ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

9 mars 2006 *

Dans l'affaire C-371/03,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par l'Oberlandesgericht Köln (Allemagne), par décision du 21 août 2003, parvenue à la Cour le 1er septembre 2003, dans la procédure

Siegfried Aulinger

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. A. Rosas, président de chambre, MM. J. Malenovský, J.-P. Puissochet (rapporteur), S. von Bahr et U. Lõhmus, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M^me^ C. Strömholm, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 octobre 2005,

considérant les observations présentées:

— pour M. Aulinger, par M^e^ R. Karpenstein, Rechtsanwalt,

— pour la Bundesrepublik Deutschland, partie défenderesse au principal, par M^e^ A. Frieser, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement allemand, par M. W. D. Plessing, puis par M^mes^ A. Tiemann et C. Schulze-Bahr, en qualité d'agents, assistés de M^e^ A. Frieser, Rechtsanwalt,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. G. zur Hausen puis par M. F. Hoffmeister, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 novembre 2005,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 1432/92 du Conseil, du 1er juin 1992, interdisant les échanges entre la Communauté économique européenne et les Républiques de Serbie et du Monténégro (JO L 151, p. 4).

2 Cette demande est présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Aulinger à la Bundesrepublik Deutschland qui l'a obligé à interrompre ses activités de transporteur en autocar pour des personnes se rendant en Serbie et au Monténégro sur le fondement d'une interprétation qu'il estime erronée du règlement n° 1432/92.

Le cadre juridique

3 Dans le contexte des conflits ayant accompagné l'accession à l'indépendance de plusieurs républiques de l'ancienne République fédérative de Yougoslavie et en particulier des conflits survenus en 1992 en Bosnie-et-Herzégovine, le Conseil de sécurité des Nations unies, agissant au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies, a, le 30 mai 1992, adopté la résolution 757 (1992), établissant un embargo économique à l'encontre de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Cet embargo visait tout d'abord les échanges de produits de base et de marchandises.

4 Les paragraphes 5 et 7 de la résolution 757 (1992) disposaient:

«5. [...] tous les États s'abstiendront de mettre à la disposition des autorités de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise en République fédérative de Yougoslavie (Serbie ou Monténégro) des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques et empêcheront leurs nationaux et toutes personnes présentes sur leur territoire d'en transférer ou de mettre par quelque moyen que ce soit à la disposition des autorités de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou des entreprises susvisées de tels fonds ou ressources et de verser tous autres fonds à des personnes physiques ou morales se trouvant en République fédérative de Yougoslavie (Serbie ou Monténégro), à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins d'ordre strictement médical ou humanitaire et à des denrées alimentaires;

[...]

7. [...] tous les États:

a) Refuseront à tout aéronef l'autorisation de décoller de leur territoire, d'y atterrir ou de le survoler si cet aéronef est en route pour atterrir sur le territoire de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou s'il en a décollé, à moins que le vol de cet aéronef n'ait été approuvé, en raison de considérations d'ordre humanitaire ou autres, conformément aux

résolutions pertinentes du conseil, par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991).

[...]»

5 La Communauté économique européenne et ses États membres ont eu recours à un instrument communautaire pour assurer, notamment, une mise en œuvre uniforme dans la Communauté de certaines des mesures prescrites par la résolution 757 (1992). C'est ainsi que le Conseil des Communautés européennes a adopté le règlement nº 1432/92.

6 L'article 1er de celui-ci dispose:

«À partir du 31 mai 1992, sont interdites:

a) l'introduction sur le territoire de la Communauté de tous produits de base et produits originaires ou en provenance des Républiques de Serbie et du Monténégro;

b) l'exportation vers les Républiques de Serbie et du Monténégro de tous produits de base et produits originaires ou en provenance de la Communauté;

c) toute activité ayant pour objet ou pour effet de promouvoir, directement ou indirectement, les opérations mentionnées aux points a) et b);

d) la fourniture de services non financiers ayant pour objet ou pour effet de promouvoir, directement ou indirectement, l'économie des Républiques de Serbie et du Monténégro, et notamment de services non financiers destinés:

i) aux fins d'une quelconque activité économique exercée dans les Républiques de Serbie et du Monténégro ou à partir de celles-ci

ou

ii) à une des personnes suivantes:

— toute personne physique se trouvant dans les Républiques de Serbie et du Monténégro,

— toute personne morale érigée en société ou autrement constituée sous le régime de la loi des Républiques de Serbie et du Monténégro,

— tout organisme exerçant une activité économique (que ce soit ou non dans les Républiques de Serbie et du Monténégro) sous le contrôle de personnes résidant dans les Républiques de Serbie et du Monténégro ou d'organismes érigés en sociétés ou autrement constitués sous le régime de la loi de ces républiques.

Les conditions de l'interdiction des services de transport aérien sont définies [dans une annexe].»

7 L'article 5 du même règlement précise:

«Le présent règlement s'applique sur tout le territoire de la Communauté, y compris son espace aérien, et sur tout avion ou navire relevant de la juridiction d'un État membre, ainsi que — en tout autre lieu — à tout ressortissant d'un État membre et à toute entité érigée en société ou autrement constituée sous le régime de la loi d'un État membre.»

Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles

8 M. Aulinger est un autocariste établi en Allemagne. Pendant le maintien en vigueur de l'embargo instauré à l'encontre des Républiques de Serbie et du Monténégro, il a transporté à destination ou en provenance des abords de la zone d'embargo des travailleurs immigrés, notamment serbes et monténégrins, voyageant vers la Serbie ou le Monténégro ou en revenant. Il intervenait le plus souvent comme sous-traitant d'une agence de voyages, également établie en Allemagne, qui organisait l'ensemble du voyage entre les points de départ et de destination situés sur le territoire allemand et sur les territoires des républiques placées sous embargo ou inversement,

en faisant appel à des autocaristes établis dans ces dernières républiques pour la partie du trajet à effectuer sur leur territoire. L'agence délivrait aux passagers des billets uniques pour ces transports, dits «fractionnés» (ci-après les «transports fractionnés»).

9 Après avoir été pénalement poursuivi pour infraction au règlement n° 1432/92, M. Aulinger a pratiquement cessé de participer à ces transports fractionnés en 1993.

10 La procédure pénale engagée à l'encontre de M. Aulinger a toutefois été clôturée après que, par un arrêt du 21 avril 1995, le Bundesgerichtshof a jugé que la résolution 757 (1992) n'interdisait pas le transport de particuliers vers et sur la zone d'embargo, et a estimé inutile de se prononcer sur la question de savoir si le règlement n° 1432/92 édictait une telle interdiction dès lors que les procédures nationales nécessaires pour sanctionner pénalement la violation dudit règlement n'avaient pas été suivies.

11 M. Aulinger a alors demandé réparation du préjudice qu'il estimait avoir subi. Il a, d'une part, obtenu une indemnisation pour les poursuites pénales dont il avait été l'objet. Il a, d'autre part, demandé à la partie défenderesse au principal (ci-après «Bundesrepublik Deutschland») 500 000 DEM de dommages-intérêts pour la perte de sa principale source de revenus, due à l'interruption quasi totale de ses activités de transport fractionné de et vers les abords de la zone d'embargo. À l'appui de sa demande, il a fait valoir que le règlement n° 1432/92 n'interdisait pas ces activités. Il expose, à cet égard, que la Commission des Communautés européennes elle-même ne considérait pas qu'un tel transport était interdit et que les autorités allemandes auraient dû consulter les États membres avant de prendre position sur ce point déterminant pour de nombreux autocaristes. Les autres États membres auraient alors partagé l'analyse de la Commission.

12 La Bundesrepublik Deutschland a soutenu que le transport fractionné visait à contourner l'interdiction de transport direct de personnes dans la zone d'embargo et que ce type de transport était, par conséquent, également interdit par le règlement nº 1432/92. Estimant que son interprétation du règlement pouvait en tout état de cause être défendue, la Bundesrepublik Deutschland en a déduit que la faute exigée par l'article 839 du code civil (Bürgerliches Gesetzbuch) pour engager la responsabilité de l'État n'était pas constituée. Elle a ajouté qu'elle n'était pas tenue de consulter d'autres États membres et/ou la Commission car l'interprétation et l'application du droit communautaire relèvent, en principe, des États membres. Il y aurait, néanmoins, eu concertation entre les États membres au sein de comités (ou en marge de ceux-ci) lors de réunions avec la Commission.

13 Le Landgericht, saisi du litige, a donné raison à la Bundesrepublik Deutschland. Il a notamment fondé sa décision sur l'argumentation de celle-ci selon laquelle aucune faute dans son chef, de nature à engager sa responsabilité au titre de l'article 839 du code civil, ne pouvait être retenue.

14 Saisi en appel par M. Aulinger, l'Oberlandesgericht Köln a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 1er, sous d), du [règlement nº 1432/92] devait-il être interprété en ce sens que le transport commercial de personnes à destination ou en provenance de la zone d'embargo, effectué sous la forme du transport dit 'fractionné', était autorisé ou interdit?

Par transport fractionné, il convient d'entendre le transport de personnes à destination ou en provenance de la zone d'embargo par voie de coopération entre une entreprise établie dans un État membre de la Communauté et une

autre ayant son siège dans la zone d'embargo, la première se chargeant du transport jusqu'aux abords de la frontière de la zone d'embargo, et l'autre du transport entre ce point et la zone d'embargo (avec changement de véhicule par les passagers).

2) Dans l'hypothèse où la Cour admettrait la légalité du transport fractionné: incombait-il à un État membre, en vertu de l'article 10 CE ou de l'article 297 CE, ou en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, de consulter d'autres États membres ou la Commission avant de prendre des mesures nationales fondées sur la prétendue illégalité du transport fractionné?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

Observations soumises à la Cour

15 M. Aulinger estime qu'il faut distinguer entre la question de savoir si le transport fractionné de ou vers la zone d'embargo était interdit, et celle de savoir si une prestation partielle concourant à ce transport, telle que celle qu'il a lui-même fournie, était également interdite. Il souligne qu'il n'a pas organisé le transport fractionné, mais qu'il s'est contenté d'effectuer une prestation pour une agence de voyages sur des territoires non soumis à l'embargo.

16 Il fournit à cet égard des exemples démontrant, selon lui, que le règlement n° 1432/92 ne pouvait pas prohiber une prestation telle que la sienne sans conduire au résultat absurde que tout acte contribuant à la réalisation d'un transport fractionné serait interdit. Ainsi, la personne ayant vendu les billets uniques aux voyageurs, ces mêmes voyageurs ayant apporté leur aide en versant le prix du voyage ou le pompiste ayant rempli le réservoir de l'autocar auraient enfreint l'embargo. Il ajoute que l'embargo a une nature économique et non pour objet d'interdire les voyages et les transports de personnes.

17 Selon M. Aulinger, la même conclusion s'impose s'agissant du transport fractionné dans son ensemble. La question de savoir si celui-ci était interdit par l'article 1er, sous d), du règlement n° 1432/92 devrait être appréciée sur la base de la résolution 757 (1992). Or, le paragraphe 5 de cette dernière se bornerait à interdire de mettre à la disposition des autorités ou de toute entreprise établie en République fédérative de Yougoslavie des fonds ou toutes autres «ressources économiques». La notion de «ressources économiques» engloberait certes les prestations de services aux entités précitées, mais le fait d'avoir acheminé des passagers jusqu'au lieu de leur prise en charge par des entreprises de transport serbes ou monténégrines ne saurait être considéré comme une fourniture de services à ces entreprises et, par conséquent, comme la mise à disposition de ressources économiques à leur profit. Les destinataires des services en cause auraient été uniquement les passagers.

18 Selon M. Aulinger, le règlement n° 1432/92 ne visait à instituer aucune sanction supplémentaire par rapport à celles prévues par la résolution 757 (1992). Il aurait eu uniquement pour objet d'assurer une mise en œuvre uniforme dans l'ensemble de la Communauté des sanctions décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies. M. Aulinger fonde son argumentation sur le dixième considérant de ce règlement ainsi que sur l'arrêt du 14 janvier 1997, Centro-Com (C-124/95, Rec. p. I-81). Par conséquent, selon lui, le règlement ne pouvait pas interdire de manière autonome d'acheminer des personnes jusqu'au lieu de leur prise en charge par des autocaristes serbes ou monténégrins dans le cadre du transport fractionné.

19 La Bundesrepublik Deutschland, le gouvernement allemand et la Commission se réfèrent tout d'abord au libellé de l'article 1er, sous d), du règlement nº 1432/92. Ils soutiennent que le transport commercial de personnes est un «service» au sens de cette disposition. Qu'un tel service ait été fourni sous la forme d'un transport direct ou sous celle d'un transport fractionné ne changerait rien. La Bundesrepublik Deutschland souligne que les termes employés dans la disposition en cause démontrent le large champ d'application de l'interdiction que celle-ci édictait. Plus précisément, les trajets effectués sous la forme de transports fractionnés auraient eu pour effet de promouvoir, au moins indirectement, l'économie des Républiques de Serbie et du Monténégro.

20 La Bundesrepublik Deutschland et la Commission partent, en effet, du principe que le transport direct de et vers la zone d'embargo constituait une violation de celui-ci puisque ce transport aurait eu pour effet de mettre des véhicules de la Communauté à la disposition de l'économie des pays placés sous embargo et d'y permettre l'importation de devises par les personnes transportées. Ils estiment que l'analyse doit être la même pour le transport fractionné. Selon le gouvernement allemand et la Commission, la seule exception à retenir serait celle des voyages effectués en voiture particulière, à titre non commercial, acceptables pour des raisons humanitaires et également parce que, dans ce cas, il n'y aurait pas de fourniture de «services» au sens de l'article 1er, sous d), du règlement nº 1432/92.

21 La Bundesrepublik Deutschland et le gouvernement allemand ajoutent que l'esprit et la finalité du règlement nº 1432/92 confirment l'interprétation littérale résumée supra.

22 Le gouvernement allemand se réfère également au règlement (CEE) nº 990/93 du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté économique européenne et la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) (JO L 102, p. 14), qui a remplacé le règlement nº 1432/92.

23 Il constate que l'article 1er, paragraphe 1, sous e), du règlement nº 990/93 prévoit une interdiction de fournir des services non financiers, assortie de dérogations énoncées à l'article 2 du même règlement, ces dérogations concernant, notamment, les passages en transit sur le territoire de la République fédérative de Yougoslavie et l'entrée dans sa mer territoriale. Selon le gouvernement allemand, ces dérogations auraient été dénuées de sens si les transports ayant comme point de départ ou de destination la zone sous embargo n'avaient pas été interdits. Ce règlement confirmerait ainsi l'interprétation qu'il fait du règlement nº 1432/92.

24 La Bundesrepublik Deutschland soutient qu'il n'est pas nécessaire de savoir si la résolution 757 (1992) interdisait elle-même le transport fractionné car le législateur communautaire pouvait, le cas échéant, décider d'un embargo plus sévère compte tenu de la proximité géographique de la Communauté de la zone d'embargo. L'interprétation du règlement nº 1432/92 devrait, par conséquent, se faire de manière autonome, ce que défend, en substance, pour les mêmes raisons, la Commission.

25 La Bundesrepublik Deutschland et le gouvernement allemand font, en outre, valoir que l'obligation d'assurer l'effet utile du règlement nº 1432/92 implique de considérer qu'il interdisait le transport fractionné. À défaut, la Bundesrepublik Deutschland estime que les dispositions de ce règlement auraient pu être ainsi aisément contournées tout en favorisant les coopérations avec des entreprises (autocaristes) implantées en Serbie ou au Monténégro. Le gouvernement allemand se réfère notamment à l'arrêt du 30 juillet 1996, Bosphorus (C-84/95, Rec. p. I-3953, points 3 et 18).

26 La Bundesrepublik Deutschland souligne enfin, en s'appuyant sur le même arrêt, que l'interdiction du transport fractionné n'était pas contraire aux droits fondamentaux des entreprises concernées.

27 La Commission considère toutefois que, si le transport avait été seulement assuré jusqu'à la frontière de la zone d'embargo, sans que l'acheminement ultérieur des passagers dans cette zone ait été prévu, il n'aurait pas été possible de prouver qu'une telle opération aurait eu pour effet de promouvoir les économies serbe et monténégrine. Dans ce cas, celles-ci n'auraient pas bénéficié de la fourniture d'un moyen de transport de la Communauté et cette opération n'aurait pas conduit, par elle-même, à acheminer les personnes concernées en Serbie et au Monténégro.

28 La Commission admet que le fait d'acheminer ces personnes jusqu'à la frontière leur ouvre la possibilité de se rendre ensuite, par leurs propres moyens, dans la zone d'embargo et que les devises qu'elles transportent renforcent l'économie de celle-ci, mais elle estime que cette interprétation de l'embargo est trop extensive. La prestation du transporteur «communautaire» serait une simple opération préalable et le renforcement de l'économie des républiques visées par l'embargo aurait résulté du fait des voyageurs eux-mêmes et non des transporteurs les acheminant jusqu'aux abords de la zone d'embargo.

29 La Commission ajoute que, dans le cadre d'un véritable transport fractionné, tel que dans l'affaire au principal, c'est à la juridiction de renvoi d'établir qui a fourni la prestation de service interdite. Il lui appartiendrait, en effet, de déterminer dans quelle mesure un sous-traitant tel que M. Aulinger, qui a collaboré à la mise en œuvre d'un transport fractionné, le cas échéant sans être directement responsable de sa conception et de son déroulement, a enfreint l'article 1er, sous d), du règlement nº 1432/92.

Réponse de la Cour

30 Le dixième considérant du règlement nº 1432/92 indique que celui-ci a notamment pour objet d'assurer une mise en œuvre uniforme dans l'ensemble de la Communauté de certaines des mesures de la résolution 757 (1992). Il convient,

par conséquent, de tenir compte du texte et de l'objet de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt Bosphorus, précité, points 13 et 14) aux fins de l'interprétation dudit règlement. Dès lors, le règlement n° 1432/92 ne doit pas faire l'objet d'une interprétation contraire aux dispositions de la résolution 757 (1992).

31 Or, aucune disposition du règlement n° 1432/92, pas plus d'ailleurs que de la résolution 757 (1992), n'interdit la circulation des personnes entre les États membres de la Communauté et les Républiques de Serbie et du Monténégro.

32 Cependant, c'est à juste titre que le gouvernement allemand et la Commission soutiennent que l'article 1er, sous d), du règlement n° 1432/92 interdit le transport commercial direct de personnes entre un point situé sur les territoires des États membres et un point situé en Serbie ou au Monténégro par des transporteurs établis dans l'un desdits États membres. En effet, une telle prestation de services non financiers relève de cette disposition dans la mesure où elle correspond pour partie à «une activité économique exercée dans les Républiques de Serbie et du Monténégro» et pour partie à une prestation de services fournie à des «personne [s] physique[s] se trouvant dans les Républiques de Serbie et du Monténégro», telles qu'expressément mentionnées à l'article 1er, sous d), du règlement n° 1432/92 comme exemples de prestations de services non financiers interdites.

33 L'analyse ne peut être que la même s'agissant d'une prestation de transport assurée entre les mêmes points de départ et d'arrivée, et organisée par voie de coopération entre une entreprise établie dans un État membre et une autre ayant son siège dans la zone d'embargo, la première se chargeant du transport à destination ou en provenance des abords de la frontière de la zone d'embargo et la seconde du transport de ce point à la zone d'embargo ou de celle-ci à ce point (avec changement de véhicule par les passagers). À cet égard, il importe peu que la prestation soit effectuée par, ou sous-traitée à, différents transporteurs successifs.

34 À défaut d'une telle interprétation, l'effet utile du règlement n° 1432/92 pourrait, en outre, être aisément remis en cause au moyen d'accords de coopération conclus entre des entreprises communautaires et des entreprises serbes ou monténégrines.

35 Dès lors, si à l'époque où le règlement n° 1432/92 était en vigueur, un autocariste participait, même en qualité de sous-traitant, à un transport fractionné de personnes entre le territoire d'un État membre de la Communauté et ceux des Républiques de Serbie et du Monténégro, il enfreignait les dispositions de ce règlement. Il pouvait, en revanche, continuer à assurer une prestation commerciale de transport de personnes jusqu'aux abords de la zone d'embargo, à condition que cette prestation ne s'inscrive pas dans le cadre d'un transport fractionné.

36 Il convient, par conséquent, de répondre à la première question que l'article 1er, sous d), du règlement n° 1432/92 doit être interprété en ce sens que le transport commercial de personnes à destination ou en provenance de Serbie et du Monténégro effectué sous la forme d'un transport fractionné était interdit. Par «transport fractionné», il convient d'entendre le transport de personnes à destination ou en provenance de la zone d'embargo, organisé par voie de coopération entre une entreprise établie dans un État membre et une autre ayant son siège dans la zone d'embargo, la première se chargeant du transport à destination ou en provenance des abords de la frontière de la zone d'embargo et la seconde du transport entre ce point et la zone d'embargo ou entre celle-ci et ce point (avec changement de véhicule par les passagers).

Sur la seconde question

37 Compte tenu de la réponse apportée à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la seconde question.

Sur les dépens

38 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident de procédure soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit:

L'article 1er, sous d), du règlement (CEE) nº 1432/92 du Conseil, du 1er juin 1992, interdisant les échanges entre la Communauté économique européenne et les Républiques de Serbie et du Monténégro, doit être interprété en ce sens que le transport commercial de personnes à destination ou en provenance de Serbie et du Monténégro effectué sous la forme d'un transport fractionné était interdit.

Par «transport fractionné», il convient d'entendre le transport de personnes à destination ou en provenance de la zone d'embargo, organisé par voie de coopération entre une entreprise établie dans un État membre de la Communauté et une autre ayant son siège dans la zone d'embargo, la première se chargeant du transport à destination ou en provenance des abords de la frontière de la zone d'embargo et la seconde du transport de ce point à la zone d'embargo ou de celle-ci à ce point (avec changement de véhicule par les passagers).

Signatures