CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 11 juillet 1996 *

A — Introduction

1. Le présent pourvoi donne à la Cour pour la première fois l'occasion de prendre position sur la délimitation entre le champ d'application du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité CEE [1], d'une part, et celui du règlement (CEE) n° 1017/68 du Conseil, du 19 juillet 1968, portant application de règles de concurrence aux secteurs des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable [2], d'autre part.

2. Le pourvoi porte sur l'arrêt du Tribunal de première instance du 6 juin 1995 [3] dans lequel le Tribunal avait annulé la décision 92/568/CEE de la Commission, du 25 novembre 1992, relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/33.585 — Distribution des billets de transport ferroviaire par les agences de voyage) [4].

3. Dans la procédure mise en œuvre par la Commission, il s'agissait des conditions définies par l'Union internationale des chemins de fer (ci-après l'« UIC ») pour la distribution par les agences de voyages des billets de transport ferroviaire international de voyageurs. Les entreprises ferroviaires qui participent à ce transport international des voyageurs coopèrent pour fournir les prestations en cause. Le prix d'un billet correspond à cet égard, en règle générale, à la totalisation des tarifs des parcours qui se répartissent entre les entreprises ferroviaires concernées. Il est ensuite garanti, par une compensation entre les entreprises ferroviaires, que chacune d'entre elles reçoit la partie du prix du billet qui correspond à sa prestation.

4. Les billets internationaux peuvent être vendus directement par les entreprises ferroviaires ou par des agences de voyages agréées. Les agences de voyages reçoivent de chaque réseau participant une commission — proportionnelle à la recette qui revient à chacun. Un réseau qui vend directement un billet pour un transport international reçoit aussi une commission de la part des autres réseaux qui participent à ce transport.

5. Une fiche élaborée en 1952 par l'UIC et actualisée plusieurs fois par la suite, la fiche n° 130 « agences de voyages » (ci-après la « fiche n° 130 »), règle certains aspects des

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO 1962, 13, p. 204.

2 — JO n° L 175, p. 1.

3 — Union internationale des chemins de fer/Commission (T-14/93, Rec. p. II-1503).

4 — JO L 366, p. 47.

relations entre les réseaux et les agences de voyages. Les dispositions litigieuses sont citées en détail dans l'arrêt du Tribunal [5]. Nous n'en soulignerons par conséquent ci-après que les points les plus importants.

6. Selon l'article 1.1 de la fiche n° 130, l'accréditation est accordée aux agences par le principal réseau de chemin de fer du pays où ces agences sont situées. L'accréditation pour la vente de billets internationaux est soumise en principe à l'accord des autres réseaux des chemins de fer participant au transport. Les différents réseaux peuvent cependant prévoir des exceptions à cette règle dans des accords de réciprocité.

7. L'article 3.2 de la fiche n° 130 impose aux réseaux, entre autres, de verser aux agences de voyages une commission sur leur part de billets internationaux, lorsque celles-ci n'ont pas émis elles-mêmes les billets, mais les ont achetés auprès du réseau qui les a accréditées. Une condition à cet égard est que le contrat qui lie les agences de voyages concernées au réseau en cause ne les autorise pas à émettre elles-mêmes des billets. Il est recommandé aux réseaux d'allouer pour ces billets « un taux de commission inférieur (5 %) à celui qui est consenti pour les billets émis par les agences elles-mêmes... ».

8. L'article 4 de la fiche n° 130 se réfère, en ce qui concerne les taux de commission à allouer, à l'annexe 4 de ladite fiche. Il ressort de cette annexe que le taux de commission accordé aux agences de voyages accréditées par un réseau étranger était égal, pour la période en cause, à 10 % pour les réseaux de onze des douze États membres que comptait à l'époque la Communauté [6].

Selon l'article 4.3 de la fiche, le taux de commission a été « en principe fixé uniformément à 10 % ».

9. L'article 1.3 de la fiche n° 130 recommande aux réseaux d'utiliser, dans leurs accords avec les agences de voyages, les dispositions du contrat type qui figurent à l'annexe 1 à cette fiche. Selon l'article 4.3 de ce contrat type, l'agence de voyages s'engage, entre autres, à « ne pas favoriser dans sa publicité, dans ses offres, ainsi que dans ses conseils à la clientèle, le trafic des modes de transport concurrents par rapport au trafic ferroviaire ... ». Les articles 4.6 et 4.7 du contrat type prévoient que les agences de voyages doivent vendre les billets aux prix imposés par les réseaux.

10. La Commission est parvenue, dans sa décision, à la conclusion que l'UIC, en adaptant et en diffusant la fiche n° 130, a enfreint

5 — Loc. cit. (note 3), points 4 et suiv.

6 — Seul le réseau italien accordait une commission de 6 % pour les billets achetés dans les gares et de 9 % pour les billets émis par les agences de voyages.

les dispositions de l'article 85, paragraphe 1, du traité. Elle a notamment critiqué les violations suivantes:

« — la maîtrise de l'agrément des agences par chaque entreprise ferroviaire nationale,

— la fixation commune de conditions d'octroi des commissions,

— la fixation d'un taux de commission uniforme,

— l'obligation pour les agences d'établir et de vendre les billets aux prix officiels indiqués dans les tarifs,

— l'interdiction faite aux agences de favoriser, dans leurs offres ou conseils à la clientèle, des modes de transport concurrents » [7].

7 — Article 1er de la décision précitée (note 4).

La Commission a en même temps infligé à l'UIC une amende d'un montant de un million d'écus pour ces infractions (article 3 de la décision).

11. A la suite de la décision précitée, l'UIC a introduit un recours auprès du Tribunal dans lequel elle demandait l'annulation de la décision de la Commission. Elle a demandé, à titre subsidiaire, respectivement l'annulation de l'article 3 de la décision et la réduction du montant de l'amende.

La requérante a critiqué, dans son moyen principal, notamment le fait que la Commission avait fondé sa décision sur le règlement n° 17, au lieu de la fonder sur le règlement n° 1017/68. En outre, elle a fait valoir que la décision de la Commission était contraire à l'article 85, paragraphe 1, et à l'article 85, paragraphe 3, du traité, ainsi qu'à l'article 5 du règlement n° 1017/68. Elle a en outre critiqué une violation des droits de la défense. Elle a exposé, enfin, que la décision de la Commission était insuffisamment motivée.

12. Le Tribunal s'est borné à examiner le premier moyen qui était fondé sur une méconnaissance, par la Commission, de la portée du règlement n° 1017/68.

13. La Commission avait exposé, dans la décision litigieuse, trois considérations motivant le fait qu'elle s'était fondée sur le règlement n° 17, et non sur le règlement n° 1017/68 [8]. Elle faisait valoir dans la décision, en premier lieu, que la fiche n° 130 de l'UIC réglementait l'agrément des agences de voyages et la vente des billets par ces agences. Elle ne concernait « donc pas 'directement' la prestation du service des transports » [9], comme l'exige le troisième considérant du règlement n° 141 du Conseil, du 26 novembre 1962, portant non-application du règlement n° 17 du Conseil au secteur des transports [10]. La Commission faisait valoir, en deuxième lieu, que la Cour avait déjà constaté, dans son arrêt VVR [11], que les agences de voyages exerçaient une activité de prestation de services autonome. Cette activité autonome ne concerne pas la prestation de transport qui est exclusivement fournie par l'entreprise de chemins de fer. Enfin, la Commission a fait valoir qu'il n'y a pas lieu d'inclure les agences de voyages dans la catégorie « auxiliaire de transport » telle qu'elle est définie à l'article 1[er], seconde phrase, du règlement n° 1017/68.

14. Le Tribunal a examiné ces considérations aux points 36 à 56 de son arrêt.

15. Le Tribunal a d'abord exposé que l'arrêt de la Cour dans l'affaire VVR n'était pas pertinent pour la présente affaire. Cet arrêt ne portait en effet pas sur l'interprétation du règlement n° 1017/68. Même si l'on devait supposer que les agences de voyages rendent une « prestation de services autonome » lorsqu'elles vendent des billets, cela ne suffirait pas à exclure l'applicabilité du règlement n° 1017/68. L'agence de voyages exerce certes une activité de prestation de services vis-à-vis du réseau. Cette prestation de services d'une agence de voyages agréée, agissant au nom et pour le compte du réseau, constitue toutefois l'objet principal de l'accréditation de l'agence par le réseau et concerne donc bien la prestation de transport (points 37 à 42).

16. Le Tribunal a ensuite attiré l'attention sur le fait que le troisième considérant du règlement n° 141 pouvait certes constituer un élément important dans le contexte dans lequel il s'insère, mais que le mot « directement » ne figure ni à l'article 1[er] du règlement n° 1017/68 ni à l'article 1[er] du règlement n° 141 — dont la durée de validité a, en tout état de cause, expiré le 30 juin 1968 en ce qui concerne le transport ferroviaire. Par ailleurs, le libellé de l'article 1[er] du règlement n° 1017/68 montre, selon le Tribunal, que ce règlement peut avoir une portée plus large que celle suggérée par la Commission. La circonstance que l'article 2 du règlement n° 1017/68 inclut, entre autres, les ententes qui consistent à « fixer de façon ... indirecte d'autres conditions de transaction » plaiderait pour cette interprétation (points 43 à 45).

8 — Points 47 à 59 de la décision, loc. cit. (note 4).

9 — Loc. cit. (note 4), point 53.

10 — JO 1962, 124, p. 2751.

11 — Arrêt du 1[er] octobre 1987 (311/85, Rec. p. 3801).

17. Le Tribunal a tiré, au point 46 de son arrêt, la conclusion suivante:

« Dans ces circonstances, le Tribunal considère que le règlement n° 1017/68 ne saurait être interprété comme excluant de son champ d'application une décision d'association d'entreprises ferroviaires régissant les modalités de vente des billets internationaux ferroviaires telle que la fiche 130. En effet, cette décision porte sur des activités qui sont connexes à la prestation de service de transport par chemin de fer et sont indispensables à cette prestation. Par ailleurs, dès lors que le transport international ferroviaire, dans son état actuel, est fourni par des prestations nationales successives ..., la vente des billets internationaux de chemin de fer n'est guère réalisable sans un système de coopération entre les réseaux ferroviaires pour assurer la vente de tels billets et la répartition des recettes qui en découlent ».

18. Selon le Tribunal, la fiche n° 130 porte « [e]n outre » tant sur « l'offre du transport » que sur le « prix du transport » au sens du règlement n° 1017/68 (point 47).

L'article 1[er] de la fiche n° 130 porte « directement » sur la détermination des points de vente des billets ferroviaires internationaux. A supposer que l'article 1[er] de la fiche n° 130 ait les effets allégués par la Commission, il limiterait ou contrôlerait les « débouchés » des réseaux et, de ce fait, « l'offre de transport » au sens du règlement n° 1017/68. La commission visée par l'article 4 de la fiche en cause constitue un coût direct de la vente du billet, lequel est déterminant pour le prix net. Cet article fixe par conséquent indirectement « le prix du transport » ou « d'autres conditions de transaction » au sens du règlement n° 1017/68. L'article 3.2 de la fiche en cause concerne « directement » les prix et conditions de vente des titres de transport. L'obligation, imposée par le contrat type, d'établir et de vendre les titres aux prix officiels indiqués dans les tarifs a, de par son libellé même, pour objet ou pour effet de « fixer le prix du transport » au sens du règlement n° 1017/68. Il en irait de même si cette disposition comportait effectivement une interdiction de rétrocéder les commissions. Enfin, le Tribunal relève que la Commission considère, elle-même, que la disposition inscrite à l'article 4.3 du contrat type relève « du secteur des transports » (points 48 à 53).

Le Tribunal expose par ailleurs qu'il ne méconnaît pas l'argument de la Commission, tiré de ce que la fiche n° 130 aurait des effets anticoncurrentiels sur le marché de la distribution des titres de transport. Les aspects principaux de la présente affaire relèveraient cependant du champ d'application du règlement n° 1017/68. Les conséquences exposées par la Commission seraient, « tout au plus, secondaires par rapport aux effets qui relèvent du secteur des transports proprement dit » (point 54).

19. Enfin, le Tribunal a constaté que les opérations des agences de voyages, pertinentes en l'espèce, constituaient bien des « opéra-

tions des auxiliaires de transport », au sens du règlement n° 1017/68 (points 55 à 56).

20. S'agissant des différences entre le règlement n° 17, d'une part, et le règlement n° 1017/68, d'autre part, le choix d'une base juridique erronée par la Commission a eu pour conséquence, selon le Tribunal, une violation des formes substantielles et a privé la requérante de certaines garanties procédurales auxquelles elle aurait eu droit [12].

21. Le Tribunal a par conséquent annulé la décision litigieuse de la Commission sans examiner les autres moyens.

22. La Commission a introduit un pourvoi contre cet arrêt. Selon elle, le Tribunal a commis une triple erreur de droit en jugeant

— que le règlement n° 1017/68 s'applique également aux accords, décisions et pratiques concertées afférents aux activités « connexes » et « indispensables » à la prestation de service de transport par chemin de fer;

— que la fiche n° 130 de l'UIC porte tant sur l'offre de transport que sur le prix du transport au sens du règlement n° 1017/68, et

— que les agences de voyages, en commercialisant les billets de chemins de fer pour le compte des compagnies ferroviaires, effectuent des « opérations d'auxiliaires de transport » au sens de l'article 1[er] du règlement n° 1017/68.

23. La Commission conclut à l'annulation de l'arrêt litigieux du Tribunal, au rejet du recours introduit par l'UIC et, subsidiairement, à ce que l'affaire soit renvoyée au Tribunal. La Commission demande, en outre, l'UIC soit condamnée aux dépens exposés par la Commission, tant dans la procédure devant le Tribunal que dans celle devant la Cour.

24. L'UIC conclut au rejet du pourvoi et à ce que la Commission soit condamnée aux entiers dépens.

12 — Points 58 à 64.

B — Analyse

I — *Remarques liminaires*

25. Comme nous l'avons déjà indiqué, le Tribunal s'est borné, dans l'arrêt litigieux, à examiner la question de savoir si la Commission avait choisi une base juridique correcte pour sa décision. L'examen auquel doit procéder la Cour dans le présent pourvoi se borne par conséquent à la question de savoir si le Tribunal a commis à cet égard une erreur de droit. La question abordée par l'UIC dans le mémoire en réponse et dans la duplique, à savoir si la décision de la Commission était suffisamment motivée, est par conséquent dépourvue de pertinence, s'agissant du pourvoi.

26. Tant la Commission que l'UIC se sont référées dans leurs mémoires à un certain nombre d'autres décisions de la Commission dans le secteur des transports [13]. La Commission a soutenu, dans les décisions précitées, le même point de vue — que dans la présente affaire — à savoir qu'il y a lieu d'interpréter le domaine d'application du règlement n° 1017/68 (comme, aussi, du reste, celui des autres règlements en matière de concurrence adoptés dans le domaine des transports) de manière stricte [14]. Nous n'avons pas besoin d'expliquer plus en détail que ces décisions ne sont pas contraignantes pour l'interprétation du règlement en cause qui est réservée à la Cour. Il faut toutefois attirer l'attention sur le fait que des recours ont été introduits, au moins contre l'une des décisions précitées, recours dans lesquels la question de la base juridique adéquate a été posée. Ces recours sont encore pendants devant le Tribunal [15]. Cette circonstance souligne l'importance du présent pourvoi.

II — *Les différents moyens*

1. *Champ d'application du règlement n° 1017/68*

27. Le premier moyen de la Commission est tiré de la constatation faite par le Tribunal au point 46 de son arrêt, selon laquelle le règlement n° 1017/68 s'applique également aux

13 — Voir, notamment, la décision 88/589/CEE, du 4 novembre 1988, relative à une procédure d'application de l'article 86 du traité CEE (IV/32.318, London European — SABENA) (JO L 317, p. 47); la décision 91/480/CEE, du 30 juillet 1991, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (Affaire n° IV/32.659 — IATA Passenger Agency Programme) (JO L 258, p. 18), ainsi que la décision 94/894/CE, du 13 décembre 1994, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CE et de l'article 53 de l'accord EEE (IV/32.490 — Eurotunnel) (JO L 354, p. 66).

14 — Les explications fournies par la Commission dans la décision Eurotunnel, loc. cit. (note 13), points 41 à 49 sont, par exemple, particulièrement frappantes. Les doutes évoqués à cet égard par l'UIC ne nous semblent pas fondés. On ne peut pas non plus déduire de la décision 92/213/CEE, du 26 février 1992, relative à une procédure d'application des articles 85 et 86 du traité CEE (IV/33.544 — British Midland contre Aer Lingus) (JO L 96, p. 34), mentionnée par l'UIC, qu'elle interprète de manière large le champ d'application des règlements de procédure en ce qui concerne la concurrence dans le domaine des transports.

15 — Voir les affaires SNCF/Commission (T-79/95) et British Railways Board/Commission (T-80/95), qui concernent toutes deux la décision Eurotunnel.

accords portant sur les activités « connexes » et « indispensables » à la prestation de services de transport ferroviaire. La Commission soutient, par contre, que le règlement précité ne s'applique qu'à des accords ou pratiques concertées concernant directement la prestation de transport.

28. L'UIC a soutenu le point de vue qu'il est erroné de penser que le Tribunal a entendu, au point 46 de son arrêt, poser un critère général, selon lequel le règlement n° 1017/68 trouve application à toutes les activités qui sont connexes à la prestation de services de transport et sont indispensables à cette prestation. Le Tribunal n'aurait, selon l'UIC, utilisé ces expressions que pour caractériser la fiche n° 130. Il se serait agi à cet égard d'un des éléments sur lequel le Tribunal a fondé la constatation que la fiche n° 130 concerne les aspects spéciaux du transport ferroviaire international. Le Tribunal n'aurait pas eu besoin, sinon, de vérifier dans la suite de l'arrêt, si la fiche concernait l'offre de prestations de services de transport ou le prix desdites prestations.

29. Il semble qu'il y a lieu d'entendre ces explications en ce sens que l'UIC considère la critique de la Commission à cet égard comme sans objet. Nous ne parvenons pas à partager ce point de vue. Comme la Commission le fait remarquer à juste titre, les rapports entre la constatation faite par le Tribunal, au point 46 de son arrêt, et les points suivants dudit arrêt ne sont pas tout à fait clairs. Il nous semble cependant clairement résulter du contenu des explications fournies par le Tribunal, ainsi que notamment de la circonstance que le Tribunal rattache le point 47 des motifs au point précédent en employant les mots « [e]n outre », qu'il s'agit à cet égard d'une considération supplémentaire sur laquelle le Tribunal se fonde. Il y a donc tout à fait lieu d'examiner la critique de la Commission.

30. La conception de la Commission, selon laquelle le règlement n° 1017/68 ne doit s'appliquer qu'aux ententes qui concernent directement la prestation de transport en tant que telle, est fondée en premier lieu sur la règle établie par le règlement n° 141. Pour comprendre ce point de vue, il est par conséquent nécessaire de se remettre en mémoire la genèse de la législation dans le domaine des transports.

31. Avec le règlement n° 17, le Conseil avait mis en place, au début de 1962, un règlement de procédure qui devait servir à l'application des articles 85 et 86 du traité à l'ensemble de l'économie. Le règlement n° 141, qui a été arrêté peu de temps après, a fixé des limites — rétroactives — au champ d'application du règlement n° 17 en ce qui concerne le secteur des transports. Le législateur communautaire avait motivé ce nouveau règlement en indiquant qu'il pouvait se révéler nécessaire, dans le cadre de la politique commune des transports, « compte tenu des aspects spéciaux de ce secteur », d'arrêter une réglementation de la concurrence différente de celle prise ou à prendre pour les autres secteurs économiques [16]. Dans le troisième considérant, le

16 — Voir le premier considérant du règlement n° 141.

Conseil avait précisé cette conception dans les termes suivants:

« considérant que les aspects spéciaux des transports ne justifient la non-application du règlement n° 17 qu'à l'égard des accords, décisions et pratiques concertées qui concernent directement la prestation du service des transports. »

32. L'article 1[er] du règlement n° 141 était rédigé comme suit:

« Le règlement n° 17 n'est pas appliqué aux accords, décisions et pratiques concertées dans le secteur des transports qui ont pour objet ou pour effet la fixation des prix et conditions de transport, la limitation ou le contrôle de l'offre de transport ou la répartition des marchés de transport, non plus qu'aux positions dominantes, au sens de l'article 86 du traité, sur le marché des transports. »

33. L'article 3 du règlement n° 141 a limité la durée d'application de l'article 1[er] en ce qui concerne les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable au 31 décembre 1965. Cette période a été ultérieurement prorogée par le Conseil jusqu'au 30 juin 1968.

34. Le 19 juillet 1968 — donc après l'expiration de ce délai — le Conseil a arrêté le règlement n° 1017/68. Dans les considérants de ce dernier règlement, le Conseil s'est référé au règlement n° 141. Il a ensuite constaté que la définition des règles de concurrence dans ce domaine constitue l'un des éléments de la politique commune des transports ainsi que de la politique économique générale [17]. Il y a lieu à cet égard de tenir compte « des aspects spéciaux des transports » [18]. Étant donné que les règles de concurrence pour les transports dérogent aux règles de concurrence générales, il est nécessaire de mettre les entreprises en mesure de « savoir quelle est la réglementation applicable dans chaque cas d'espèce » [19].

Le Conseil a également exposé que l'instauration d'un régime de concurrence pour les transports rend souhaitable d'y inclure « dans la même mesure » le financement ou l'acquisition en commun de matériel de transport pour l'exploitation en commun de certains groupements d'entreprises, ainsi que certaines opérations des auxiliaires de transports pour les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable [20]. En outre, certains types d'accords techniques devraient être soustraits à l'interdiction des ententes [21].

17 — Premier et troisième considérants.
18 — Quatrième considérant.
19 — Cinquième considérant.
20 — Sixième considérant.
21 — Huitième considérant.

35. L'article 1[er] du règlement n° 1017/68, qui porte le titre « Disposition de principe », est rédigé comme suit:

« Dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, les dispositions du présent règlement s'appliquent aux accords, décisions et pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet la fixation des prix et conditions de transport, la limitation ou le contrôle de l'offre de transport, la répartition des marchés de transport, l'application d'améliorations techniques ou la coopération technique, le financement ou l'acquisition en commun de matériel ou de fournitures de transport directement liés à la prestation de transport pour autant que cela soit nécessaire pour l'exploitation en commun d'un groupement d'entreprises de transport par route ou par voie navigable tel que défini à l'article 4, ainsi qu'aux positions dominantes sur le marché des transports. Ces dispositions s'appliquent également aux opérations des auxiliaires de transport qui ont le même objet ou les mêmes effets que ceux prévus ci-dessus. »

36. L'article 2 du règlement n° 1017/68 comporte une interdiction des ententes susceptibles de restreindre le jeu de la concurrence, dont les termes correspondent dans une large mesure à ceux de l'article 85, paragraphe 1, du traité. L'article 3 comporte une exception légale à cette interdiction des ententes pour les accords techniques déjà cités. L'article 4 comporte une exemption pour la constitution et le fonctionnement de groupements d'entreprises de transport par route ou par voie navigable pour l'exécution d'activités de transport et le financement ou l'acquisition en commun de matériel ou de fournitures de transport nécessaires à cet égard.

37. Selon son article 30, paragraphe 1, le règlement n° 1017/68 est entré en vigueur — rétroactivement — au 1[er] juillet 1968.

38. Il résulte de ce qui précède que la limitation, exprimée au troisième considérant du règlement n° 141, aux ententes qui concernent « directement » la prestation du service des transports n'a pas trouvé de traduction expresse à l'article 1[er] du règlement précité. Il ne résulte pas non plus de l'article 1[er] du règlement n° 1017/68 — à une seule exception près — de limitations correspondantes. Il n'est pas non plus contesté que le règlement n° 1017/68 est entré en vigueur le 1[er] juillet 1968 à la place du règlement n° 141 pour le secteur des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Ce qui est litigieux est la question de savoir quelles conclusions il convient de tirer de ces circonstances.

39. De l'avis de l'UIC, le règlement n° 141 représente une réglementation transitoire qui a été remplacée par le règlement n° 1017/68 et qui est devenue par conséquent sans objet. Il en va de même, selon l'UIC, pour le troisième considérant du règlement n° 141. L'UIC fait valoir, pour cette raison, qu'il n'est pas possible d'invoquer ce considérant pour l'interprétation du règlement n° 1017/68. Cela correspond également à la

conception du Tribunal telle qu'elle est exprimée dans l'arrêt en cause [22].

L'UIC fait valoir, en outre, que le domaine d'application du règlement n° 1017/68 est plus large que celui du règlement n° 141. Le règlement désormais applicable inclut également, selon l'UIC, des accords qui ne concerneraient pas directement les transports. Le Conseil était tout à fait en droit de donner au règlement n° 1017/68 un champ d'application plus large que celui du règlement n° 141. Le règlement n° 1017/68 comporte, par ailleurs, des considérants détaillés. Si le Conseil avait entendu effectivement limiter le champ d'application du règlement dans le sens allégué par la Commission, il l'aurait expliqué dans le texte de l'article 1^er^ ou au moins dans les considérants. A cet égard, il convient, de l'avis de l'UIC, notamment de prendre en considération le fait que le Conseil — comme cela résulte des considérants — était conscient de la nécessité de garantir la sécurité juridique lorsqu'il a arrêté le règlement n° 1017/68.

40. De nombreux éléments plaident en faveur de cette interprétation. Elle est notamment beaucoup plus facile à concilier avec le libellé de l'article 1 du règlement n° 1017/68 que l'opinion soutenue par la Commission. Nous sommes toutefois parvenu à la conclusion que l'interprétation présentée par la Commission mérite d'être préférée.

22 — Loc. cit. (note 3), point 43.

41. La Commission attire tout d'abord à juste titre l'attention sur le fait qu'il y a un rapport étroit entre le règlement n° 141 et le règlement n° 1017/68. Ce dernier renvoie dans sa motivation expressément au règlement n° 141. Il est entré en vigueur à une date à laquelle le règlement n° 141 a cessé d'être applicable — en ce qui concerne les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable — et a, par conséquent, succédé directement à ce règlement. Si l'on fait abstraction des accords techniques qui ont été ajoutés, des accords sur le financement ou l'acquisition en commun du matériel ou de fournitures de transport ainsi que de la règle énoncée à la seconde phrase en ce qui concerne les opérations des auxiliaires de transport, le reste du champ d'application de l'article 1^er^ du règlement n° 1017/68 est largement identique à celui de l'article 1^er^ du règlement n° 141.

42. Selon nous, il ne saurait y avoir de doute sur le fait que l'article 1^er^ du règlement n° 141 devait être interprété de manière stricte. Cela résulte déjà de la circonstance que ce règlement excluait l'applicabilité du règlement n° 17 au secteur des transports. Puisque le règlement n° 17 constitue le règlement de base pour la mise en œuvre des articles 85 et 86 du traité, le règlement n° 141 — tout comme le règlement n° 1017/68 — doit être considéré comme une exception qu'il ne faut pas interpréter plus largement que son objectif ne l'impose.

Cet objectif consistait cependant à concilier la mission imposée par le traité à l'article 3, sous g), qui est d'instaurer « un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée

dans le marché intérieur » [23] avec l'introduction d'une politique commune dans le domaine des transports exigée par l'article 3, sous f). Le règlement n° 141 ne constituait par conséquent pas seulement une mesure au sens de l'article 87 du traité [24] — lequel est expressément mentionné dans le premier considérant —, mais en même temps un élément de la politique commune des transports [25].

43. L'article 74 qui figure au début du titre IV de la deuxième partie du traité CE, lequel est consacré aux transports, dispose que:

« Les objectifs du traité sont poursuivis par les États membres, en ce qui concerne la matière régie par le présent titre, dans le cadre d'une politique commune des transports. »

La Cour a exposé à cet égard dans son arrêt du 4 avril 1974, Commission/France [26]:

« attendu qu'en mentionnant les objectifs du traité, l'article 74 renvoie aux dispositions des articles 2 et 3, à la réalisation desquels les dispositions fondamentales applicables à l'ensemble de l'activité économique concourent au premier chef; que les règles concernant la politique commune des transports, loin d'écarter ces règles fondamentales, ont donc pour objet de les mettre en œuvre et de les compléter grâce à des actions communes; que dès lors, dans la mesure où ces objectifs peuvent être atteints par lesdites règles générales, celles-ci doivent recevoir application. »

44. Cet arrêt de la Cour portait sur la question de savoir si les dispositions générales du traité étaient applicables à la navigation maritime, bien que, selon l'article 84, paragraphe 1, du traité, le titre IV ne s'applique qu'aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Il est toutefois possible, selon nous, de généraliser la constatation faite par la Cour. Il n'est pas contesté que les dispositions de ce titre IV s'appliquent au domaine des transports par chemin de fer (tout comme au domaine des transports par route et par voie navigable). Si les dispositions générales du traité sont applicables déjà dans un domaine non visé par le titre IV, cela doit valoir a fortiori pour un domaine tel que celui des transports ferroviaires qui relève des dispositions de ce titre. Ainsi, il y a lieu d'appliquer, également dans le domaine du transport ferroviaire, les dispositions générales du traité — et partant, également les articles 85 et 86 — au domaine du transport ferroviaire, dans la mesure où cette application permet d'atteindre les objectifs visés par le traité. Il en va de même pour les dispositions générales adoptées pour la mise en œuvre de ces dispositions. Il convient, par conséquent, de n'adopter des mesures spécifiques pour la concurrence que dans le cas où de telles mesures sont nécessaires pour « mettre en œuvre » ces règles générales et « les compléter grâce à des

23 — Cette disposition correspond au texte initial de l'article 3, sous f), du traité CEE qui — sans qu'il en résulte une différence objective — parlait de concurrence « à l'intérieur du marché commun ».

24 — Cette disposition habilite le Conseil à arrêter tous règlements ou directives utiles « en vue de l'application des principes figurant aux articles 85 et 86 ».

25 — Pour le règlement n° 1017/68 ce caractère est expressément souligné dans le troisième considérant déjà cité.

26 — 167/73, Rec. p. 359, points 24 à 26.

actions communes ». Dans le domaine du transport, une réglementation spécifique en matière de concurrence n'est par conséquent nécessaire que lorsque les « aspects spéciaux de cette branche d'activité » [27] l'imposent. Dans la mesure où tel n'est pas le cas, ce sont les règles générales qui s'appliquent.

45. Le Conseil était conscient de ce contexte, lorsqu'il a adopté le règlement n° 141. Dès le premier considérant, l'attention est attirée sur les aspects spéciaux du secteur des transports. Dans le troisième considérant, il en est tiré la conclusion que « les aspects spéciaux des transports » *ne justifient* la non-application du règlement n° 17 *qu'à* l'égard des ententes qui concernent *directement* la prestation du service des transports. Le fait que cette limitation n'est pas mentionnée expressément dans le libellé de l'article 1^er^ du règlement n° 141 ne joue, selon nous, aucun rôle. Le Conseil avait clairement exprimé dans la motivation de ce règlement que la non-application du règlement n° 17 prévue à l'article 1^er^ devait rester limitée aux ententes qui ont un rapport direct avec les prestations de transport. On ne pouvait, par conséquent, avoir aucun doute sur le fait qu'il y avait lieu d'interpréter l'article 1^er^ en ce sens et, partant, de manière restrictive.

46. Ces considérations n'ont pas seulement un intérêt historique. Le règlement n° 141 a certes été remplacé — pour les secteurs des transports par chemin de fer, route et voie navigable — par le règlement n° 1017/68. Cependant, il a lieu aussi, pour l'interprétation de ce règlement, d'appliquer le principe selon lequel ne sont visés que les accords qui concernent *directement* la fourniture de prestations de transport.

47. Comme nous l'avons déjà indiqué, les considérants du règlement n° 1017/68 renvoient au règlement n° 141. Le règlement n° 1017/68 est, en outre, entré en vigueur lorsque le règlement n° 141 a cessé de l'être pour le secteur concerné, la durée de validité du règlement n° 141 ayant expiré. Indépendamment de cela, c'est surtout le parallélisme, déjà indiqué, dans la formulation qui plaide pour le fait qu'il y a lieu d'interpréter de la même manière les ententes visées tant à l'article 1^er^ du règlement n° 1017/68 qu'à l'article 1^er^ du règlement n° 141.

48. Aussi bien l'UIC que le Tribunal attirent, par contre, l'attention sur le fait que l'article 1^er^ du règlement n° 1017/68 énumère également certaines ententes qui ne figuraient pas dans le règlement n° 141. Ils en déduisent que le règlement désormais en vigueur a un champ d'application plus large que le règlement n° 141. Cela est évident et n'est pas non plus contesté par la Commission. La question décisive est toutefois de savoir si ce fait impose une interprétation large en ce qui concerne les autres accords qui relevaient déjà du règlement n° 141 et s'il y a lieu d'omettre de tenir compte de la nécessité d'une relation directe avec la prestation de transport. Il convient, selon nous, de répondre à cette question par la négative.

27 — Selon la formulation utilisée par la Cour dans l'arrêt précité, loc. cit. (note 26), point 27.

49. La Commission a attiré l'attention sur le fait que les accords techniques mentionnés à l'article 1er, première phrase, du règlement n° 1017/68 ainsi que les accords qui ont pour objet le financement ou l'acquisition en commun de matériel ou de fournitures de transport pour des groupements d'entreprises ont été introduits dans le règlement en vue d'objectifs spécifiques. Il y a lieu, à cet égard, de faire observer que le règlement, dans ses articles 3 et 4, prévoit, pour des accords de ce type, des exceptions à l'interdiction des ententes. Si l'on tient compte des considérations par lesquelles le Conseil justifie cette réglementation [28], l'opinion de la Commission selon laquelle le Conseil n'a pas intégré les accords en cause dans le règlement pour élargir de manière générale le champ d'application dudit règlement, mais pour garantir la légalité de ces accords semble tout à fait plausible.

Le fait que certaines opérations des auxiliaires de transport ont été également intégrées dans la seconde phrase de l'article 1er, du règlement n° 1017/68 ne plaide pas non plus contre la conception qui est soutenue ici. Nous ne partageons certes pas l'idée de la Commission selon laquelle le règlement n° 141 incluait déjà lesdites opérations. En effet, la Commission n'a, d'une part, pas réussi à étayer son allégation selon laquelle cette situation résulterait des réflexions auxquelles le Conseil s'était livré à l'époque. D'autre part, la formulation du sixième considérant du règlement n° 1017/68 plaide clairement contre cette conception, puisque, selon les termes de ce considérant, il était « souhaitable » d'« inclure » lesdites activités dans le règlement. Le point essentiel est, cependant, à notre avis, que l'article 1er, seconde phrase, du règlement n'inclut les opérations des auxiliaires de transport que pour autant qu'elles ont « le même objet ou les mêmes effets que ceux prévus ci-dessus ». La seconde phrase de l'article en cause ne fournit par conséquent aucun élément pour l'interprétation des ententes mentionnées à la première phrase dudit article et auxquels il est fait référence ici.

50. Il y a lieu d'attirer dans ce contexte l'attention sur le fait que, contrairement à l'opinion soutenue par le Tribunal, l'article 2 du règlement n° 1017/68 ne permet de tirer aucune conclusion sur l'étendue du champ d'application de ce règlement. L'article 2 concerne uniquement la question de l'interdiction des ententes. Le champ d'application du règlement est lui, au contraire, exclusivement déterminé par l'article 1er. La Commission a, du reste, démontré de manière convaincante que l'inclusion, dans le règlement, de l'article 2 dont le libellé s'inspire de celui de l'article 85 du traité est à imputer au fait que, à la date où le règlement en cause a été arrêté, il y avait encore des doutes sur la question de savoir si l'article 85 du traité pouvait être appliqué directement au domaine des transports. Dans ses développements dans le cadre de la présente procédure, l'UIC n'a d'ailleurs pas non plus fait expressément sienne l'argumentation du Tribunal fondée sur l'article 2 du règlement.

51. La Commission expose en outre que l'interprétation faite par le Tribunal signifierait que l'article 1er du règlement n° 1017/68

28 — Voir principalement les sixième, huitième et neuvième considérants.

a, à cet égard, également un champ d'application plus large que le règlement n° 141, en ce sens que les accords déjà mentionnés dans ce règlement sont visés. Cela signifierait nécessairement que le champ d'application du règlement n° 17 a été également réduit avec l'entrée en vigueur du règlement n° 1017/68. La Commission fait valoir, pas tout à fait à tort, qu'il y avait lieu de s'attendre à ce que le Conseil justifie cette réduction éventuelle dans les considérations précédant le règlement. De telles considérations font cependant défaut. Il n'apparaît par conséquent pas que le Conseil ait eu l'intention d'étendre le champ d'application de la partie du règlement n° 1017/68 dont les termes sont identiques à ceux du règlement n° 141.

52. Il y a lieu, certes, d'admettre que le libellé du règlement n° 1017/68, pris en lui-même, plaide plutôt pour l'interprétation de l'UIC et du Tribunal. Mais on peut aussi, selon nous, déduire du libellé du règlement précité un élément qui — même s'il n'est pas contraignant — plaide en faveur de la conception de la Commission. L'affirmation formulée par le Tribunal au point 43 de son arrêt, à savoir que le mot « directement » n'est pas mentionné dans le libellé de l'article 1er du règlement n° 1017/68, n'est en effet pas exacte. Le financement ou l'acquisition en commun de matériel ou de fournitures de transport ne sont en effet inclus dans l'article 1er que pour autant qu'ils soient « directement liés à la prestation de transport ». Ce critère n'est pas mentionné dans le sixième considérant du règlement où le Conseil justifie l'inclusion de ces opérations dans le règlement. Il est cependant indiqué, dans le considérant précité, qu'il convient d'inclure lesdites opérations dans le règlement « dans la même mesure ». Puisque les autres considérants du règlement n° 1017/68 ne comportent aucune indication sur la signification des termes « dans la même mesure », on pourrait se demander si le Conseil ne se réfère pas ici de manière implicite au troisième considérant du règlement n° 141. Cela expliquerait pourquoi le passage cité de l'article 1er du règlement n° 1017/68 exige un lien « direct » avec la prestation de transport.

Il y a toutefois lieu d'attirer l'attention sur le fait que la Commission elle-même a exprimé l'opinion que les ententes concernées ne visaient pas directement la fourniture de la prestation de transport. Cela semble avoir été le motif pour lequel elle n'a pas analyé plus en détail le fait que le mot « directement » ait été mentionné dans le passage précité.

53. On peut cependant déduire — ce sur quoi la Commission a attiré l'attention à juste titre — des règlements comportant des dispositions procédurales relatives à l'application des règles de concurrence dans le transport aérien une confirmation convaincante de la conception exposée ici. L'article 1er du règlement n° 141 avait exclu, également pour ce domaine, l'applicabilité du règlement n° 17. Le vide juridique ainsi créé n'a été comblé que par le règlement (CEE) n° 3975/87 du Conseil, du 14 décembre 1987, déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transports aériens [29]. Ce règlement détermine, d'après son article 1er, « les modalités d'application des articles 85 et 86

29 — JO L 374, p. 1.

du traité aux services de transports aériens ». Le champ d'application ainsi décrit n'est pas précisé dans le règlement.

Le même jour que le règlement n° 3975/87, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 3976/87 concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens [30]. Le premier considérant de ce dernier règlement est libellé comme suit:

« considérant que le règlement (CEE) n° 3975/87 détermine les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises dans le secteur des transports aériens; que le règlement n° 17 du Conseil fixe les modalités d'application de ces règles aux accords, décisions et pratiques concertées autres que ceux qui se rapportent directement à la prestation de services de transports aériens. »

54. Ce considérant montre très clairement que le Conseil partage, au moins dans le secteur du transport aérien, la conception exposée par la Commission dans la présente procédure, selon laquelle les règles spécifiques de concurrence ne doivent s'appliquer que pour les ententes qui concernent *directement* le transport en tant que tel, alors que toutes les autres ententes doivent être analysées par rapport aux règles générales inscrites dans le règlement n° 17. Cela correspond à la conception que le Conseil a exprimée au troisième considérant du règlement n° 141. Cependant, si le Conseil soutient dans un règlement adopté en 1987, dans le domaine du transport aérien, la même conception que dans le règlement n° 141 adopté en 1962, cela ne peut que signifier qu'il maintient la conception qui a été exprimée dans ce dernier règlement. En effet, il n'apparaît pas que le Conseil ait modifié son point de vue au cours des années qui se sont écoulées entre ces deux dates. Tant le règlement n° 1017/68 que le règlement n° 3975/87 concernent le secteur des transports. Ces deux règlements ont — chacun pour le domaine spécifique qu'ils réglementent — remplacé le règlement n° 141. De tout cela, il résulte, nécessairement, selon nous, que, pour le règlement n° 1017/68 qui a été arrêté en 1968, il y a lieu de partir aussi de l'idée que ce règlement ne porte que sur des accords qui concernent directement la prestation de transport, pour autant que le législateur n'ait pas arrêté de réglementation différente (comme tel est le cas, par exemple, pour les accords techniques mentionnés à l'article 1[er] du règlement n° 1017/68). La circonstance que les règlements susmentionnés ont été adoptés dans le domaine du transport aérien, vingt ans après le règlement qu'il y a lieu d'examiner en l'espèce ne joue à cet égard aucun rôle, contrairement à l'opinion formulée par l'UIC. Ce qui est important n'est pas la réglementation dans le domaine du transport aérien en tant que telle, mais la continuité de la conception sur laquelle elle se fonde et qu'il faut déduire de cette réglementation.

55. La réglementation dans le domaine du transport aérien, que nous venons d'exposer, montre par ailleurs, également de manière très nette, que les arguments avancés par

30 — JO L 374, p. 9.

l'UIC, qui se fondent sur le libellé apparemment clair du règlement n° 1017/68, ne convainquent pas. Le règlement n° 3975/87 ne contient, en effet, pas non plus de dispositions indiquant expressément qu'il y a lieu de limiter son champ d'application aux ententes qui concernent directement les prestations de transport, bien que — comme cela résulte du premier considérant du règlement n° 3976/87 — cette limitation corresponde à l'intention du Conseil.

56. Les objections de l'UIC, fondées sur la nécessité de garantir les impératifs de la sécurité juridique et opposées à l'interprétation que nous exposons ici, ne parviennent pas à convaincre. S'il fallait mettre les entreprises en mesure « de savoir quelle est la réglementation applicable dans chaque cas d'espèce » [31], il aurait certes été plus simple pour le législateur de dire clairement qu'il y a lieu d'interpréter le champ d'application du règlement n° 1017/68 de manière stricte. Le législateur n'était cependant en aucun cas tenu de procéder à une telle clarification.

Il y a lieu d'attirer d'abord l'attention sur le fait que le champ d'application limité du règlement n° 1017/68 résulte déjà de ce que le législateur n'était habilité à prendre une telle réglementation que si cette réglementation s'imposait du fait des aspects spéciaux du transport. Le Conseil a également pensé à cette limitation lorsqu'il a arrêté le règlement n° 141, comme le montre le troisième considérant dudit règlement. Les règlements de procédure spécifiques au transport ne sont par conséquent applicables que si les aspects spéciaux du transport l'exigent. Il en résulte que, en cas de doute, il y a lieu d'appliquer le règlement n° 17. Il y a lieu, en outre, d'attirer l'attention sur le fait que le règlement n° 1017/68 ne comporte en aucun cas de réglementation exhaustive des secteurs de transport par chemin de fer, par route et par voie navigable. Ne relèvent au contraire de son champ d'application que certaines ententes mentionnées expressément en son article 1er. Ces circonstances soulèvent déjà, par conséquent, la question de savoir comment il y a lieu de délimiter le champ d'application de ce règlement par rapport à celui du règlement n° 17 qui est un règlement de portée générale. Il est, par conséquent, dans tous les cas, nécessaire d'établir un critère, à l'aide duquel cette délimitation peut être entreprise. Le critère proposé par la Commission pour la délimitation en cause correspond — comme nous l'avons montré — à l'intention du législateur et il satisfait également à la limitation objective du champ d'application de cette réglementation spécifique imposée par le traité. Le critère utilisé par le Tribunal, selon lequel le règlement en cause s'applique également à des opérations « qui sont connexes à la prestation de service de transport par chemin de fer et sont indispensables à cette prestation », soulève, au contraire, comme la Commission l'a critiqué à juste titre, plus de questions qu'il ne fournit de réponses.

57. Nous sommes d'avis, par conséquent, que le Tribunal a interprété de manière erronée le champ d'application du règlement n° 1017/68 et a commis à cet égard une erreur de droit. Cette erreur serait toutefois sans conséquence si le point de vue du Tri-

31 — Voir le cinquième considérant du règlement n° 1017/68.

bunal, selon lequel la fiche n° 130 relève, en toute hypothèse, du champ d'application dudit règlement, était correct.

2. *L'applicabilité du règlement n° 1017/68 à la fiche n° 130*

a) « L'offre de transport »

58. Le Tribunal a soutenu le point de vue selon lequel l'article 1 de la fiche n° 130 pourrait avoir pour objet ou pour effet de limiter ou de contrôler « l'offre du transport ». Il a justifié cela en indiquant que la disposition précitée portait « directement sur la détermination des points de vente des billets ferroviaires internationaux » [32].

59. Selon la Commission, l'article 1er de la fiche n° 130 ne porte pas sur la prestation de services de transport, mais sur sa commercialisation. Cet article ne limite pas l'offre de prestations de transport, mais l'offre des intermédiaires pour la commercialisation de ces prestations de transport.

60. Nous ne pouvons que nous rallier à la thèse de la Commission. L'article 1er de la fiche réglemente l'accréditation des agences de voyages pour la vente de billets. Il vise ainsi — comme le Tribunal l'a reconnu à juste titre — à la détermination des points de vente. Cette disposition ne concerne cependant pas *directement* la prestation de transport en tant que telle. Il ne s'agit pas de réduire le nombre de trains desservant une certaine ligne ou leur capacité ni de limiter ou de contrôler d'une autre manière *l'offre de prestations de transport*. La disposition litigieuse concerne au contraire la question de savoir qui doit être chargé de la commercialisation des billets. Cela n'a rien à voir directement avec la prestation de transport et les aspects spéciaux du transport. C'est au niveau de la commercialisation des billets que la concurrence est limitée, et non la concurrence sur le marché pour la fourniture de prestations de services.

61. L'objection soulevée par l'UIC, selon laquelle la distinction entre le marché de la prestation de transport en tant que telle — laquelle est fournie par les réseaux aux voyageurs — et le marché pour la fourniture de services d'intermédiaires lors de la commercialisation — lesquels sont fournis par les agences de voyages pour les réseaux — ne saurait se déduire de l'article 1er du règlement n° 1017/68, ne convainc pas. Comme la Commission l'a en effet fait valoir tout à fait à juste titre, la réponse à la question de savoir s'il s'agit dans un cas donné de « l'offre de transport » suppose logiquement que l'on détermine tout d'abord le marché concerné.

32 — Loc. cit. (note 3), point 48.

62. Il est certes exact que les dispositions sur l'accréditation des agences de voyages peuvent avoir diverses conséquences indirectes sur l'offre de prestation de services de transport. On peut par exemple concevoir qu'une limitation du nombre des points de vente a pour conséquence une diminution de la demande de billets, ce qui peut amener également les différentes entreprises ferroviaires à réduire l'offre de prestations de services de transport. Cet exemple montre cependant aussi, en même temps, que des conséquences indirectes de ce type sont assez peu envisageables. La Commission attire, en outre, à juste titre, l'attention sur le fait que les entreprises de transport ferroviaires ne sauraient en aucun cas avoir un intérêt à de telles conséquences.

63. Le Tribunal a considéré, au point 54 de son arrêt, que les effets de la fiche n° 130 sur la concurrence sur le marché de la distribution des billets de chemin de fer seraient « tout au plus » secondaires. L'UIC fait valoir qu'il s'agit à cet égard d'une constatation de fait qui ne peut être attaquée dans un pourvoi. Il n'y a pas lieu de suivre l'UIC sur ce point. Il s'agit ici, au contraire, de la question de savoir si un accord relève du champ d'application du règlement n° 1017/68 ou non. Il s'agit, par conséquent, d'un *problème juridique* qui est bien soumis à une vérification par la juridiction chargée de statuer sur le pourvoi.

64. Les dispositions de l'article 1[er] de la fiche ne concernent par conséquent pas directement la fourniture de la prestation de transport et ne sont par conséquent pas à considérer comme des ententes qui ont pour objet la limitation ou le contrôle de l'offre de transport, au sens de l'article 1[er] du règlement n° 1017/68.

b) « La fixation du prix et des conditions de transport »

65. Le Tribunal estime dans son arrêt que les dispositions qui figurent aux articles 3 et 4 de la fiche n° 130 et portent sur les commissions à octroyer aux agences de voyages constituent des accords visant à la fixation du « prix du transport » ou des « conditions de transport ». L'obligation figurant à l'article 4.7 du contrat type a déjà, de par son libellé, pour effet ou pour objet « de fixer le prix des transports ».

66. La Commission avait dans le pourvoi d'abord soutenu la thèse que le prix à payer par le client pour le billet comporte deux éléments, à savoir le prix du transport au sens propre et la commission pour l'agence de voyages. Puisque la fiche n° 130 ne comporte que des dispositions relatives à la provision, on ne saurait parler d'une fixation du « prix du transport ». Dans sa réplique, la Commission a pris ses distances vis-à-vis de cette conception plutôt artificielle et critiquée à juste titre par l'UIC. Elle admet, elle aussi, désormais que le prix du transport est le prix que le voyageur doit payer. La commission constitue un élément de ce prix.

67. Des dispositions relatives au montant de la commission à payer peuvent, par conséquent, avoir des conséquences sur le prix du transport. La Commission fait cependant valoir à juste titre qu'il s'agit là de conséquences *indirectes*. Il faut rappeler que le prix du transport en tant que tel est fixé de manière autonome par chaque réseau. Le réseau concerné détermine si, pour un voyage de A à B, il y a lieu par exemple de payer 25, 50 ou 100 écus. Le fait de considérer, d'emblée pour ce motif, un accord, par lequel les réseaux déterminent le prix à payer pour une certaine prestation de services, comme une « fixation du prix du transport », au sens de l'article 1[er] du règlement n° 1017/68, parce que les coûts de cette prestation constituent une partie du prix de transport, étendrait de manière trop importante le champ d'application du règlement en cause. La Commission fait valoir, dans sa réplique, que le prix que les réseaux ont à payer pour leur matériel roulant (c'est-à-dire pour les locomotives et les wagons) influence le prix du transport. Si l'on suivait la logique du Tribunal et de l'UIC, le règlement n° 1017/68 serait également applicable à un accord entre les réseaux sur les prix qu'ils sont prêts à payer à leurs fournisseurs. L'UIC a même expressément approuvé cela dans sa duplique. Il est cependant clair que de tels accords concernent le marché des produits en cause (par exemple, les locomotives), mais non le marché des transports en tant que tel. Il ne s'agit pas d'accords qui fixent *directement* le prix du transport. Il en va de même pour les accords sur les commissions à verser aux agences de voyages.

68. Comme la Commission l'a reconnu à juste titre, les dispositions figurant aux articles 3 et 4 de la fiche n° 130 ne portent pas sur le marché de la prestation de transport en tant que tel, mais sur celui de la vente des billets. Pour la *fourniture* de la prestation du service des transports, les aspects spéciaux du secteur concerné ici — comme, par exemple, la circonstance que les réseaux, en l'état actuel des choses, doivent nécessairement coopérer en ce qui concerne les transports internationaux — sont à prendre en considération. S'agissant de la *commercialisation* des billets, on ne discerne, par contre, aucun aspect spécial qui justifierait une application du règlement n° 1017/68. Les ententes sur la commercialisation des billets qu'il nous faut analyser ici relèvent, par conséquent, des dispositions générales du règlement n° 17.

69. Une autre analyse semble s'imposer à première vue, s'agissant de la disposition inscrite à l'article 4.7 du contrat type. Si l'on suit l'évaluation de la Commission, cet article impose aux agences de voyages de vendre les billets aux prix fixés par les réseaux. On est tenté d'y voir une « fixation du prix du transport » puisque cette disposition fixe le prix que le voyageur doit finalement verser.

70. Cependant, il y a lieu, à cet égard, également, de prendre en considération le fait que ce sont les différentes entreprises ferroviaires qui fixent le prix du transport pour les prestations qu'elles fournissent. Le Tribunal admet dans son arrêt que l'article en cause du contrat type ne concerne pas la fixation des prix officiels eux-mêmes [33]. Si cet article empêche effectivement les agences de voya-

33 — Loc. cit. (note 3), point 50.

ges de rétrocéder cette commission aux voyageurs ou de la partager avec eux, il s'agit là, selon le Tribunal, cependant, d'une fixation de prix du transport, « dans la mesure où les réseaux empêcheraient ainsi toute concurrence concernant le prix du transport entre les agences accréditées » [34]. Même le Tribunal reconnaît ainsi que la disposition litigieuse concerne la concurrence entre les agences de voyages et, partant, le domaine de la commercialisation, mais non la prestation de transport en tant que telle. A cet égard également, il n'y a donc pas non plus, selon nous, de « fixation du prix du transport » au sens de l'article 1[er] du règlement n° 1017/68.

71. Une analyse des considérations du Tribunal relatives à l'article 4.3 du contrat type confirme la conception que nous avons soutenue ici. Cette disposition interdit aux agences de voyages de favoriser dans leur publicité les modes de transports concurrents par rapport au trafic ferroviaire. Le Tribunal invoque à cet égard les développements de la Commission dans sa décision, selon lesquels l'article cité « a pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence entre les différents modes de transport » [35]. Le Tribunal en conclut que cette disposition « relève du secteur des transports ». Il semble en même temps être d'avis que le règlement n° 1017/68 est, pour ce motif, applicable à la disposition précitée. La Commission expose, à juste titre, que cette conclusion soulève des questions. Les conséquences de l'accord en cause peuvent très bien concerner aussi le domaine des transports aériens ou des transports maritimes auquel le règlement n° 1017/68 ne s'applique pas. La Commission demande à juste titre si elle doit, pour ce seul motif, appliquer, le cas échéant, à la disposition litigieuse l'ensemble des trois règlements de procédure spécifiques applicables à ces secteurs.

72. On ne peut trouver de solution adéquate que si l'on a présent à l'esprit le fait que les dispositions inscrites dans la fiche n° 130 ne visent pas directement le marché des prestations de transport, mais au contraire le marché pour la commercialisation de ces prestations. C'est sur *ce* marché qu'elles développent leurs effets principaux. Les conséquences sur le marché des transports lui-même sont, par contre, secondaires. Il y a lieu, par conséquent, d'appliquer à ces dispositions le règlement n° 17 et non le règlement n° 1017/68.

c) « Les opérations des auxiliaires de transport »

73. Enfin, il faut encore examiner la conception soutenue par le Tribunal, selon laquelle les opérations effectuées par les agences de voyages, lors de la vente des billets, doivent être considérées comme « opérations des auxiliaires de transport » au sens de l'article 1[er], seconde phrase, du règlement n° 1017/68.

34 — Loc. cit. (note 3), point 51.

35 — Point 52 de l'arrêt, loc. cit. (note 3); point 95 de la décision, loc. cit. (note 4).

74. La notion d'« auxiliaires de transport » n'est pas définie dans le règlement. La Commission s'était fondée dans sa décision sur la directive 82/470/CEE du Conseil, du 29 juin 1982, relative à des mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités non salariées de certains auxiliaires des transports et des agents de voyages (groupe 718 CITI) ainsi que des entrepositaires (groupe 720 CITI) [36]. Selon l'article 3 de la directive précitée, la dénomination « auxiliaires de transport » vise notamment les activités de « commissionnaire de transport » (en Belgique, en France et au Luxembourg), « Spediteur » (en Allemagne) et « freight forwarder » (au Royaume-Uni). Les agences de voyages figurent par contre, en application de cette nomenclature, sous la rubrique « agents de voyages ». Cette définition n'est toutefois pas contraignante pour le règlement n° 1017/68 — qui poursuit des objectifs tout à fait différents de ceux de la directive.

75. La Commission a, en outre, invoqué les conclusions de l'avocat général M. Dutheillet de Lamothe dans l'affaire Muller [37]. L'avocat général avait exposé dans lesdites conclusions, s'agissant de l'article 1er du règlement n° 1017/68, que:

« dans le vocabulaire très particulier du droit des transports, l'expression 'auxiliaires de transport' a généralement une portée relativement limitée: commissionnaires de transport, entreprises de groupage ou de manutention, etc. » [38].

76. Nous sommes, nous aussi, également enclin à penser que la notion d'« auxiliaires de transport » a une signification limitée et particulière. Selon toute apparence, il n'y a que dans le domaine du transport des marchandises que cette notion a de l'importance. On ne saurait opposer à cette interprétation — comme le fait l'UIC — qu'elle a pour conséquence de limiter le champ d'application du règlement n° 1017/68. Comme la Commission l'expose à juste titre, les notions utilisées dans le règlement en cause doivent être interprétées selon le sens qu'elles ont effectivement, et non avec pour objectif de traiter de la même manière le transport des personnes et des marchandises. Nous estimons, en toute hypothèse, qu'il n'est pas correct de se fonder uniquement sur le fait qu'une personne exerce une quelconque activité auxiliaire dans le domaine du transport d'une manière quelconque, comme le Tribunal semble le faire.

77. Enfin, il n'est pas besoin d'aborder plus en détail cette question litigieuse. Comme l'admettent tant UIC que la Commission, l'applicabilité du règlement n° 1017/68 ne dépend pas tant du fait que les personnes concernées comptent parmi les « auxiliaires de transport », mais au contraire du fait que les activités que ces personnes exercent ont l'objet ou les effets définis à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement en cause. Selon

36 — JO L 213, p. 1.

37 — Conclusions du 7 juillet 1971 dans l'affaire 10/71 (arrêt du 14 juillet 1971, Rec. p. 723, p. 732).

38 — Loc. cit. (note 37), p. 737.

les constatations qui ont déjà été effectuées, il doit par conséquent s'agir d'activités qui visent *directement* la fourniture de prestations de services. Tel ne saurait être le cas ici. Les agences de voyages ne fournissent aucune prestation de services de transport. Leurs activités se bornent au contraire à la commercialisation de titres de transport. Les ententes qu'il y a lieu d'examiner ici, qui concernent la concurrence sur ce marché, ne doivent par conséquent pas être jugées en fonction du règlement n° 1017/68 mais, au contraire, en application du règlement général de procédure n° 17.

III — *Bilan*

78. Nous sommes, pour toutes ces raisons, d'avis que l'arrêt du Tribunal est entaché d'erreurs de droit et qu'il y a lieu, par conséquent, de l'annuler. Il n'est cependant pas possible, au stade actuel de la procédure, de rejeter le recours introduit par l'UIC contre la décision de la Commission, comme celle-ci l'a demandé dans son pourvoi. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'UIC a fait valoir dans la procédure devant le Tribunal plusieurs moyens dont le Tribunal n'a examiné qu'un seul. Conformément à l'article 54, paragraphe 1, du statut CEE de la Cour, il y a lieu, par conséquent, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal.

79. En application de l'article 122 du règlement de procédure, la Cour statue sur les dépens « [l]orsque le pourvoi n'est pas fondé ou lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige ». Étant donné que tel n'est pas le cas en l'espèce, il y a lieu de réserver au Tribunal la décision sur les dépens.

C — Conclusion

80. Nous proposons par conséquent d'annuler l'arrêt du Tribunal, du 6 juin 1995, dans l'affaire T-14/93, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal et de réserver les dépens.