entreprise de transport et de refuser à celle-ci la compensation de désavantages purement temporaires ou fortuits, susceptibles d'être compensés dans une perspective à plus long terme ou résorbés par une modification des méthodes d'exploitation.

3. Pour la détermination du montant de la compensation due à une entreprise de transport en cas de maintien partiel de ses obligations de service public, il y a lieu de procéder à une répartition des coûts totaux entre les activités de transport pour lesquelles les obligations de service public sont maintenues et celles pour lesquelles ces mêmes obligations sont supprimées, compte tenu des caractéristiques et du volume des activités en cause.

La simple possibilité, pour une entreprise de transport, de mettre fin à certaines activités à la suite de la suppression des obligations de service public ne suffit pas pour permettre de reporter l'ensemble des coûts totaux sur les activités obligatoirement maintenues, ce report des charges ne pouvant avoir lieu qu'en cas de suppression effective des activités en cause.

Dans l'affaire 36-73

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la section du contentieux administratif du Conseil d'État des Pays-Bas et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

NV Nederlandse Spoorwegen (Société anonyme des chemins de fer néerlandais), ayant son siège à Utrecht,

et

Ministre néerlandais des transports et des voies d'eau,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 2, 4, 5 et 10 du règlement du Conseil n° 1191/69, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner et M. Sørensen, présidents de chambre, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur), H. Kutscher, C. Ó Dálaigh et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général : M. H. Mayras
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

Par décision du 13 mai 1965 relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO, p. 1500), le Conseil de la CEE a notamment décidé, en ce qui concerne l'intervention des États, que les obligations de service public que ceux-ci imposent aux entreprises de transport ne devaient être maintenues que dans le mesure où ce maintien est indispensable pour garantir la fourniture de services de transport suffisants et à condition qu'il donne lieu à une compensation équitable des charges qui en découlent.

Par son règlement n° 1191/69 du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligation inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO n° L 156, p. 1), le Conseil a notamment prévu que les autorités compétentes des États membres peuvent, sur demande des entreprises de transport intéressées, supprimer certaines obligations inhérentes à la notion de service public et entraînant, pour les entreprises auxquelles elles sont imposées, des désavantages économiques déterminés ; les autorités nationales ont, en cas de maintien total ou partiel d'une obligation de service public, l'obligation de faire bénéficier l'entreprise intéressée de l'octroi d'une compensation déterminée conformément à des méthodes communes prévues au règlement.

Se prévalant de l'article 2 du règlement n° 1191/69, la Société des chemins de fer néerlandais a, par lettre du 16 juin 1970, demandé au secrétaire d'État aux transports et aux voies d'eau d'être déchargée de toutes ses obligations de service public, c'est-à-dire de l'obligation d'exploiter, de l'obligation de transporter et de l'obligation tarifaire, pour tous les transports de personnes sur les lignes ferroviaires dont l'exploitation lui avait été confiée par concession.

Après un échange suivi de correspondance, le ministre des transports et des voies d'eau a pris, le 30 décembre 1971, un arrêté (n° V-1/071130) par lequel il a décidé, en vue de garantir la fourniture de services de transport suffisants, de maintenir, pour l'ensemble du réseau néerlandais, les obligations d'exploiter et de transporter de la Société des chemins de fer néerlandais en ce qui concerne le transport de personnes et fixé à 230 760 931 florins, pour l'année 1972, la compensation accordée à la Société pour les charges découlant du maintien de ces obligations de service public.

Par lettre du 29 juin 1970, la Société des chemins de fer néerlandais a demandé au secrétaire d'État aux transports et aux voies d'eau d'être libérée de toutes ses obligations de service public, c'est-à-dire de l'obligation d'exploiter, de l'obligation de transporter et de l'obligation tarifaire, sur tous les transports de marchandises par rail pour lesquels elle était concessionnaire. Le 24 juin 1970, elle avait déjà notamment demandé à être déchargée des obligations d'exploiter et de transporter concernant le transport ferroviaire de marchandises par charges complètes.

Le 30 décembre 1971, le ministre des transports et des voies d'eau a pris un arrêté (n° V-1/071128) par lequel il a décidé de supprimer, sur l'ensemble du réseau, à compter du 1er janvier 1972,

les obligations d'exploiter et de transporter de la Société en ce qui concerne le transport ferroviaire de marchandises par charges complètes.

A la même date du 30 décembre 1971, le ministre des transports et des voies d'eau a adressé à la Société des chemins de fer néerlandais une lettre (n° V-1/071127) comportant notamment certaines décisions au sujet du trafic de messagerie et des expéditions à grande vitesse ; dans cette lettre, le ministre indiquait que, « d'une manière générale, on ne saurait parler d'obligation tarifaire au sens du règlement n° 1191/69 ».

Le 28 janvier 1972, par trois requêtes distinctes, la Société des chemins de fer néerlandais s'est pourvue contre les décisions contenues aux arrêtés et dans la lettre du ministre des transports et des voies d'eau du 30 décembre 1971, devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État des Pays-Bas.

Celle-ci, après y avoir été autorisée par arrêté royal du 26 janvier 1973, a le 28 février 1973 décidé de saisir, en application de l'article 177, alinéa 3, du traité CEE, la Cour de justice des questions préjudicielles suivantes :

1) Le point de vue adopté par le ministre des transports et des voies d'eau dans la présente procédure et qui constitue le fondement de actes attaqués, point de vue selon lequel il n'est pas question, pour ce qui concerne la requérante, d'obligation tarifaire au sens du règlement du Conseil n° 1191/69 du 26 juin 1969, est-il fondé sur une interprétation inexacte de l'article 2 de ce règlement et, en particulier, de son paragraphe 5 ?

2) L'interprétation exacte des articles 4 et 5 implique-t-elle qu'il ne peut être question de désavantages économiques au sens dudit règlement que si ces désavantages se manifestent à long terme et, à tout le moins, pendant plus d'un an ?

3) Y a-t-il comptabilité entre l'article 10 dudit règlement, correctement interprété, et la décision n° V-1/071130 du ministre des transports et des voies d'eau du 30 décembre 1971, dans la mesure où, pour la fixation de la compensation, on considère qu'il y a équivalence entre les transports de personnes et les transports de marchandises (avec maintien de l'obligation d'exploiter et de transporter en ce qui concerne les transports de personnes effectués par la requérante et suppression concomitante de cette obligation pour les transports de marchandises) ?

La demande de la section du contentieux administratif du Conseil d'État des Pays-Bas a été enregistrée au greffe de la Cour le 2 mars 1973.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 7 juin 1973 par la Société des chemins de fer néerlandais, partie requérante au principal, le 13 juin par la Commission des Communautés européennes et, à la même date, par le ministre néerlandais des transports et des voies d'eau, partie défenderesse au principal. Des observations complémentaires ont été déposées le 8 octobre 1973 par la Commission, le 12 octobre par la requérante au principal et le 22 octobre par la partie défenderesse au principal.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Les parties au principal et la Commission ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 9 octobre 1973.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 7 novembre 1973.

Dans la procédure devant la Cour, la Société des chemins de fer néerlandais a été représentée par Me B. H. ter Kuile, avocat à La Haye, le ministre des transports et des voies d'eau par Me E. Droogleever Fortuijn, avocat à La Haye, et la Commission par son conseiller juridique, M. R. Baeyens.

II — Observations présentées devant la Cour

Attendu que les observations écrites et orales présentées devant la Cour peuvent être résumées comme suit :

A — Quant à la première question

La *Société anonyme des chemins de fer néerlandais,* demanderesse au principal, fait observer qu'il importerait, pour la solution du litige au principal, de savoir si les obligations qui lui sont imposées par les articles 28 et suivants de la loi néerlandaise du 9 avril 1875 sur les chemins de fer sont à considérer comme obligation tarifaire au sens de l'article 2, paragraphe 5, du règlement n° 1191/69 ; dans l'affirmative, se poserait la question de savoir si, conformément à l'article 6, paragraphe 5, du règlement, la Société des chemins de fer néerlandais n'est pas déchargée de cette obligation tarifaire depuis le 1er janvier 1972, du fait que le ministre des transports n'a pas pris de décision dans le délai prévu à l'article 6, paragraphe 3, du règlement.

A cet égard, il conviendrait de retenir que l'article 2, paragraphe 5, du règlement n° 1191/69 prévoit, en fait, deux variétés d'obligation tarifaire : la première consisterait dans l'obligation d'appliquer des prix fixés ou homologués par voie d'autorité et qui sont contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise ; la seconde aurait trait aux prix fixés ou homologués par voie d'autorité et qui résultent soit de l'imposition, soit du refus de modification de diverses mesures tarifaires particulières, notamment pour certaines catégories de voyageurs, certaines catégories de produits ou certaines relations. Les deux formes d'obligation tarifaire auraient été imposées à la Société des chemins de fer néerlandais par les articles 28 et suivants de la loi sur les chemins de fer.

Le transport de personnes par rail s'effectuant dans le cadre d'une obligation d'exploiter et de transporter, maintenue en vigueur, pour l'ensemble du réseau néerlandais, par l'arrêté du ministre des transports du 30 décembre 1971, la politique tarifaire en ce domaine relèverait largement des autorités gouvernementales compétentes ; celles-ci, à cet égard, ne se laisseraient pas seulement guider par des préoccupations de gestions commerciale, mais aussi par des considérations d'ordre politique et socio-économique. En matière de transport de personnes, la Société des chemins de fer néerlandais serait donc certainement soumise à une obligation tarifaire au sens du règlement n° 1191/69.

En toute hypothèse, les obligations assumées par la Société au titre des articles 28 et suivants de la loi sur les chemins de fer devraient être considérées comme obligation tarifaire au sens de l'article 2, paragraphe 5, du règlement, du seul fait que le ministre des transports peut refuser d'homologuer les modifications de tarif dictées par l'intérêt commercial de la Société ; cette constatation serait valable tant pour le transport de personnes que pour le transport de marchandises.

Le *ministre néerlandais des transports et des voies d'eau,* partie défenderesse au principal, est d'avis qu'aux termes de l'article 2, paragraphe 5, alinéa 1, du règlement n° 1191/69, il y a obligation tarifaire dès lors que sont cumulativement remplies les conditions suivantes :

— l'entreprise de transport devrait être soumise à l'obligation d'appliquer des prix ;
— ces prix devraient être fixés ou homologués par voie d'autorité ;
— ils devraient être contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise ;
— ils devraient résulter soit de l'imposition, soit du refus de modification de mesures tarifaires particulières.

Cette définition, qui ne serait pas mise en cause par l'alinéa 2 de la même disposition, ne recouvrirait, de toute évidence, pas tous les types d'obligation tarifaire susceptibles d'être imposés aux entreprises de transport ; le Conseil l'aurait expressément constaté dans une déclaration interprétative inscrite au procès-verbal de sa réunion du 26 juin 1969.

Pour qu'il y ait obligation tarifaire au sens du règlement, toutes les conditions indiquées à l'article 2, paragraphe 5, alinéa 1, devraient être remplies simultanément ; le règlement ne définirait qu'une seule obligation tarifaire.

Le fait que, conformément à l'article 28 de la loi néerlandaise sur les chemins de fer, les tarifs des transports de marchandises et de personnes doivent être homologués par le ministre des transports instituerait une obligation de transporter, au sens de l'article 2, paragraphe 4, du règlement, mais non une obligation tarifaire. L'idée qu'il y aurait obligation tarifaire dès lors qu'une entreprise doit appliquer des tarifs homologués par voie d'autorité serait incompatible avec l'article 2, paragraphe 5, du règlement ; cette disposition exigerait notamment que les prix soient contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise et qu'il s'agisse de mesures tarifaires particulières.

Pour qu'il y ait obligation de transporter, il suffirait que l'entreprise de transport soit obligée d'accepter et d'effectuer des transports à des prix déterminés et que cette obligation soit contraire à son intérêt commercial ; peu importerait de savoir qui a déterminé ces prix. Par contre, en matière d'obligation tarifaire, l'entreprise serait contrainte d'appliquer des prix fixés ou homologués par voie d'autorité ; alors que la question de savoir si les prix sont fixés par l'entrepreneur, soumis à homologation par voie d'autorité ou fixés par cette autorité elle-même, sur proposition ou non de l'entreprise, serait sans rapport avec l'obligation de transporter au sens du règlement, les modalités de fixation des prix et l'identité de l'autorité habilitée à opérer cette fixation présenteraient de l'importance pour la question de savoir s'il peut être question d'une obligation tarifaire au sens du règlement.

En conclusion, il conviendrait de constater que les auteurs du règlement n° 1191/69 ont nettement délimité l'une par rapport à l'autre l'obligation tarifaire et l'obligation de transporter et qu'il y a obligation tarifaire au sens du règlement dès lors que les conditions de l'article 2, paragraphe 5, alinéa 1, sont remplies et dans la mesure où le deuxième alinéa de cette disposition n'est pas applicable.

La *Commission des Communautés européennes* soutient que l'article 28 de la loi néerlandaise sur les chemins de fer, qui prévoit que les tarifs pour les transports de voyageurs et de marchandises sont soumis à l'approbation du ministre des transports et des voies d'eau, n'institue pas une obligation tarifaire au sens de l'article 2, paragraphe 5, du règlement n° 1191/69. Pour qu'il y ait obligation tarifaire, l'article 2, paragraphe 5, alinéa 1, exigerait que soient cumulativement remplies deux conditions : les prix fixés ou homologués par voie d'autorité devraient, d'une part, être contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise et, d'autre part, constituer des « mesures tarifaires particulières ». Le deuxième alinéa de cette disposition spécifierait que ne constituent pas une obligation tarifaire les obligations découlant « de mesures prises en matière de prix et conditions généraux de transport en vue de l'organisation du marché des transports ou d'une partie de celui-ci » ; or, l'homologation prévue par l'article 28 de la loi néerlandaise devrait, en principe, être considérée comme une « mesure d'organisation du marché des transports ».

B — Quant à la deuxième question

La *Société des chemins de fer néerlandais* relève que, dans le litige au principal, il importerait de savoir dans quelle mesure ses obligations de service public sont, pour certains types de transport de marchandises, en particulier les expéditions à grande vitesse et le trafic de messagerie, maintenues, supprimées ou éteintes. Ce problème poserait la question de savoir si le règlement n° 1191/69 ne vise que les obligations de service public entraînant des désavantages économiques à long terme ou s'il est également applicable aux désavantages économiques subis au cours d'une période d'un

an seulement ; dans le deuxième cas, le ministre n'ayant pas, avant le 1er janvier 1972, statué sur la demande de suppression de toutes les obligations de service public, celles-ci seraient éteintes à partir de cette date et la Société serait déchargée de toute obligation à l'égard des usagers.

Au regard de la question posée, il conviendrait de retenir que, selon le préambule du règlement n° 1191/69, le système de l'annualité budgétaire a une incidence sur le droit à compensation des charges résultant, pour les entreprises de transport, du maintien d'une ou plusieurs obligations de service public ; l'article 13, paragraphe 1, du règlement disposerait que le montant de cette compensation est fixé d'avance pour une période d'au moins une année. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, alinéa 2, les désavantages économiques au sens du règlement pourraient s'étendre sur un laps de temps supérieur à une année ; conformément à l'article 13, paragraphe 1, la compensation de ces désavantages pourrait également être fixée pour un laps de temps supérieur à une année. La compensation pouvant être fixée tant pour une période d'une année que pour une période plus longue, il n'y aurait pas de raison de ne pas considérer un désavantage ne se manifestant que pendant un an comme un désavantage économique au sens du règlement, donnant lieu, en principe, à compensation (pour un an).

L'article 5, paragraphe 1, alinéa 2, en prévoyant que les désavantages économiques s'étalant sur un laps de temps supérieur à un an sont déterminés sur la base d'un bilan des désavantages économiques annuels, n'exclurait nullement, pas plus que l'économie de l'ensemble du règlement, que des désavantages économiques puissent s'étendre sur une période d'un an seulement et, à ce titre, donner lieu à compensation. Le règlement n'entendrait nullement priver du droit à compensation une entreprise qui subit ou a subi, pendant un an seulement, du fait de l'imposition ou du maintien d'une ou de plusieurs obligations de service public, des désavantages économiques au sens de l'article 5, paragraphe 1, alinéas 1 et 2. La compensation pouvant être faite par années, sans que cela constitue une obligation, il devrait en être de même pour les désavantages économiques qui la justifient.

Par ailleurs, la notion de « désavantages économiques à long terme » serait très imprécise : une période de deux années suffirait-elle à justifier une compensation ou la période devrait-elle comprendre au moins trois ou quatre années ?

Le *ministre des transports* fait observer que si une obligation de service public, imposée par voie d'autorité, est de nature à empêcher une entreprise de mettre un terme à des activités incompatibles avec son intérêt commercial, un déficit constaté pendant un seul exercice annuel ne justifierait cependant pas nécessairement la cessation immédiate de l'activité qui en est responsable. Dans la mesure où il apparaîtrait possible d'obtenir une exploitation rentable en étalant le calcul économique sur plusieurs années, cette cessation serait même contraire à l'intérêt de l'entreprise ; en particulier, le maintien de l'activité serait souhaitable si la valeur comptant des pertes prévisibles à l'origine est inférieure à la valeur comptant des bénéfices réalisables au cours d'années ultérieures. Le règlement n° 1191/69 n'aurait pas pour objet de faire bénéficier une entreprise de transport d'une compensation pour des désavantages économiques de caractère purement temporaire.

Le maintien d'une obligation de service public pendant un an pourrait néanmoins donner lieu à indemnisation. Tel serait le cas lorsque l'intérêt commercial de l'entreprise commande de mettre fin immédiatement à l'activité, alors que l'autorité compétente demande son maintien pendant encore un an. Dans une telle hypothèse, les désavantages économiques ne sauraient évidemment être déterminés sur la base de tous les coûts intervenant dans la fixation d'un désavantage économique à long terme ;

en particulier, le calcul des coûts ne pourrait retenir l'élément des intérêts et de l'amortissement et tenir ainsi compte du remplacement des moyens de production durables, sauf au cas, exceptionnel, où ce remplacement est inévitable, même pour une période d'un an.

La *Commission* rappelle que, selon l'article 5, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n° 1191/69, la détermination des désavantages économiques que comporte une obligation d'exploiter ou de transporter s'effectue « sur la base d'un bilan, actualisé s'il y a lieu, des désavantages économiques annuels . . . » Le bilan comprendrait normalement les recettes et dépenses d'un service sur plusieurs années et tiendrait compte de la durée d'utilisation des installations et matériels nécessaires à l'exploitation en cause. Une actualisation du bilan serait nécessaire dans des circonstances où il n'y pas lieu de prendre en considération l'évolution sur plusieurs années ; tel serait le cas lorsque l'entreprise a acquis la certitude que l'obligation de service public ne sera pas maintenue au-delà d'une année. L'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1191/69 n'exclurait nullement que l'existence de désavantages économiques résultant d'obligations de service public puisse être démontrée, par l'entreprise de transport intéressée, sur une période d'une seule année.

C — *Quant à la troisième question*

La *Société des chemins de fer néerlandais* fait observer que le maintien de ses obligations de service public pour le transport de voyageurs et leur suppression concomitante en matière de transport de marchandises rendrait nécessaire une décision de la Cour de justice sur la question de savoir si la compensation due à la Société doit être déterminée en considérant les transports de voyageurs comme l'unité de production à laquelle doivent principalement être imputés les coûts (méthode de calcul dite « différentielle ») ou sur la base de l'équivalence entre le transport de voyageurs et le transport de marchandises.

Le calcul du montant de la compensation devrait tenir compte, d'une part, des « coûts spécifiques » des transports de personnes et des transports de marchandises et, d'autre part, des « coûts communs » exposés tant pour les transports de personnes que pour les transports de marchandises. Par coûts spécifiques on entendrait, lorsque des transports de voyageurs et des transports de marchandises sont opérés sur le même réseau ou sur une partie de celui-ci, les coûts exposés uniquement pour l'un de ces types de transport et qui ne disparaîtraient que si celui-ci était entièrement supprimé ; les coûts spécifiques seraient à imputer au type de transport en faveur duquel ils sont exposés. Les coûts communs seraient ceux que l'entreprise doit supporter en tout état de cause, sans égard aux coûts spécifiques, aussi longtemps que continue d'être exploité l'un des deux types de transport par rail.

Le problème de la détermination, en application de la section IV du règlement n° 1191/69, du montant de la compensation poserait la question de savoir si les coûts communs doivent être imputés aux deux types de transport ou à un seul de ceux-ci.

A cet égard, il conviendrait de tenir compte du fait que le transport de personnes est l'activité principale de la Société des chemins de fer néerlandais, le transport de marchandises une activité dérivée, connexe, secondaire. Or, les autorités néerlandaises auraient maintenu à charge de la Société, en matière de transport de personnes, des obligations de service public pour l'ensemble du réseau ; par contre, ces obligations auraient été supprimées pour le transport de marchandises. Au cas où, comme en l'espèce, le transport de personnes est poursuivi, en raison du maintien d'obligations de service public, alors que le transport de marchandises pourrait, du fait de la suppression de telles obligations, être abandonné, il y aurait lieu d'appliquer la méthode différentielle au calcul des coûts du transport de marchandises ; seuls les coûts spécifiques

seraient donc à prendre en considération pour ce type de transport. Le transport de personnes serait à considérer comme l'unité de production à laquelle sont principalement imputés les coûts ; les coûts dits « communs » devraient nécessairement, au cours de la période considérée, être engagés en faveur du transport de personnes et donc être imputés à ce type de transport. La suppression éventuelle du transport de marchandises serait sans influence sur les coûts communs, ceux-ci devant, en tout état de cause, être exposés aussi longtemps que des transports de voyageurs doivent être maintenus.

En application de la méthode de calcul fixée à l'article 10, paragraphe 1, alinéa 1, du règlement n° 1191/69, la compensation des désavantages économiques inhérents au maintien d'obligations de service public à charge de la Société des chemins de fer néerlandais pour les transports de voyageurs devrait correspondre à la différence entre, d'une part, la diminution des coûts spécifiques du transport de voyageurs et des coûts communs, d'autre part, la diminution des recettes du transport de voyageurs pouvant résulter de la suppression des obligations d'exploiter et de transporter pendant la période de temps considérée.

Il en serait de même si le calcul des désavantages économiques était opéré suivant les modalités de l'article 10, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement, les coûts spécifiques du transport de voyageurs et les coûts communs devant être considérés comme des coûts affectables à la partie de l'activité de l'entreprise concernée par l'obligation de service public.

La méthode de calcul intégrale, qui répartit les coûts communs entre les deux types de transport, ne serait applicable qu'au cas où des obligations de service public sont imposées ou maintenues pour les deux types. Lorsque, par contre, les obligations de service public ne sont maintenues que pour un type de transport et supprimées pour l'autre, les coûts communs seraient à imputer entièrement au type de transport qui, en raison des obligations de service public qui lui sont imposées, sera, en tout état de cause, maintenu au cours de la période considérée ; en l'espèce, le transport de voyageurs constituerait donc l'unité de production à laquelle doivent être principalement imputés des coûts.

L'utilisation de la méthode de calcul différentielle serait généralisée en gestion commerciale ; elle n'aboutirait nullement à une détermination incomplète des coûts, les coûts communs étant inclus dans les prix de l'activité principale au bénéfice exclusif de laquelle auraient été effectués les investissements en cause. Elle n'entraînerait aucune distorsion de la concurrence au détriment d'autres modes de transport : par l'inclusion des coûts spécifiques du transport de marchandises dans les prix de celui-ci, il serait tenu compte des coûts de l'infrastructure spécifique à ce transport ; par ailleurs, en fait, une distorsion existerait actuellement au détriment du transport ferroviaire, les transports par eau et par route ne supportant aucun frais ou une partie insuffisante des frais d'infrastructure.

Il conviendrait donc de répondre à la troisième question que la décision du ministre des transports est incompatible avec une interprétation correcte de l'article 10 du règlement n° 1191/69, en ce que, bien qu'elle décide le maintien de l'obligation d'exploiter et de transporter pour les transports de personnes et la suppression concomitante de ces obligations pour le transport de marchandises, elle est fondée sur l'idée de l'équivalence entre transport de personnes et transport de marchandises pour le calcul de la compensation.

Le *ministre des transports* estime que le montant de la compensation des charges découlant d'une obligation d'exploiter et de transporter peut se déterminer selon deux méthodes. La méthode de l'« équivalence » tendrait à une répartition des coûts mixtes, se rapportant à divers produits, entre ceux-ci, sur la base de relations causales. Pour sa part, la méthode de l'imputation des coûts à titre princi-

pal à une unité de production déterminée (dite méthode de calcul « différentielle ») procéderait de l'idée qu'un des deux produits doit être produit en tout état de cause et que l'autre ne doit être considéré que comme un produit accessoire, couvrant ses coûts spécifiques ; cette méthode ne se justifierait qu'en cas d'addition incidente à une production existante, sans qu'il soit tenu compte de l'appareil de production. Elle ne serait applicable que lorsque l'obligation de service public dont la suppression a été refusée porte sur une partie relativement faible de la totalité de l'exploitation, donc dans l'hypothèse d'un produit accessoire. Tel ne serait manifestement pas le cas du transport ferroviaire de marchandises.

La section IV du règlement n° 1191/69, relative aux méthodes communes de compensation, devrait être considérée conjointement avec la section II, relative aux principes communs pour la suppression ou le maintien des obligations de service public ; en particulier, les deux méthodes de compensation décrites à l'article 10, paragraphe 1, présenteraient un lien direct avec l'alternative indiquée à l'article 5, paragraphe 1, alinéas 1 et 3.

Il ressortirait du libellé de l'article 5, paragraphe 1, alinéa 3, que, s'agissant de transports plus qu'incidents, le règlement prescrit d'opérer une ventilation des coûts totaux pour déterminer les désavantages économiques qu'entraîne le maintien de l'obligation de service public et sa compensation. C'est à ce cas que correspondrait l'article 10, paragraphe 1, alinéa 2, selon lequel le montant de la compensation est égal à la différence entre les coûts affectables à la partie de l'activité de l'entreprise concernée par l'obligation de service public et la recette correspondante. Il est vrai que le règlement laisserait ouverte la question de savoir comment doit s'opérer la ventilation des coûts communs.

La thèse de la Société des chemins de fer serait fondée sur une fiction ; dans la réalité, le transport de marchandises serait maintenu et, dans ces conditions, on ne saurait imputer au seul transport de personnes la totalité des frais d'infrastructure. Sinon, le transport ferroviaire de marchandises pourrait s'effectuer à des prix excessivement bas et la situation concurrentielle à l'égard d'autres modes de transport serait perturbée.

Selon la *Commission*, il s'agirait, dans l'affaire au principal, d'obligations d'exploiter ou de transporter portant sur une ou plusieurs catégories de trafic de voyageurs ou de marchandises d'un réseau, au sens de l'article 5, paragraphe 1, alinéa 3, du règlement n° 1191/69. L'estimation des charges s'effectuerait donc conformément à l'article 5, paragraphe 1, alinéas 3, 4 et 5 ; le montant de la compensation serait fixé en application de l'article 10, paragraphe 1, alinéa 2.

Les obligations d'exploiter et de transporter ayant été supprimées en ce qui concerne le transport de marchandises, les charges subsistantes ne sauraient cependant être imputées en totalité au seul transport de personnes ; cette manière de calculer le montant de la compensation ne serait admissible que si le transport de marchandises avait été effectivement supprimé.

Pour déterminer les désavantages économiques en cas de maintien du transport de marchandises, il faudrait procéder à une ventilation des coûts totaux supportés par l'entreprise au titre de son activité de transport entre les différentes catégories de trafic. Le montant de la compensation devrait, dès lors, être déterminé en affectant à la partie de l'activité de l'entreprise pour laquelle l'obligation de service public est maintenue, en plus des coûts qui lui sont directement imputables, une partie proportionnelle des coûts totaux, communs aux deux types de transport.

L'affectation à la seule catégorie de trafic concernée par l'obligation de service public de la totalité des coûts communs serait en contradiction avec la décision du Conseil, du 13 mai 1965, relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence

dans le domaine des transports : au lieu de contribuer à l'élimination des distorsions de la concurrence par la suppression des obligations de service public ou la neutralisation de leurs effets, cette méthode créerait, au bénéfice du mode de transport favorisé par un calcul de ses coûts imcomplet, une distorsion nouvelle par rapport aux autres modes de transport contraints de tenir compte de tous les éléments de coûts pour le calcul de leurs prix.

Motifs

1 Attendu que, par décision du 28 février 1973, prise consécutivement à un arrêté royal du 26 janvier 1973, parvenue au greffe de la Cour le 2 mars 1973, la section du contentieux administratif du Conseil d'État des Pays-Bas a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, diverses questions relatives à l'interprétation du règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO 1969, n° L 156, p. 1) ;

2 attendu qu'il résulte de la décision de renvoi que ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige portant sur les décisions du ministre des transports faisant suite à des requêtes formulées par la Société anonyme des chemins de fer néerlandais, requérante au principal, par lesquelles celle-ci a demandé d'être libérée de l'ensemble des obligations de service public définies par ledit règlement en ce qui concerne tant le transport de voyageurs que les diverses formes de transport de marchandises ;

Sur la première question

3 Attendu que, par la première question, il est demandé si le point de vue du ministre des transports, selon lequel il ne serait pas question, à l'égard de la requérante, d'obligation tarifaire au sens du règlement n° 1191/69, est fondé sur une interprétation inexacte de l'article 2 dudit règlement, et notamment du paragraphe 5 de cet article ;

4 attendu qu'une réponse à la question ainsi formulée paraît nécessaire au juge national en vue de déterminer la position juridique réciproque des parties dans la procédure administrative engagée en application de la section II et, notamment, des articles 4 et 6 du règlement n° 1191/69 ;

5 qu'à cet égard, la requérante au principal considère qu'elle se trouve tenue d'une « obligation tarifaire » au sens du règlement n° 1191/69 par l'effet de l'article 28 de la loi néerlandaise sur les chemins de fer qui dispose de manière générale que les tarifs de transport de personnes et de marchandises sont soumis à l'approbation du ministre des transports ;

6 que, dans les demandes qui sont à l'origine des décisions litigieuses, la requérante au principal a demandé à être libérée de ladite obligation ;

7 que le ministre des transports n'ayant pas statué sur cette demande, elle se considère comme étant libérée de l'obligation en cause, à défaut, pour les autorités compétentes, d'avoir pris dans les délais une décision conformément à l'article 6, paragraphe 5, du règlement ;

8 que le ministre des transports, par contre, estimant que les dispositions de l'article 28 de la loi sur les chemins de fer ne sont pas constitutives d'une « obligation tarifaire » au sens du règlement n° 1191/69, considère qu'il n'y avait pas lieu, de sa part, de statuer sur la demande formulée par la requérante au principal pour autant que celle-ci se référait à une prétendue obligation tarifaire ;

9 qu'il apparaît de ce qui précède que la question d'interprétation soulevée par la juridiction nationale tend à savoir si l'article 2, paragraphe 5, du règlement n° 1191/69 permet de qualifier d'« obligation tarifaire » l'obligation générale imposée aux transporteurs par la loi à l'effet de soumettre les tarifs de transport à l'homologation de l'autorité publique ;

10 attendu que l'article 2, paragraphe 5, du règlement définit l'obligation tarifaire comme étant « l'obligation pour les entreprises de transport d'appliquer des prix fixés ou homologués par voie d'autorité contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise et résultant soit de l'imposition, soit du refus de modification de mesures tarifaires particulières, notamment pour certaines catégories de voyageurs, certaines catégories de produits ou pour certaines relations » ;

11 que, selon cette disposition, l'obligation tarifaire est caractérisée non seulement par la fixation ou homologation par voie d'autorité des tarifs de transport, mais encore par la double condition, cumulative, qu'il s'agisse de mesures tarifaires « particulières », intéressant des catégories déterminées de voyageurs ou de produits, ou des relations déterminées, et contraires, pour le surplus, à l'intérêt commercial de l'entreprise ;

12 que cette interprétation est corroborée par l'alinéa 6 de l'article 2 qui précise que ne sont pas constitutives d'obligations tarifaires les « mesures générales de politique des prix » ainsi que les « mesures prises en matière de prix et conditions généraux de transport en vue de l'organisation du marché des transports ou d'une partie de celui-ci » ;

13 qu'une obligation légale de portée générale, soumettant à homologation de l'autorité publique les tarifs de transport, ne saurait donc être considérée, à elle seule, comme étant constitutive d'une « obligation tarifaire » au sens de la disposition citée ;

Sur la deuxième question

14 Attendu que, par la deuxième question, il est demandé si les articles 4 et 5 du règlement n° 1191/69 doivent être interprétés en ce sens qu'il ne pourrait être question de « désavantages économiques » au sens visé par le règlement qu'à condition que ces désavantages se manifestent à long terme et, à tout le moins, pendant plus d'un an ;

15 attendu que cette question a été soulevée à propos d'une demande de la requérante au principal visant à obtenir, en vertu du règlement n° 1191/69, une compensation pour une seule année — l'année 1972 — en raison des désavantages économiques qu'elle prétend avoir encourus à la suite des obligations de service public inhérentes au transport de petites marchandises, compte tenu que, l'année suivante, ce genre de transport a été assuré par une autre entreprise ;

16 qu'à son avis, le règlement ne s'opposerait pas à ce que des désavantages économiques s'étendant sur la période d'une seule année puissent donner lieu à compensation selon le règlement ;

17 que, pour sa part, le ministre des transports, sans exclure que des désavantages économiques puissent être constatés sur la base des résultats d'un seul exercice annuel, exige cependant que normalement l'existence de ces désavantages ait été démontrée dans le cadre d'un décompte portant sur une période plus longue ;

18 qu'une compensation des désavantages économiques dégagés pour une seule année ne pourrait, en effet, intervenir qu'en présence de désavantages de caractère structurel et non pas de pertes simplement temporaires, et sans préjudice de la prise en considération, par l'autorité publique compétente, des

améliorations dans les méthodes d'exploitation, qui auraient pu obvier aux pertes encourues ;

19 attendu que les articles 4 et 5 du règlement n° 1191/69, qui ont pour objet de définir la notion de « désavantages économiques » et de déterminer les modalités selon lesquelles leur existence doit être établie, n'excluent pas, en principe, que de tels désavantages puissent être dégagés sur une période d'une seule année ;

20 que ces dispositions n'excluent cependant pas non plus le droit, pour les autorités compétentes des États membres, de prendre en considération l'ensemble de la situation économique d'une entreprise de transport et les méthodes de gestion appliquées par celle-ci ;

21 qu'on ne saurait donc dénier, à ces autorités, la compétence pour examiner les causes des désavantages économiques mis en avant par les entreprises de transport et la faculté de refuser une compensation dans des cas où ceux-ci paraîtraient purement temporaires ou fortuits, susceptibles dès lors d'être compensés dans une perspective à plus long terme, ou résorbés par une modification des méthodes d'exploitation ;

22 que l'existence d'un tel pouvoir est d'ailleurs explicitement reconnu par certaines dispositions du règlement, notamment l'article 5, paragraphe 1, alinéa 5, selon lequel la détermination des désavantages économiques est faite en tenant compte des répercussions de l'obligation « sur l'ensemble de l'activité de l'entreprise » et l'article 7, aux termes duquel la décision de maintien d'une obligation de service public peut être assortie « de conditions destinées à améliorer le rendement des prestations soumises à l'obligation en cause » ;

Sur la troisième question

23 Attendu que, par la troisième question, il est demandé s'il y a compatibilité entre l'article 10 du règlement n° 1191/69 et la décision du ministre des transports relative au maintien des obligations d'exploiter et de transporter relatives au transport de personnes dans la mesure où, pour la fixation de la compensation, elle considère qu'il y a équivalence entre les transports de personnes et les transports de marchandises, étant entendu que les obligations de service public sont supprimées pour ces derniers ;

24 attendu qu'il résulte du dossier que le litige au principal porte sur l'imputation, en vue du calcul de la compensation due à la suite du maintien de certaines obligations de service public, des « coûts totaux » au sens du règlement,

supportés par l'entreprise dans une situation caractérisée par le maintien des obligations de service public pour le trafic voyageurs et leur suppression pour le trafic marchandises ;

25 que la requérante au principal estime à ce sujet que, dans une telle situation, ces coûts devraient être imputés pour l'essentiel à la branche d'activité pour laquelle les obligations de service public sont maintenues ;

26 que le ministre des transports, par contre, considère que les coûts en cause doivent être ventilés entre les différentes catégories de transport et imputés proportionnellement à chacune de celles-ci ;

27 attendu qu'aux termes de l'article 5, paragraphe 1, alinéa 3, du règlement n° 1191/69, dans le cas d'une suppression partielle des obligations d'exploiter ou de transporter, l'estimation des charges susceptibles de disparaître en cas de suppression de l'obligation doit être faite « sur la base d'une ventilation des coûts totaux supportés par l'entreprise au titre de son activité de transport entre les différentes catégories de trafic » ;

28 qu'à son tour, l'article 10, paragraphe 1, alinéa 2, prévoit, pour la détermination des coûts affectables à la partie de l'activité de l'entreprise concernée par l'obligation de service public, une ventilation des coûts totaux supportés par l'entreprise entre les différentes parties de son activité de transport ;

29 qu'il apparaît de ces dispositions que, dans l'hypothèse du maintien des obligations de service public pour une partie seulement de l'exploitation, le règlement prévoit une répartition des «coûts totaux » de l'entreprise sur les différentes activités de transport en présence ;

30 que la simple possibilité, pour une entreprise de transport, de supprimer certaines activités à la suite de l'élimination des obligations de service public ne suffit pas pour permettre de reporter l'ensemble des « coûts totaux » sur les activités obligatoirement maintenues, ce report des charges ne pouvant avoir lieu qu'en cas de suppression effective des activités en cause ;

31 que, sauf à fixer le principe d'une telle « ventilation » des coûts totaux, le règlement ne détermine cependant pas les modalités de la répartition de ces frais généraux sur les différentes activités de transport ;

32 qu'il faut dès lors considérer comme compatibles avec le règlement toutes modalités de répartition correspondant aux caractéristiques et au volume des activités de transport en cause, sans exclure des procédés de répartition forfaitaire ;

Quant aux dépens

33 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement ;

34 que, la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État des Pays-Bas, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
les parties au principal et la Commission des Communautés européennes entendues en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment son article 177 ;
vu le règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la section du contentieux administratif du Conseil d'État des Pays-Bas par décision du 28 février 1973, dit pour droit :

1) **L'article 2, paragraphe 5, du règlement n° 1191/69 doit être interprété en ce sens qu'une obligation légale de portée générale, soumettant à homologation de l'autorité publique les tarifs de transport, ne peut être considérée, à elle seule, comme étant constitutive d'une « obligation tarifaire » au sens du règlement.**

2) **Les articles 4 et 5 du règlement n° 1191/69, sans exclure que des « désavantages économiques », au sens du règlement, puissent être**

dégagés sur une période d'une seule année, n'excluent pas non plus le droit, pour les États membres, de prendre en considération, pour l'appréciation de ces désavantages, l'ensemble de la situation économique d'une entreprise de transport dans une perspective à plus long terme, et de refuser la compensation de désavantages qui pourraient paraître purement temporaires ou fortuits.

3) **L'article 10 du règlement n° 1191/69 doit être interprété en ce sens que, dans le cas d'une suppression partielle des obligations de service public, il y a lieu de faire une répartition des « coûts totaux », au sens du règlement, entre les activités de transport pour lesquelles ces obligations sont maintenues et celles pour lesquelles ces mêmes obligations sont supprimées, compte tenu des caractéristiques et du volume des activités en cause. Le règlement n'exclut pas, à cet effet, l'application de procédés de répartition forfaitaires.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 novembre 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 7 NOVEMBRE 1973

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Introduction

L'article 74 du traité instituant la Communauté économique européenne a posé le principe d'une politique commune des transports. L'article 75 définit la procédure selon laquelle la réalisation de cette politique doit être mise en œuvre par le Conseil auquel il revient d'établir les règles applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination des territoires d'un État membre ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres.

Le Conseil règle également les conditions de l'admission des transporteurs non résidants aux transports nationaux dans un État membre.

Enfin, il prend toutes autres dispositions utiles.