eux-mêmes se prononcer sur les honoraires exigibles par un notaire ou sur leur mode de calcul dans les cas qui ne sont pas spécifiquement prévus dans le barème provisoire. Il apparaît donc la question de savoir si l'article 101 TFUE devrait être interprété en ce sens que ces clarifications ont pour objet ou effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur.
- 65 Ainsi qu'il est indiqué, les requérants dans la présente affaire mentionnent plusieurs des objectifs de l'adoption des clarifications qui, selon eux, justifient leur adoption (point 51 de la présente ordonnance). La juridiction de renvoi se demande si, compte tenu de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, les critères fixés au point 97 de l'arrêt *Wouters* devraient s'appliquer en l'espèce et si ces objectifs mentionnés par les requérants peuvent être considérés comme des objectifs légitimes, tels qu'indiqués au point 97 de l'arrêt *Wouters*.
- 66 Si la réponse à la dernière question est positive, la juridiction de renvoi se pose aussi la question de savoir si, compte tenu des critères fixés au point 97 de l'arrêt *Wouters*, les limitations prévues dans les clarifications ne dépassent pas ce qui est nécessaire si l'on souhaite s'assurer que les objectifs légitimes sont atteints.
- 67 Ainsi qu'il est indiqué, dans la décision attaquée en l'espèce, les huit notaires, membres du présidium de la Chambre des notaires, ayant adopté les clarifications ont aussi été reconnus comme ayant violé l'article 101, paragraphe 1, sous a), TFUE ainsi que l'article 5, paragraphe 1, point 1, de la loi sur la concurrence. La juridiction de renvoi se pose la question de savoir si l'article 101 TFUE devrait être interprété en ce sens que les notaires membres du présidium (les participants de l'association) peuvent être considérés comme ayant violé l'article 101 TFUE et si des amendes peuvent leur être infligées au titre de leur participation à l'adoption des clarifications, c'est-à-dire s'il est possible de leur imputer une responsabilité pour le fait qu'ils travaillaient aussi en tant que notaires, en étant membres du présidium de la Chambre des notaires.

68 Ainsi que le font apparaître les circonstances exposées précédemment, les réponses aux questions posées revêtent une importance déterminante pour l'examen de l'affaire, c'est-à-dire pour déterminer si les requérants, en adoptant les clarifications décrites dans la présente ordonnance, ont violé l'article 101, paragraphe 1, TFUE.

Sur le fondement des considérations qui précèdent et de l'article 267, paragraphe 3, TFUE [OMISSIS] [mention des dispositions du droit national], la chambre élargie du Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

Décide :

[OMISSIS] [Question de droit procédural national]

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie d'une demande de décision préjudicielle sur les questions suivantes :

1. Convient-il d'interpréter l'article 101, paragraphe 1, TFUE en ce sens que les notaires de la République de Lituanie constituent des entreprises au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE lorsqu'ils exercent une activité se rapportant aux clarifications adoptées par la Chambre des notaires décrites dans la présente affaire ?

2. Convient-il d'interpréter l'article 101, paragraphe 1, TFUE en ce sens que les clarifications adoptées par la Chambre des notaires de Lituanie, décrites dans la présente affaire, constituent une décision d'association au sens de l'article 101, paragraphe 1, TFUE ?

3. Si la réponse à la deuxième question est affirmative, ces clarifications ont-elles pour objet ou effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur aux fins de l'article 101, paragraphe 1, TFUE ?

4. Est-ce que, pour se prononcer sur une éventuelle violation de l'article 101, paragraphe 1, TFUE, ces clarifications, décrites dans la présente affaire, devraient être appréciées selon les critères définis au point 97 de l'arrêt *Wouters* ?

[Or. 11]

5. Si la réponse à la quatrième question est affirmative, les objectifs mentionnés par les requérants, à savoir uniformiser la pratique notariale, combler un vide réglementaire, protéger les intérêts des consommateurs, sauvegarder les principes d'égalité de traitement des consommateurs et de proportionnalité, et protéger les notaires envers une responsabilité civile injustifiée, constituent-ils des objectifs légitimes pour apprécier ces clarifications conformément aux critères définis au point 97 de l'arrêt *Wouters* ?

6. Si la réponse à la cinquième question est affirmative, les restrictions imposées par ces clarifications doivent-elles être considérées comme ne dépassant pas ce qui est nécessaire pour s'assurer que des objectifs légitimes sont atteints ?

7. Convient-il d'interpréter l'article 101 TFUE en ce sens que les notaires qui sont membres du présidium peuvent être considérés comme ayant violé cet article et peuvent faire l'objet d'une amende au motif qu'ils ont participé à l'adoption des clarifications décrites dans la présente affaire tout en travaillant en qualité de notaires ?

[OMISSIS] [Questions de droit procédural national et noms des juges]

DOCUMENT DE TRAVAIL