

REIFF

ARRÊT DE LA COUR

17 novembre 1993 *

Dans l'affaire C-185/91,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Landgericht Koblenz (République fédérale d'Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Bundesanstalt für den Güterfernverkehr

et

Gebr. Reiff GmbH & Co. KG,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 5, deuxième alinéa, et 85 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini et J. C. Moitinho de Almeida, présidents de chambre, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. M. Darmon

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations écrites présentées:

* Langue de procédure: l'allemand.

- pour le Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, par M^e H. J. Niemeyer, avocat au barreau de Stuttgart,
- pour Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, par M^e D. Neufang, avocat au barreau de Bonn,
- pour le gouvernement allemand, par MM. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor au même ministère, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hellénique, par M. V. Kondolaimos, conseiller juridique adjoint du Conseil juridique de l'État, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. B. Langeheine, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, de Gebrüder Reiff GmbH & Co KG, du gouvernement allemand, du gouvernement hellénique, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. A. Macnab, barrister, en qualité d'agent, et de la Commission, à l'audience du 30 septembre 1992,

considérant les réponses apportées aux questions écrites de la Cour:

- pour Gebrüder Reiff GmbH & Co. Kg, par M^e D. Neufang,
- pour le gouvernement belge, par M. R. Hoebaer, directeur d'administration au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement danois, par M. J. Molde, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement allemand, par MM. E. Röder et C. D. Quassowski, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hellénique par M. V. Kondolaimos et M^{me} M. Bosdeki, mandataire judiciaire du Conseil juridique de l'État, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement espagnol, par MM. A. Navarro González, directeur général de la Coordination juridique et institutionnelle communautaire, M. Bravo-Ferrer Delgado et M^{me} G. Calvo Díaz, abogados del Estado du service du contentieux communautaire, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par M^{mes} E. Belliard, sous-directeur du droit économique au ministère des Affaires étrangères, et C. de Salins, conseiller au même ministère, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement irlandais, par M. M. A. Buckley, Chief state solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. J. Cooke, Senior Counsel, et M^{me} J. Payne, Barrister-at-law,
- pour le gouvernement italien, par M. le professeur L. Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. P. Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement néerlandais, par M. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement portugais, par MM. L. Inez Fernandes, directeur du service juridique de la direction générale des Communautés européennes du ministère des Affaires étrangères, et J. Á. Sousa Fialho Lopes, sous-directeur général de la direction générale de la concurrence et des prix, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{me} L. Hudson, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de MM. S. Richards et N. Paines, barristers,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. B. Langeheine,

ayant entendu les observations orales du Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, de Gebrüder Reiff GmbH & Co KG, des gouvernements allemand, hellénique, espagnol, français, irlandais et italien, du gouvernement néerlandais représenté par M. J. W. de Zwaan, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni et de la Commission à l'audience du 27 avril 1993,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 juillet 1993,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 14 juin 1991, parvenue à la Cour le 22 juillet suivant, le Landgericht Koblenz a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle portant sur l'interprétation des articles 85 et 5, deuxième alinéa, du même traité, en vue de lui permettre de se prononcer sur la compatibilité avec ces dispositions de la procédure obligatoire d'approbation, prévue par le droit allemand, pour les tarifs des transports routiers.
- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant le Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (office fédéral pour les transports de marchandises à grande distance, ci-après « Bundesanstalt ») à Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG (ci-après « Reiff ») et concernant une action introduite par le Bundesanstalt contre Reiff en vue du paiement de la différence entre le tarif de transport arrêté par le ministre fédéral des Transports et le prix effectivement facturé à Reiff par un transporteur.
- 3 En République fédérale d'Allemagne, le secteur des transports routiers de marchandises est régi par la Güterkraftverkehrsgesetz (loi relative aux transports routiers de marchandises, ci-après « GüKG ») qui vise notamment, d'après son

article 7, à assurer une répartition des tâches économiquement judicieuse des modes de transports par le biais de prix conformes au marché et d'une concurrence loyale entre les modes de transport.

- 4 Les tarifs sont fixés par des commissions tarifaires en fonction de certains facteurs prévus par la loi. Ces commissions sont constituées d'experts tarifaires des branches intéressées du secteur du transport de marchandises à grande distance, choisis par le ministre fédéral des Transports parmi les personnes qui lui sont proposées par des entreprises ou associations du secteur concerné. La loi précise que les membres des commissions tarifaires exercent leurs activités à titre honorifique et ne sont pas liées par des ordres ou des instructions. Le ministre peut participer aux réunions des commissions, s'y faire représenter ou y déléguer des agents du Bundesanstalt (articles 20 a, 21 et 21 b de la GüKG).
- 5 La loi prévoit que les commissions tarifaires donnent à un comité consultatif, composé de représentants des affréteurs, qui est créé auprès de chaque commission, l'occasion d'émettre un avis avant toute fixation des tarifs (article 21 a de la GüKG).
- 6 Les décisions des commissions tarifaires requièrent l'homologation du ministre fédéral des Transports, agissant en accord avec le ministre fédéral de l'Économie. Le ministre fédéral des Transports peut, en accord avec le ministre fédéral de l'Économie, fixer lui-même les tarifs en se substituant à la commission tarifaire, si l'intérêt général l'exige. Les tarifs fixés et approuvés sont publiés par voie d'arrêté et s'imposent aux entreprises (article 20 a de la GüKG).
- 7 Si le prix de transport facturé est inférieur au tarif, l'entreprise de transport doit réclamer la différence. Si elle omet de le faire, la créance « de péréquation » est transférée au Bundesanstalt qui est tenu d'en réclamer le paiement en son nom propre à l'affréteur (article 23 de la GüKG).

- 8 Reiff ayant fait effectuer un transport à un prix inférieur au tarif, le Bundesanstalt l'a assignée en justice en vue d'obtenir la différence entre le prix payé au transporteur et le tarif.

- 9 C'est dans le cadre de ce litige que le Landgericht Koblenz a sursis à statuer pour poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« La procédure de fixation des tarifs applicable en République fédérale d'Allemagne, en vertu des articles 20 et suivants de la GüKG, est-elle compatible avec l'article 85, paragraphe 1, et l'article 5, deuxième alinéa, du traité CEE ou bien la fixation des tarifs conformément aux dispositions précitées est-elle nulle de plein droit du fait de la violation des dispositions de l'article 85, paragraphe 1, et de l'article 5, deuxième alinéa, du traité CEE, par application de l'article 85, paragraphe 2, du traité CEE? »

- 10 Pour un plus ample exposé des faits du litige au principal, du déroulement de la procédure ainsi que des observations écrites présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

- 11 A titre liminaire, il convient de relever que, s'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 177 du traité, sur la compatibilité de normes de droit interne avec les dispositions de droit communautaire, elle est cependant compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui permettent à celle-ci d'apprécier la compatibilité de ces normes avec la réglementation communautaire.

- 12 Il convient de préciser ensuite que, comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt du 30 avril 1986, ASJES (209 à 213/84, Rec. p. 1425), les règles de concurrence du traité, et en particulier celles des articles 85 à 90, s'appliquent au secteur des transports.

- 13 Dans ces conditions, la question posée par le Landgericht Koblenz doit être comprise, en substance, comme visant à savoir si les articles 3, sous f), 5, deuxième alinéa, et 85 du traité CEE s'opposent à ce qu'une réglementation d'un État membre prévoie que les tarifs des transports routiers de marchandises à grande distance sont fixés par des commissions tarifaires et rendus obligatoires pour tous les opérateurs économiques, après approbation par l'autorité publique, dans des conditions telles que celles prévues par la GüKG.
- 14 Il convient de rappeler que, par lui-même, l'article 85 du traité concerne uniquement le comportement des entreprises et ne vise pas des mesures législatives ou réglementaires émanant des États membres. Il résulte cependant d'une jurisprudence constante que l'article 85, lu en combinaison avec l'article 5 du traité, impose aux États membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures, même de nature législative ou réglementaire, susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises. Tel est le cas, en vertu de cette jurisprudence, lorsqu'un État membre soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 85 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 (voir arrêt du 21 septembre 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, point 16).
- 15 Afin de donner une réponse utile à la juridiction nationale, il convient, dès lors, d'examiner, en premier lieu, si une réglementation du type de la GüKG permet de conclure à l'existence d'une entente au sens de l'article 85 du traité.
- 16 En ce qui concerne le rôle des opérateurs économiques, la Cour a jugé que le fait que l'autorité publique procède à la nomination de personnes proposées par des organisations professionnelles directement concernées, à titre de membres d'un organisme appelé à fixer les prix, n'exclut pas l'existence d'une entente au sens de l'article 85 du traité, dès lors que ces personnes ont négocié et conclu un accord sur les prix en qualité de représentants des organisations qui les ont proposées (voir arrêt du 30 janvier 1985, BNIC/Clair, 123/83, Rec. p. 391).

- 17 A cet égard, il importe de relever d'abord que les commissions tarifaires prévues par la GüKG sont constituées d'experts tarifaires des branches intéressées du secteur du transport routier, qui ne sont pas liés par des ordres ou des instructions de la part des entreprises ou associations qui les ont proposés au ministre fédéral des Transports pour nomination. Ces commissions ne sauraient dès lors être considérées comme des réunions de représentants d'entreprises du secteur concerné.
- 18 Il convient de souligner ensuite que la GüKG ne permet pas aux commissions tarifaires de fixer les tarifs en fonction des seuls intérêts des entreprises ou associations d'entreprises de transport, mais leur impose de tenir compte des intérêts du secteur agricole et des moyennes entreprises ou des zones économiquement faibles et mal desservies par les transports. A cela s'ajoute que les tarifs sont fixés après avis obligatoire d'un comité consultatif composé de représentants des destinataires des services.
- 19 Il résulte des considérations qui précèdent que, dans un régime de fixation des tarifs routiers, tel que celui instauré par la GüKG, les membres des commissions tarifaires, quoique choisis par le ministre fédéral des Transports sur proposition des organisations professionnelles directement concernées, ne sauraient être considérés comme des représentants de celles-ci, appelés à négocier et à conclure un accord sur les prix.
- 20 Il convient de rechercher, en deuxième lieu, si les pouvoirs publics n'ont pas délégué leurs compétences, en matière de fixation des tarifs, à des opérateurs économiques privés.
- 21 A cet égard, il y a lieu de constater que la GüKG vise à réaliser un service routier optimal et confère au gouvernement fédéral la mission de rapprocher les conditions de concurrence des modes de transport et d'assurer une répartition des tâches économiquement judicieuse entre ces derniers. A cet effet, la loi charge expressément le ministre fédéral des Transports d'harmoniser les prestations et les prix des différents modes de transport pour éviter une concurrence déloyale, en particulier entre les transports routier, ferroviaire et fluvial.

- 22 Pour remplir cette mission, le ministre fédéral des Transports n'a pas seulement le pouvoir d'établir les commissions tarifaires et les comités consultatifs, de décider de leur composition et de leur structure, mais il peut participer lui-même à leurs réunions, s'y faire représenter ou y déléguer des agents du Bundesanstalt. De surcroît, si les tarifs décidés par une commission tarifaire ne sont pas conformes à l'intérêt général, le ministre fédéral des Transports peut, en accord avec le ministre fédéral de l'Économie, fixer lui-même les tarifs en se substituant à la commission tarifaire.
- 23 Il résulte des considérations qui précèdent que dans un régime de fixation des tarifs routiers, tel que celui instauré par la GüKG, les pouvoirs publics n'ont pas délégué leurs compétences en matière de fixation des tarifs à des opérateurs économiques privés.
- 24 Il y a dès lors lieu de répondre à la question posée que les articles 3, sous f), 5, deuxième alinéa, et 85 du traité ne s'opposent pas à ce qu'une réglementation d'un État membre prévoie que les tarifs des transports routiers de marchandises à grande distance sont fixés par des commissions tarifaires et rendus obligatoires pour tous les opérateurs économiques, après approbation par l'autorité publique, si les membres de ces commissions, quoique choisis par les pouvoirs publics sur proposition des milieux professionnels intéressés, ne constituent pas des représentants de ces derniers appelés à négocier et à conclure un accord sur les prix mais des experts indépendants appelés à fixer les tarifs en fonction de considérations d'intérêt général et si les pouvoirs publics n'abandonnent pas leurs prérogatives en veillant notamment à ce que les commissions fixent les tarifs en fonction de considérations d'intérêt général et en substituant, si besoin est, leur propre décision à celle de ces commissions.

Sur les dépens

- 25 Les frais exposés par les gouvernements belge, danois, allemand, hellénique, espagnol, français, irlandais, italien, néerlandais, portugais et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Landgericht Koblenz, par ordonnance du 14 juin 1991, dit pour droit:

Les articles 3, sous f), 5, deuxième alinéa, et 85 du traité CEE ne s'opposent pas à ce qu'une réglementation d'un État membre prévoit que les tarifs des transports routiers de marchandises à grande distance sont fixés par des commissions tarifaires et rendus obligatoires pour tous les opérateurs économiques, après approbation par l'autorité publique, si les membres de ces commissions, quoique choisis par les pouvoirs publics sur proposition des milieux professionnels intéressés, ne constituent pas des représentants de ces derniers appelés à négocier et à conclure un accord sur les prix mais des experts indépendants appelés à fixer les tarifs en fonction de considérations d'intérêt général et si les pouvoirs publics n'abandonnent pas leurs prérogatives en veillant notamment à ce que les commissions fixent les tarifs en fonction de considérations d'intérêt général et en substituant, si besoin est, leur propre décision à celle de ces commissions.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Kakouris
	Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn	Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 novembre 1993.

Le greffier
J.-G. Giraud

Le président
O. Due