CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. F. G. JACOBS
présentées le 7 mars 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. *Dans la présente affaire, une société française de transport par autobus (la SARL Schiocchet, ci-après « Schiocchet »)* demande l'annulation d'une décision de la Commission dont la France et le Luxembourg sont destinataires, portant règlement d'un différend les opposant au sujet de la création d'un service international d'autobus. La décision exigeait des autorités compétentes luxembourgeoises qu'elles autorisent une entreprise luxembourgeoise de transport par autobus (la SARL Autocars Émile Frisch, ci-après « Frisch ») à créer un « service régulier spécialisé » en vue d'amener des travailleurs résidant à Thil et dans plusieurs autres localités en Lorraine à une usine de porcelaine à Luxembourg-ville qui est exploitée par une société dont la raison sociale est « Villeroy et Boch ».

2. La décision attaquée a été adoptée en application de l'article 14 du règlement (CEE) n° 517/72 du Conseil, du 28 février 1972, relatif à l'établissement de règles communes pour les services réguliers et les services réguliers spécialisés effectués par autocars et par autobus entre les États membres (JO L 67, p. 19). En vertu de ce règlement, l'exploitation d'un service tel que celui dont il s'agit est soumise à la délivrance d'une autorisation. La décision d'accorder ou de refuser une autorisation est prise d'un commun accord par les États membres sur le territoire desquels les voyageurs sont pris en charge et déposés (article 13). Lorsque les États membres intéressés ne parviennent pas à un accord, le différend peut être réglé par la Commission (article 14).

3. Les critères régissant la décision d'accorder ou de refuser une autorisation sont énoncés à l'article 8 du règlement n° 517/72, qui est ainsi libellé:

« 1. L'examen d'une demande de création d'un service régulier ou d'un service régulier spécialisé a pour but de déterminer si la desserte du trafic objet de la demande n'est pas déjà assurée d'une façon satisfaisante, tant du point de vue qualitatif que du point de vue quantitatif, par les services existants de transport de voyageurs.

2. Lors de l'examen visé au paragraphe 1, sont notamment pris en considération:

a) les besoins de transport actuels et prévisibles que le requérant envisage de satisfaire;

b) pour les services réguliers, la situation du marché des transports de voyageurs dans les zones intéressées.

* Langue originale: l'anglais.

3. Lors de l'examen visé au paragraphe 1, peuvent également être prises en considération les possibilités d'organisation d'un service correspondant par les entrepreneurs qui exercent déjà leurs activités dans les zones intéressées. »

4. Dans le cas d'espèce, Frisch a saisi les autorités luxembourgeoises d'une demande d'autorisation, le 9 janvier 1986. Les autorités luxembourgeoises étaient favorables à l'octroi d'une autorisation tandis que les autorités françaises étaient opposées au service en question, au motif qu'il nuirait aux intérêts de Schiocchet et porterait atteinte à l'équilibre existant jusqu'alors entre Schiocchet et Frisch (voir annexe III à la requête). Le Luxembourg a soumis le différend à l'arbitrage de la Commission qui a adopté la décision attaquée le 7 septembre 1989 [décision 89/524/CEE (JO L 272, p. 18)].

5. La décision de la Commission est fondée, entre autres, sur les motifs suivants:

— le service proposé répondait aux critères énoncés à l'article 8 du règlement n° 517/72;

— il répondait à un besoin véritable étant donné qu'il devait permettre la prise en charge, aux horaires qui leur conviennent, d'une cinquantaine de travailleurs qui ne disposaient alors d'aucun moyen de transport en commun leur permettant de rejoindre et de quitter l'usine de Villeroy et Boch à 6 et à 14 heures;

— il desservirait certains endroits ne bénéficiant d'aucune desserte par un moyen de transport collectif fonctionnant selon cet horaire;

— l'horaire du service proposé par Frisch était plus approprié que celui du service envisagé par Schiocchet pour l'équipe de 6 heures;

— Schiocchet n'envisageait pas de créer un service prenant en charge les travailleurs de l'équipe de 14 heures.

6. Par requête du 20 novembre 1989, Schiocchet a introduit un recours contre cette décision. La Commission ne conteste pas la recevabilité au titre de l'article 173 du traité, et nous admettons que Schiocchet est directement et individuellement concernée par la décision litigieuse. Il convient d'observer en outre que, puisque la décision attaquée a été publiée le 21 septembre 1989, le recours a été formé dans le délai de deux mois fixé à l'article 173.

7. Schiocchet fait valoir trois moyens:

« En premier lieu, la Commission aurait dû prendre une décision négative sur la demande de Frisch compte tenu de la 'longue tradition d'illégalité' de cette société, alors que Schiocchet a toujours respecté rigoureusement la réglementation applicable. Entre les années 1970 et 1976, Frisch a assuré un service pour les ouvriers de Villeroy et Boch sans disposer de l'autorisation requise par le règlement n° 517/72. Frisch a maintenu sa 'tradition d'illégalité' en modifiant l'horaire et l'itinéraire du service qui était l'objet de la décision attaquée sans autorisation préalable, en violation des dispositions de l'article 4, para-

graphe 2, du règlement n° 517/72. En particulier, l'autocar du matin part à présent à 4 h 30 au lieu de 4 h 20 et trois des localités mentionnées dans l'autorisation ne sont, en fait, pas desservies.

En second lieu, la Commission aurait dû prendre une décision négative parce que les conditions énoncées à l'article 8 du règlement n° 517/72 n'étaient pas remplies. L'article 8, paragraphe 2, sous a), exige que soient pris en considération les 'besoins de transport actuels et prévisibles que le requérant envisage de satisfaire'. La Commission aurait dû s'apercevoir que les besoins de transport que Frisch envisageait de satisfaire étaient, d'ores et déjà, et au moins en partie, couverts par Schiocchet. Une partie de l'itinéraire que Frisch entend exploiter est déjà desservie par Schiocchet, qui assure également le ramassage d'employés de Villeroy et Boch. Le reste de l'itinéraire fait l'objet de demandes d'autorisation présentées par Schiocchet en vue de l'extension de ses services. Ces demandes sont antérieures à celles de Frisch visant à obtenir l'autorisation de créer le service litigieux.

En troisième lieu, la décision attaquée a pour effet d'évincer Schiocchet de la ligne en question et place Frisch dans une situation de monopole. »

8. Les parties n'examinent pas la question de savoir de quelle marge d'appréciation la Commission dispose lorsqu'elle prend une décision au titre de l'article 14 du règlement n° 517/72 ou dans quelle mesure la Cour devrait consentir à contrôler le bien-fondé d'une telle décision. Dans l'hypothèse où la décision pourrait être considérée comme englobant l'évaluation d'une situation économique complexe, le contrôle juridictionnel se limiterait à la question de savoir si la Commission a commis une erreur manifeste ou un détournement de pouvoir ou si elle a manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir, par exemple, l'arrêt Roquette/France, 29/77, Rec. p. 1835). Même si la décision attaquée n'a pas comporté l'évaluation d'une situation économique complexe, il reste que la portée du contrôle juridictionnel à exercer par la Cour doit être circonscrite. En effet, la Cour ne devrait pas substituer son appréciation à celle de la Commission.

9. Nous ne discernons aucun élément permettant de considérer que Schiocchet a démontré que la Commission a dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation en décidant que le service proposé par Frisch devait être autorisé.

10. S'agissant du premier moyen, relatif à la « longue tradition d'illégalité » de Frisch, la Commission souligne à juste titre que l'illégalité en cause a cessé le 10 août 1982, lorsque la Commission a adopté la décision 82/595/CEE (JO L 244, p. 32). Depuis cette date, les services exploités par Frisch ont été dûment autorisés. De prétendues irrégularités commises avant cette date ne pouvaient pas être prises en considération dans le contexte d'une décision prise en 1989. En ce qui concerne les modifications non autorisées apportées au service postérieurement à l'adoption de la décision attaquée, la Commission observe qu'elle ne pouvait pas prendre en considération une prétendue illégalité qui n'existait pas encore.

11. En tout état de cause, les modifications étaient assez insignifiantes, et il est permis de se demander si elles nécessitaient réellement une autorisation. Puisque le service en

question est précisément destiné aux ouvriers de Villeroy et Boch, il serait assurément inutile de s'arrêter pour prendre en charge des voyageurs dans des localités où aucun de ces travailleurs ne réside actuellement. Ce pourrait être la raison pour laquelle Frisch a décidé d'exclure trois villages de l'itinéraire. L'élimination de trois points d'arrêt explique peut-être que l'autobus puisse partir dix minutes plus tard que l'horaire initialement prévu. Toutefois, le service qui est actuellement assuré par Frisch est, en substance, le même que celui qui a été autorisé par la décision 89/524; il a pour but d'assurer que des employés de Villeroy et Boch résidant dans plusieurs localités déterminées en Lorraine arrivent à l'heure voulue à leur travail à Luxembourg. Dans ces conditions, il nous paraît douteux que des modifications minimes des horaires et de l'itinéraire, telles que celles qui semblent avoir été opérées en l'espèce, eussent exigé une autorisation préalable au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 517/72, auquel il y a lieu de donner, en tout état de cause, une interprétation souple et raisonnable.

12. Le moyen tiré des conditions énoncées à l'article 8 du règlement n° 517/72 ne nous convainc pas non plus. En vertu de l'article 8, paragraphe 1, du règlement, la Commission était tenue d'examiner si la desserte du trafic objet de la demande de Frisch n'était pas déjà assurée d'une façon satisfaisante par les services existants. L'article 8, paragraphe 2, exigeait que soient notamment pris en considération les « besoins de transport actuels et prévisibles que le requérant envisage de satisfaire ». Ainsi que la Commission l'a fait valoir, les services offerts par Schiocchet ne répondaient pas aux besoins des ouvriers de Villeroy et Boch d'une façon aussi satisfaisante que ceux proposés par Frisch, car a) certains villages n'étaient pas desservis par Schiocchet et b) l'horaire de Schiocchet ne correspondait pas aux horaires de Villeroy et Boch (en particulier, Schiocchet ne fournissait aucun service pour l'équipe de l'après-midi).

13. Le dernier moyen avancé par Schiocchet consiste à soutenir que la décision l'évince de la ligne en question et confère un monopole à Frisch. Le point essentiel de cet argument semble être que le service autorisé par la décision en cause fait en partie double emploi avec le service exploité par Schiocchet et que cette concurrence de Frisch causera à Schiocchet un préjudice tel qu'il sera contraint de cesser l'exploitation de cette ligne, en laissant ainsi Frisch dans une situation de monopole. Cet argument ne réussit pas à nous convaincre, et ce pour plusieurs raisons.

14. En premier lieu, comme la Commission l'a fait observer, elle n'était pas tenue, aux fins de l'examen d'une demande de création d'un service régulier spécialisé, de prendre en compte la « situation du marché des transports de voyageurs », au sens de l'article 8, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 517/72; elle devait seulement examiner si la desserte du trafic objet de la demande était assurée d'une façon satisfaisante par les services existants de transport de voyageurs. Comme nous l'avons déjà indiqué à propos du second moyen, la Commission a fourni des raisons valables permettant de conclure que cette question appelait une réponse négative.

15. En second lieu, le service exploité par Schiocchet est différent du service organisé par Frisch dans la mesure où a) il n'est pas réservé aux ouvriers de l'usine Villeroy et Boch mais est destiné à tous les usagers et b) il effectue le ramassage des voyageurs un

peu plus tard et est, de ce fait, susceptible d'intéresser des personnes travaillant selon un horaire « normal » plutôt que les travailleurs par équipe qui prennent leur service à 6 heures. Dans le mémoire en défense, la Commission observe que le service exploité par Schiocchet arrive à Luxembourg à 6 h 45 et qu'il ne peut, de ce fait, convenir aux travailleurs dont l'équipe commence à 6 heures. Dans son mémoire en réplique, Schiocchet ne s'efforce pas de répondre directement sur ce point, mais se contente de faire référence à des attestations, jointes en annexe à la requête, émanant d'ouvriers de Villeroy et Boch qui déclarent être satisfaits des services de Schiocchet. Il n'est pas précisé si ces personnes travaillent ou non dans l'équipe de 6 heures. A supposer qu'ils en fassent partie, on a peine à concevoir qu'ils puissent être satisfaits d'un service qui les amène à leur travail à 6 h 45. Dans ces conditions, on ne saurait faire grief à la Commission d'avoir conclu que les ouvriers de Villeroy et Boch affectés aux équipes de 6 et de 14 heures seraient mieux servis par un service spécialisé qui répondait à leurs besoins spécifiques en les amenant directement à leur lieu de travail à l'heure voulue.

16. Même si l'effet de la décision de la Commission sur la concurrence constituait un facteur à prendre en considération, et même si la décision était susceptible d'avoir pour effet de priver Schiocchet d'une petite partie de sa clientèle, nous ne voyons pas comment un effet potentiel aussi limité pourrait suffire à rendre la décision invalide.

17. En conséquence, nous estimons que la Cour devrait rejeter le recours et condamner la partie requérante aux dépens.