

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

22 mai 1985 *

Dans l'affaire 13/83,

Parlement européen, représenté par M. F. Pasetti-Bombardella, directeur général à son secrétariat général, par son conseiller juridique M. R. Bieber et par M. J. Schoo, administrateur à son secrétariat général, en qualité d'agents, assistés de M. J. Schwarze, professeur à l'université de Hambourg, et M. F. Jacobs, avocat à Londres et professeur à l'université de Londres, ayant élu domicile à son secrétariat général, plateau du Kirchberg, Luxembourg,

partie requérante,

soutenu par

Commission des Communautés européennes, représentée par M. C.-D. Ehlermann, directeur général de son service juridique, par son conseiller juridique M. G. Close et par M. Chr. Bail, membre de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M. M. Beschel, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, plateau du Kirchberg, Luxembourg,

partie intervenante,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par son conseiller juridique M. H.-J. Glaesner, en qualité d'agent, assisté de M. A. Sacchetti et M^{me} J. Aussant, membres de son service juridique, en qualité de coagents, et de M. R. M. Chevalier, professeur à l'université de Strasbourg, M. W. von Simson, professeur à l'université de Fribourg, et M^{me} B. Laloux, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. H. J. Pabbruwe, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

partie défenderesse,

soutenu par

Royaume des Pays-Bas, représenté par M. A. Bos, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. L. H. Klaassen, professeur à l'Erasmus-Universiteit à Rotterdam, ayant élu domicile à Luxembourg à l'ambassade du royaume des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

partie intervenante,

* Langue de procédure: l'allemand.

ayant pour objet un recours introduit en vertu de l'article 175 du traité et visant à faire constater la carence du Conseil dans le domaine de la politique commune des transports,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, O. Due et C. Kakouris, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot et R. Joliet, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz

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

rend le présent

ARRÊT

Sommaire

En fait	1558
I — Faits et procédure	1558
A — La procédure préliminaire	1558
B — Les dispositions du traité	1561
C — Le recours	1562
D — La procédure écrite	1562
II — Conclusions des parties	1563
III — Moyens et arguments des parties	1565
A — La recevabilité	1565
1. La capacité du Parlement européen d'introduire un recours en carence	1565
2. Les conditions de l'article 175, alinéa 2, du traité	1567
3. La demande subsidiaire fondée sur l'article 173 du traité	1570
	1557

B — Le fond	1570
1. Observations générales	1570
2. La première demande: l'omission d'instaurer une politique commune des transports	1573
3. La deuxième demande: l'abstention de statuer sur quatorze propositions de la Commission	1578
4. Les conséquences juridiques de l'absence d'une politique commune des transports	1580
IV — Procédure orale	1582
En droit	1583
A — Les antécédents du litige	1584
B — La recevabilité du recours	1587
1. La légitimation active	1587
2. Les conditions relatives à la procédure précontentieuse	1588
C — L'objet du recours	1590
D — La première demande: l'omission d'instaurer une politique commune des transports	1593
1. La politique commune des transports en général	1593
2. La libre circulation de services en matière de transports	1597
E — La deuxième demande: l'omission de statuer sur les seize propositions de la Commission ..	1601
Les dépens	1602

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit.

I — Faits et procédure

A — La procédure préliminaire

Le 16 septembre 1982, le Parlement européen, réuni en assemblée plénière, a adopté une résolution relative à un recours en carence contre le Conseil de la Commu-

nauté économique européenne dans le domaine de la politique des transports (JO 1982, C 267, p. 62).

La teneur de cette résolution est la suivante:

« Le Parlement européen,

...

D. considérant que la politique des transports n'a fait l'objet que de mesures minimales ne répondant nullement aux impératifs du marché commun;

- E. considérant que les dispositions des articles 3, sous e), et 74 à 84 du traité instituant la Communauté économique européenne n'ont pas été respectées, ce qui constitue une violation du traité;
- F. considérant que le Conseil n'a pas statué sur de nombreuses propositions de la Commission sur lesquelles le Parlement européen a déjà depuis longtemps émis un avis favorable;
- G. ayant épuisé toutes les autres possibilités, prévues par le traité, de faire valoir son exigence concernant l'instauration d'une politique commune des transports,
- 1) charge son président d'introduire auprès de la Cour de justice des Communautés européennes et, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté économique européenne, un recours contre le Conseil des Communautés;
 - 2) charge son président de transmettre tout d'abord sans retard au Conseil, au sens du projet ci-joint, une invitation à agir, conformément à l'article 175, alinéa 2, du traité instituant la Communauté économique européenne;
 - 3) charge son président d'introduire, pour le cas où le Conseil ne donnerait pas suite à l'invitation à agir dans le délai de deux mois prévu par le traité, ledit recours auprès de la Cour de justice des Communautés européennes, et ce dans le nouveau délai de deux mois prévu à cet effet par le traité;
 - 4) charge son président, pour le cas où le Conseil donnerait suite à l'invitation à agir dans le délai de deux mois prévu par le traité, de prendre les avis de la commission des transports et de la commission juridique et, à la lumière de ces avis, de décider s'il convient d'introduire le recours; au cas où ces avis n'auraient pas été rendus dans le délai prescrit pour l'introduction du recours, de prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver les droits du Parlement; au cas où, à la lumière de ces avis, il serait décidé de ne pas introduire de recours, de saisir à nouveau le Parlement de cette affaire dès que possible;
 - 5) se réserve d'examiner, lors de la séance plénière suivante, la décision du président et charge sa commission des transports, compétente au fond, et sa commission juridique, saisie pour avis, d'élaborer un rapport à cet effet;
 - 6) déclare expressément que l'annexe à la présente résolution fait partie intégrante de cette dernière;
 - 7) demande à la Commission de participer à cette action;
 - 8) charge son président de transmettre la présente résolution ainsi que le rapport de sa commission au Conseil et à la Commission. »
- Conformément au mandat qui lui a été donné par cette résolution, le président du Parlement européen a adressé, le 21 septembre 1982, au président du Conseil des Communautés européennes une lettre dont les premiers alinéas sont libellés comme suit:
- « 1) J'ai l'honneur de vous informer que, le 16 septembre 1982, le Parlement européen a décidé d'engager contre le Conseil la procédure prévue par l'article 175 du traité instituant la Communauté économique européenne, en vue de sanctionner le Conseil pour avoir négligé, en violation du traité, de fixer, en vertu des articles 3, sous e), 61 et 74, le cadre d'une politique commune des transports dans lequel peuvent être poursuivis les objectifs du traité, ainsi que de prendre les décisions prévues aux articles 75 à 84, pour l'application des articles 61 et 74.

- 2) La présente a pour objet d'inviter tout d'abord le Conseil, conformément à l'article 175, alinéa 2, à agir dans le sens précisé ci-après.
- 3) C'est avec un vif intérêt que j'attends votre avis qui, peut-être, nous parviendra dans un délai de deux mois. Cet avis sera alors examiné en détail. Faute d'un tel avis, ou si ce dernier devait, à l'examen, se révéler insuffisant, j'introduirai, dans le respect des délais, un recours visant à faire constater la violation du traité par la Cour de justice des Communautés européennes, étant entendu que je me réserve de faire porter ce recours sur tout ou partie des points énumérés ci-après. »

La lettre poursuit en constatant que, pris dans leur ensemble, les actes arrêtés par le Conseil en matière de transports ne satisfont ni à l'exigence de l'article 3, sous e), du traité, qui prévoit l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports, ni à l'article 74 du traité, qui précise que les objectifs du traité sont poursuivis, en matière de transports, dans le cadre d'une politique commune.

Par cette lettre, le Parlement invite le Conseil notamment:

- « à fixer le cadre d'une politique commune des transports, conformément aux articles 3, sous e), et 74, et sur la base de la communication de la Commission du 24 octobre 1973... »;
- « à instaurer la libre circulation des services dans le domaine des transports, prévue à l'article 61, et à appliquer à cette fin les dispositions des articles 74 à 84 »;
- « à arrêter, conformément à l'article 75, paragraphe 1, sous c), toutes dispositions utiles à la poursuite des objectifs du

traité dans le cadre d'une politique commune des transports... » et

- « à prendre sans retard les décisions qui, selon la lettre du traité, auraient déjà dû l'être pendant la période de transition, c'est-à-dire, ainsi que le précise l'article 75, paragraphe 1:
 - a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres;
 - b) les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre. »

Plus précisément, le Parlement invite le Conseil à statuer sans tarder sur une série de 24 propositions de la Commission, sur lesquelles le Parlement a déjà rendu son avis. Selon la lettre du Parlement, ces propositions se rapportent aux transports internationaux par chemin de fer, par route ou par voie navigable. Elles visent notamment l'harmonisation des dispositions en matière sociale, l'harmonisation des taxes, l'harmonisation dans le domaine technique, l'harmonisation des interventions des pouvoirs publics, la politique des prix, la politique en matière de capacités de transport, l'observation du marché et les infrastructures. Chacune de ces propositions pourrait être considérée comme soumise au délai applicable en vertu de l'article 75, paragraphe 2.

Ensuite, le Conseil est invité à déterminer les éléments de principe du régime des transports sur lesquels, en vertu de l'article 75, paragraphe 3, il estime devoir statuer à l'unanimité au motif que l'application des

dispositions en question serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions ainsi que l'exploitation des équipements de transport. Sous ce rapport, le Conseil devrait également décider, conformément à l'article 75, paragraphe 3, dans quels cas, en dépit des circonstances précitées, les dispositions en question doivent néanmoins être arrêtées à la majorité qualifiée au motif qu'il s'agit d'adaptations nécessaires des régimes de transport des États membres à l'évolution économique résultant de l'établissement du marché commun.

Enfin, le Conseil est invité à décider, conformément à l'article 84, paragraphe 2, du traité, dans quelle mesure et selon quelle procédure il importe d'arrêter des dispositions appropriées dans le domaine de la navigation maritime et aérienne, et en particulier à statuer sans délai sur trois propositions déterminées dans ce domaine qui lui ont été soumises par la Commission et à propos desquelles le Parlement a pris position.

Par lettre du 22 novembre 1982 adressée au président du Parlement européen, le président du Conseil a répondu de la manière suivante:

« Le Conseil, sans s'exprimer à ce stade sur les aspects juridictionnels évoqués dans votre lettre, mais dans l'esprit de ses bonnes relations avec le Parlement européen, tient à vous communiquer l'analyse ci-jointe de l'action du Conseil. Cette analyse comporte les éléments devant permettre au Parlement de connaître l'appréciation que le Conseil porte, au stade actuel, sur le développement de la politique commune des transports.

Le Conseil partage l'intérêt politique que le Parlement européen attache à la réalisation de cette politique. Le Conseil a adopté au cours des années passées, dans les différents secteurs des transports, un ensemble de décisions qui représentent des mesures importantes dans la mise en œuvre d'une politique commune des transports.

Le Conseil est néanmoins conscient que, malgré les progrès effectués, la politique

commune des transports exige des actions ultérieures. »

D'après la lettre de son président, le Conseil se montre animé de la ferme volonté de réaliser de nouveaux progrès substantiels, malgré le caractère très complexe du dossier et la difficile situation économique et sociale dans laquelle les débats s'inscrivent.

Dans une note jointe à cette lettre de réponse, le Conseil fournit une analyse de son action en matière de politique commune des transports. Cette analyse est accompagnée d'un relevé des 71 actes du Conseil alors en vigueur dans ce domaine et d'un commentaire sur l'état d'examen de chacune des propositions citées dans la lettre du président du Parlement. Il en ressort que le Conseil avait entre-temps statué sur plusieurs des propositions en cause et que certaines propositions étaient susceptibles d'être modifiées ou remplacées par la Commission.

B — Les dispositions du traité

Dans la première partie du traité, intitulée « les principes », l'article 3 énumère les éléments composant l'action de la Communauté aux fins énoncées à l'article 2 du traité. Parmi ces éléments figure, sous e), l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports.

Les transports font l'objet du titre IV de la deuxième partie du traité concernant « les fondements de la Communauté ». Selon la première disposition de ce titre, l'article 74, les objectifs du traité sont poursuivis par les États membres, en ce qui concerne les transports, dans le cadre d'une politique commune.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 75 sont libellés comme suit:

« 1) En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant à l'unanimité jusqu'à la fin de la deuxième étape et à la majorité qualifiée par la suite, établit, sur proposition de la Commission et après

consultation du Comité économique et social et de l'Assemblée:

- a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres;
- b) les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre;
- c) toutes autres dispositions utiles.

2) Les dispositions visées sous a) et b) au paragraphe précédent sont arrêtées au cours de la période de transition. »

C — *Le recours*

A la suite d'un examen de la réponse du Conseil par les commissions parlementaires compétentes, conformément à la procédure prévue par la résolution du 16 septembre 1982, le président du Parlement européen, estimant que cette réponse ne constituait pas, à l'égard de l'invitation à agir qu'il avait adressée au Conseil le 21 septembre 1982, une prise de position au sens de l'article 175, alinéa 2, du traité, a décidé d'introduire le présent recours en vertu de l'article 175, alinéa 1, du traité.

D'une manière générale, le recours tend à faire constater qu'en omettant d'instaurer une politique commune des transports, le Conseil a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. L'objet du recours se partage cependant en deux demandes distinctes.

En premier lieu, le recours vise à faire constater la carence du Conseil dans l'établissement des principes de la politique commune des transports qui devraient former le cadre

pour la mise en œuvre des articles 74 à 84 du traité.

Ensuite, le recours concerne un certain nombre des griefs particuliers de carence soulevés dans la lettre de mise en demeure que le président du Parlement européen a adressée au président du Conseil. En ce qui concerne les griefs particuliers retenus dans la requête introductive, il ressort du mémoire en réplique de la partie requérante que le recours ne s'étend plus à la carence du Conseil à l'égard de deux propositions de la Commission, le Conseil ayant entre-temps statué sur celles-ci, en adoptant:

- la directive 83/127 du Conseil, du 28 mars 1983, modifiant la directive 68/297 concernant l'uniformisation des dispositions relatives à l'admission en franchise du carburant contenu dans les réservoirs des véhicules automobiles utilitaires (JO L 91, p. 28), et
- la directive 83/416 du Conseil, du 25 juillet 1983, concernant l'autorisation de services aériens réguliers interrégionaux pour le transport de passagers, d'articles postaux et de fret entre États membres (JO L 237, p. 19).

En conséquence, le recours vise en deuxième lieu à faire constater que le Conseil a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en s'abstenant de statuer sur quatorze des seize propositions que le Parlement avait nommément désignées dans sa requête (voir ci-après, conclusions des parties, sous II), propositions que la Commission lui avait soumises et sur lesquelles le Parlement avait déjà rendu son avis.

A titre subsidiaire, le recours tend à l'annulation, en vertu de l'article 173 du traité, de la réponse du Conseil, du 22 novembre 1982.

D — *La procédure écrite*

La requête introductive du Parlement européen a été enregistrée au greffe de la Cour le 24 janvier 1983.

Par ordonnances des 23 mars et 22 juin 1983, la Cour, en application de l'article 93 du règlement de procédure, a admis respectivement la Commission des Communautés européennes à intervenir à l'appui des conclusions du Parlement européen et le royaume des Pays-Bas à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil.

Par acte déposé le 2 mars 1983, le Conseil, en application de l'article 91 du règlement de procédure, a présenté une demande tendant à ce que la Cour statue sur la recevabilité du recours sans engager le débat au fond. Par ordonnance du 22 juin 1983, la Cour a décidé de joindre l'exception au fond.

Par ailleurs, la procédure écrite s'est déroulée normalement.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant posé plusieurs questions aux parties, auxquelles celles-ci ont répondu dans les délais impartis.

II — Conclusions des parties

Le *Parlement européen, partie requérante*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater, en application de l'article 175 du traité:

— que le Conseil des Communautés européennes a violé le traité instituant la CEE, notamment les articles 3, sous e), 61, 74, 75 et 84 dudit traité, en négligeant d'instaurer une politique commune dans le domaine des transports et, plus particulièrement, de fixer de façon contraignante le cadre de cette politique;

— que le Conseil des Communautés européennes a négligé, en violation du traité instituant la CEE, de se prononcer sur les propositions suivantes de la Commission des Communautés européennes:

- 1) proposition de règlement du Conseil concernant l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par voie navigable

JO 1975, C 259, p. 2, modifiée, JO 1979, C 206, p. 3; avis du Parlement européen, JO 1977, C 57

- 2) proposition de première directive concernant l'aménagement des systèmes nationaux de taxes sur les véhicules utilitaires

JO 1968, C 95, p. 41; avis du Parlement européen, JO 1969, C 63

- 3) ... (proposition entre-temps adoptée)

- 4) proposition de directive relative aux poids et dimensions des véhicules routiers utilitaires ainsi qu'à certaines conditions techniques complémentaires

JO 1971, C 90, p. 25, modifiée, JO 1979, C 16, p. 3, et doc. COM(81) 510 du 11. 9. 1981; avis du Parlement européen, JO 1971, C 124, et résolution du 7. 5. 1981, JO 1982, C 144

- 5) propositions complétant et modifiant le règlement (CEE) n° 1191/69 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 doc. COM(72) 1516 et JO 1981, C 268, p. 11; avis du Parlement européen, JO 1973, C 37, et 1981, C 260

- 6) proposition concernant un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 1192/69 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemins de fer

JO 1977, C 307, p. 5; avis du Parlement européen, JO 1978, C 163

- 7) proposition de règlement relatif à l'adaptation de la capacité pour les transports de marchandises par route pour compte d'autrui entre États membres
 JO 1978, C 247, p. 6; avis du Parlement européen, JO 1979, C 67
 JO 1968, C 95, p. 1, modifiée, doc. COM(69) 311 du 25. 4. 1969; avis du Parlement européen, JO 1968, C 108, concernant la réglementation du cabotage
- 8) proposition de directive concernant les transports de marchandises par route entre États membres
 JO 1979, C 41, p. 10; avis du Parlement européen, JO 1979, C 127
- 9) la proposition de directive modifiant la première directive du Conseil relative à l'établissement de règles communes pour certains transports de marchandises par route entre États membres et la directive 65/269/CEE
 JO 1980, C 253, p. 6; avis du Parlement européen, JO 1980, C 327
- 10) proposition de directive modifiant la directive 65/269/CEE concernant l'uniformisation de certaines règles relatives aux autorisations pour les transports de marchandises par route entre les États membres
 JO 1980, C 350, p. 19; avis du Parlement européen, JO 1981, C 144
- 11) proposition de règlement modifiant le règlement (CEE) n° 3164/76 relatif au contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre États membres
 JO 1980, C 350, p. 18; avis du Parlement européen, JO 1981, C 144
- 12) proposition de règlement relatif à l'accès au marché des transports de marchandises par voie navigable
 JO 1976, C 1, p. 44, modifiée, doc. COM(80) 785 du 5. 12. 1980; avis du Parlement européen, JO 1976, C 293
- 13) proposition de règlement concernant un système d'observation des marchés des transports de marchandises par chemin de fer, par route et par voie navigable entre les États membres
 JO 1976, C 1, p. 44, modifiée, doc. COM(80) 785 du 5. 12. 1980; avis du Parlement européen, JO 1976, C 293
- 14) proposition de règlement du Conseil concernant le soutien des projets d'intérêt communautaire en matière d'infrastructure de transport
 JO 1976, C 207, p. 9, modifiée, JO 1977, C 249, p. 5, et 1980, C 89, p. 4; avis du Parlement européen, JO 1976, C 293, et 1980, C 197
- 15) proposition d'une décision du Conseil relative à la collecte d'informations concernant les activités des transporteurs routiers participant au trafic de marchandises avec certains pays tiers
 JO 1982, C 36, p. 8; avis du Parlement européen, JO 1982, C 238
- 16) ... (proposition entre-temps adoptée);
- subsidiairement, annuler la réponse négative du Conseil en application de l'article 173 du traité;
- condamner le Conseil des Communautés européennes aux dépens.

Le *Conseil des Communautés européennes, partie défenderesse*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- rejeter le recours comme irrecevable;
- subsidiairement, rejeter le recours comme non fondé;
- condamner la partie requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — La recevabilité

Pour le *Conseil des Communautés européennes, partie défenderesse*, la question de la recevabilité du recours revêt une importance fondamentale en vue du développement ultérieur des relations entre les institutions communautaires. Il observe que le recours s'inscrit dans les efforts, par ailleurs légitimes, que le Parlement déploie pour renforcer son influence dans le processus décisionnel au sein de la Communauté. La coopération des institutions communautaires ne pourrait toutefois pas être réglée par le biais de l'article 175 du traité et le Parlement ne serait pas en droit de se servir du recours en carence prévu par cette disposition, pour atteindre ses objectifs politiques.

Le Conseil appuie son exception d'irrecevabilité sur deux fins de non-recevoir. Il conteste d'abord la capacité du Parlement européen d'introduire un recours en carence. Ensuite, il fait valoir que les conditions de recevabilité prévues à l'article 175, alinéa 2, du traité ne sont pas réunies. La conclusion subsidiaire du Parlement, fondée sur l'article 173 du traité, serait également irrecevable.

1. La capacité du Parlement européen d'introduire un recours en carence

Le *Conseil* admet que l'article 175, en se référant aux « autres institutions » de la

Communauté, paraît à première vue inclure le Parlement européen parmi les organes qui peuvent saisir la Cour d'un recours en carence. A son avis, l'économie du traité s'oppose cependant à ce qu'un tel droit de recours soit reconnu au Parlement.

A cet égard, il fait remarquer que l'article 173 du traité limite expressément l'accès à la Cour, pour ce qui concerne les institutions, au Conseil et à la Commission. Dans la mesure où le traité exclut ainsi le Parlement du contrôle de la légalité des actes du Conseil et de la Commission, il serait illogique que celui-ci puisse soumettre à la Cour une carence illégale d'une de ces deux institutions. En effet, les voies de recours des articles 173 et 175 devraient être considérées comme un ensemble cohérent.

Ensuite, le Conseil soulève la question de savoir si l'attribution d'une légitimation active au Parlement, au titre de l'article 175, n'a pas pour effet d'élargir les pouvoirs de cette institution, tels que prévus par le traité, et de lui conférer des possibilités de contrôle que le traité n'a pas envisagées. Sous ce rapport, il se réfère au principe des pouvoirs d'attribution, énoncé à l'article 4 du traité.

En vertu de l'article 137 du traité, le Parlement exercerait les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le traité. Dans le système de répartition des pouvoirs prévu par le traité, les possibilités d'influence du Parlement consisteraient à exercer un droit de contrôle vis-à-vis de la Commission et un pouvoir de rendre son avis par rapport au Conseil. Si la consultation du Parlement dans le domaine des transports, notamment prévue à l'article 75, constitue une condition de forme essentielle pour l'adoption d'une décision, il n'en resterait pas moins que le pouvoir législatif relève exclusivement du Conseil. Cet aménagement de la coopération interinstitutionnelle ne permettrait pas au Parlement de disposer à l'égard du Conseil, en tant que législateur,

d'un droit de contrôle qui s'exercerait par le biais d'un recours en carence. Si la Cour rendait un arrêt en vertu de l'article 175, lequel serait à exécuter conformément à l'article 176, le Parlement pourrait, en effet, assumer des compétences législatives que le traité ne lui confère pas.

Ces considérations amènent le Conseil à conclure que seule une attribution expresse de compétence aurait permis de reconnaître au Parlement le droit d'instituer un recours en carence. La circonstance que, conformément à l'arrêt du 29 octobre 1980 (Roquette, 138/79, Rec. p. 3333), le Parlement figure parmi les « institutions » visées à l'article 37 du statut de la Cour, qui peuvent intervenir dans un litige devant la Cour, ne conduirait pas à une appréciation différente. Le Conseil observe sur ce point que la fonction du droit d'intervenir est différente de celle du droit de recours et que, dès lors, l'article 37 du statut n'a pas été interprété à la lumière de l'article 173 du traité. Inversement, l'interprétation de l'article 175 ne pourrait pas dépendre de l'existence du droit d'intervenir.

Le Parlement européen, partie requérante, et la Commission des Communautés européennes, partie intervenante, se réfèrent aux termes mêmes de l'article 175 pour soutenir qu'il n'existe aucun doute sur la capacité du Parlement à introduire un recours en carence. Le libellé clair de l'article 175 ne permettrait pas une interprétation différente.

Le Parlement fait valoir que le droit de recours expressément prévu à l'article 175 ne peut pas être limité par une référence au libellé différent de l'article 173. Les dispositions du traité relatives aux droits de recours ne pouvant pas être interprétées de manière restrictive, il y aurait tout au plus lieu à donner à l'article 173 une interprétation qui correspond à l'article 175. En effet, toutes les institutions de la Communauté mentionnées à l'article 4 du traité auraient pour mission de veiller au respect du traité.

Dans cette perspective, l'arrêt précité du 29 octobre 1980 aurait confirmé le droit d'intervenir dans un litige devant la Cour, conformément à l'article 37 du statut de la Cour, pour toutes les institutions, y compris le Parlement, au motif qu'on ne saurait restreindre, pour l'une d'entre elles, l'exercice de ce droit, sans porter atteinte à sa position institutionnelle voulue par le traité, et en particulier l'article 4, paragraphe 1. Cette considération serait d'autant plus pertinente pour un droit de recours attribué à toutes les institutions.

Les deux institutions contestent qu'un droit d'agir du Parlement, en vertu de l'article 175, serait incompatible avec la répartition des pouvoirs prévue par le traité.

Le Parlement affirme que ses compétences restreintes sur le plan législatif ne peuvent pas être invoquées pour lui dénier l'accès au prétoire aux fins du contrôle juridictionnel sur l'exercice, par le Conseil, de ses pouvoirs législatifs. En effet, les droits de recours du Parlement ne devraient pas être confondus avec les droits politiques de participation au processus législatif dont il dispose. L'introduction du présent recours n'aurait pas pour but d'exercer des droits de contrôle politique, mais de faire usage des voies de recours qui lui sont ouvertes par le traité, pour faire constater des carences concrètes qu'il estime contraires au traité.

Le Parlement ne s'attribuerait aucune compétence législative par un tel recours, car, au cas où un arrêt rendu en vertu de l'article 175 devrait constater une carence législative contraire au traité, le Conseil serait effectivement l'institution compétente qui est tenue, conformément à l'article 176, de

prendre les mesures nécessaires en exécution de l'arrêt.

La Commission précise que si l'argument du Conseil, fondé sur le caractère exclusif de ses pouvoirs législatifs, était pertinent, le recours en carence contre le Conseil, formé par d'autres titulaires du droit d'agir en vertu de l'article 175, tels qu'un État membre ou la Commission, devrait également être irrecevable. Une telle conception, qui reviendrait en réalité à exclure tout recours en carence contre le Conseil en sa qualité de législateur, serait cependant incompatible avec la formulation large de l'article 175.

2. Les conditions de l'article 175, alinéa 2, du traité

Le *Conseil* estime tout d'abord que la lettre du président du Parlement du 21 septembre 1982 ne peut pas être considérée comme une invitation à agir au sens de l'article 175, alinéa 2. Une carence en violation du traité existerait seulement lorsque l'institution en cause s'est consciemment abstenue d'agir afin d'empêcher la réalisation des objectifs fixés par le traité. Or, la lettre du président du Parlement ne comporterait aucune affirmation formelle de carence en ce sens. En outre, en demandant en termes généraux l'instauration d'une politique commune des transports, elle n'indiquerait pas de manière suffisamment précise les décisions à prendre.

Malgré la qualification que le président du Parlement aurait donnée à sa lettre, le Conseil l'aurait considérée comme une contribution au dialogue politique entre le Parlement et le Conseil. Ce serait dans ce sens que, par sa lettre du 22 novembre, le Conseil a transmis au Parlement une analyse de son action dans le domaine des transports qui devait permettre au Parlement de se faire une idée de la manière dont le Conseil apprécie l'évolution future dans ce domaine.

Pour le cas où la Cour considérerait la lettre du président du Parlement comme une invitation en vertu de l'article 175, le Conseil fait valoir que sa lettre de réponse du 22 novembre 1982 remplit les conditions d'une prise de position au sens de cet article, ce qui aurait pour conséquence de rendre le recours irrecevable.

A cet égard, il fait remarquer que l'article 175, à la différence de l'article 35 du traité CECA, n'exige pas l'adoption d'un acte formel. L'article 175 distinguerait nettement entre le terme « statuer » de l'alinéa 1, lequel concerne la recevabilité du recours.

Selon le Conseil, le recours en carence n'a pas pour objet l'injonction à l'institution en question de prendre un acte ayant un contenu déterminé, mais plutôt d'assurer que cette institution remplisse l'obligation d'agir qui lui incombe. Par conséquent, il ne serait pas possible d'établir une définition abstraite de la notion de prise de position visée à l'article 175. Dans chaque cas d'espèce, les conditions à poser à une prise de position devraient être déterminées en fonction de l'obligation concrète de l'institution concernée à l'égard de la partie qui l'a invitée à agir.

Ainsi, une institution qui ne dispose d'aucune marge d'appréciation pour prendre une décision déterminée n'échapperait pas à un recours en carence en prenant une position d'un contenu différent de l'acte à adopter. Par contre, lorsque le traité ou le droit dérivé n'impose à l'institution en question aucune obligation d'arrêter l'acte demandé ou lui accorde un pouvoir discrétionnaire, une réponse motivée se limitant à indiquer qu'elle n'estime pas approprié d'exercer sa compétence serait déjà suffisante. Une prise de position aurait en particulier pour effet d'exclure un recours dans la mesure où, en indiquant l'état des travaux et une apprécia-

tion des conditions de leur progrès, elle établirait l'absence d'un abus de pouvoir d'appréciation.

Le Conseil considère que le premier grief du Parlement est déjà irrecevable parce qu'il manque de précision quant à l'acte sollicité. L'abstention de statuer, et par conséquent le recours, devrait se référer à une obligation d'adopter un ou plusieurs actes concrètement définis. Le Conseil explique qu'un recours en annulation au titre de l'article 173 ne peut pas être dirigé contre une politique commune en tant que telle, mais doit viser les actes concrets mettant en œuvre une telle politique. D'une manière similaire, le recours en carence ne pourrait pas concerner la politique commune des transports dans sa généralité, sans préciser les mesures spécifiques nécessaires pour l'instauration de celle-ci. Le Conseil estime par ailleurs que l'obligation de statuer, c'est-à-dire d'adopter un acte ayant des effets juridiques, fait également défaut pour ce qui concerne la fixation d'un cadre pour la mise en œuvre de cette politique.

Par rapport au deuxième grief du recours, le Conseil affirme qu'il ne peut pas être tenu d'adopter les propositions concrètes mentionnées par le Parlement. En effet, l'existence et le contenu de son obligation d'agir ne seraient pas déterminés par les propositions de la Commission, mais par la disposition du traité sur laquelle elles sont basées. A cet égard, il se réfère au large pouvoir d'appréciation qui résulterait pour lui des termes généraux de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b). Cette marge d'appréciation ne serait pas restreinte par le paragraphe 2 du même article, qui aurait seulement pour but de fixer un calendrier.

A la lumière de ces considérations, l'analyse de l'action du Conseil, exposée dans sa lettre du 22 novembre 1982 et accompagnée de précisions relatives à chacune des propo-

sitions citées par le Parlement, constituerait une prise de position suffisamment claire pour écarter une éventuelle carence susceptible de recours.

Le *Parlement* et la *Commission* estiment que la lettre du président du Parlement du 21 septembre 1982, en exprimant clairement les mesures sollicitées par référence à l'article 175, répond à l'objectif de l'invitation à agir au sens de l'alinéa 2 de l'article 175, à savoir permettre à l'institution mise en demeure de se rendre compte de l'action attendue de sa part en vertu du traité et lui donner la possibilité d'éviter un éventuel recours. A leur avis, l'invitation à agir peut également viser des mesures complexes de caractère global telles que l'instauration de la politique commune des transports ou la fixation du cadre de celle-ci, car le terme « statuer » de l'article 175, alinéa 1, ne devrait pas être interprété restrictivement. L'explication plus complète des moyens et arguments à l'égard d'un tel grief global relèverait du fond de l'affaire.

Par contre, la lettre de réponse du Conseil du 22 novembre 1982 ne pourrait pas être considérée comme une prise de position au sens de l'article 175.

Selon le *Parlement*, une prise de position, pour pouvoir rendre le recours irrecevable, doit exprimer de manière définitive l'engagement de l'institution invitée à agir à accomplir l'action souhaitée.

Dans la conception du Parlement, un refus d'agir, même un refus explicite, ne peut pas constituer une prise de position au sens de l'article 175. Il explique sur ce point que, dans le système de protection juridique du traité CEE, l'action en carence constitue une voie de droit autonome par rapport au recours en annulation. Le recours en vertu

de l'article 175 se distinguerait de l'action prévue à l'article 35 du traité CECA dans la mesure où, dans le système de l'article 175, un refus d'agir n'est pas assimilé à une décision susceptible d'un recours en annulation. L'abstention à statuer subsisterait donc en cas d'une réponse négative et cette abstention resterait susceptible d'un recours en constatation de carence.

Le Parlement expose que la notion de prise de position n'a pas encore fait l'objet d'un examen par la Cour, les recours en carence introduits jusqu'ici ayant été rejetés soit pour défaut d'intérêt à agir, soit à cause de l'absence d'une obligation de l'institution concernée, à l'égard du requérant, d'adopter l'acte demandé. En l'occurrence, l'existence de l'obligation de statuer, résultant notamment des articles 74 et 75 du traité, ne ferait toutefois pas de doute. Le fait que le Conseil dispose d'un pouvoir d'appréciation n'aurait pas pour effet de le dispenser de l'obligation de faire usage de son pouvoir dans les délais prescrits.

Sous ce rapport, le Parlement souligne que, par son recours, il ne demande pas la constatation que le Conseil a négligé d'adopter des mesures législatives d'un contenu précisément déterminé, mais qu'il lui reproche de n'avoir nullement exercé son pouvoir d'appréciation et d'avoir manqué ainsi aux obligations que le traité lui impose. Or, la réponse du Conseil ne contiendrait pas d'engagements concrets concernant la manière dont il se propose de remplir son obligation d'instaurer une politique commune des transports.

La Commission se réfère au texte de l'article 175 et à l'objectif du recours en carence pour défendre une interprétation de la notion de prise de position qui est légèrement différente de celle avancée par le

Parlement. Elle fait valoir qu'aux termes de l'article 175, alinéa 1, le grief de carence vise le fait que l'institution en cause « s'abstient de statuer », alors qu'elle y est tenue par le traité. Le recours en carence aurait pour but de contraindre l'institution à sortir de son indécision et à « statuer ». Lorsque l'institution statue et qu'elle en informe l'auteur de l'invitation à agir dans les deux mois, il n'y aurait plus d'abstention contraire au traité. Toutefois, la Commission estime que non seulement une prise de position positive, mais également une prise de position négative de l'institution dans le sens d'un refus définitif à statuer comme elle y est invitée, sont de nature à mettre fin à l'abstention. Dans cet ordre d'idées, le recours serait également irrecevable dans l'hypothèse d'une prise de position qui est partiellement positive et qui rejette par ailleurs l'invitation à agir.

Si l'institution ne doit pas nécessairement prendre une position qui coïncide avec les souhaits concrets de l'auteur de l'invitation, elle devrait, pour éviter le recours en carence, fixer sa position de manière définitive. La procédure de l'article 175 ne répondrait pas aux exigences d'une protection juridique adéquate si l'on admettait qu'une réponse décrivant l'état actuel des délibérations entraînerait l'irrecevabilité du recours en carence.

En ce qui concerne les griefs particuliers de carence, le *Parlement* et la *Commission* estiment que les commentaires du Conseil relatifs aux propositions de la Commission visées dans le recours se limitent à exposer l'état des travaux et, par conséquent, ne comportent pas une prise de position définitive. La Commission signale toutefois qu'à l'égard de la proposition figurant dans les conclusions du Parlement sous le chiffre 15, le Conseil indique qu'il est convenu de ne pas prendre une décision formelle. Elle suggère que cette affirmation puisse être

considérée comme une prise de position définitive en sens négatif.

3. La demande subsidiaire fondée sur l'article 173 du traité

Pour le *Conseil*, la demande subsidiaire tendant à l'annulation de la réponse du Conseil en vertu de l'article 173 est déjà irrecevable parce que, selon les termes clairs de cette disposition, le Parlement ne dispose pas d'un droit de recours en annulation. Il estime qu'une interprétation inspirée d'exigences de protection juridique, mais allant au-delà du libellé de l'article 173, ne peut pas être envisagée, puisque l'action du Conseil peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel en raison du droit de recours de la Commission, qui est l'institution investie du rôle de gardienne du traité.

En outre, la réponse du Conseil ne serait pas susceptible d'un recours en annulation, car elle ne constituerait pas un acte de nature à produire des effets juridiques.

Le *Parlement* renvoie à sa thèse, selon laquelle une réponse négative laisse subsister l'abstention et ne constitue donc pas une prise de position qui rend le recours en carence irrecevable. Si une prise de position ne portant pas remède à la carence devait néanmoins exclure le recours au titre de l'article 175, la seule alternative possible consisterait à reconnaître au Parlement un droit de recours subsidiaire en vertu de l'article 173 et à considérer une telle prise de position comme un acte attaquant sur la base de cette disposition. Toute autre solution comporterait une lacune dans le système de protection juridique.

B — Le fond

1. Observations générales

Le *Parlement européen*, partie requérante, et la *Commission*, partie intervenante, exposent tout d'abord le système et les objectifs du traité dans le domaine des transports.

Selon le *Parlement*, la notion de politique commune des transports au sens du traité se réfère à un système cohérent d'actes contraignants régissant, au niveau de la Communauté, l'orientation et la planification des mesures nécessaires à la maîtrise de l'espace pour la mobilité des personnes, des marchandises et de l'information. Ce système d'actes contraignants aurait pour but de créer, dans le domaine des transports et pour l'ensemble du territoire de la Communauté, des conditions similaires à celles d'un marché intérieur.

La politique commune des transports s'insérerait dans la structure d'ensemble du processus d'intégration envisagé par le traité. Parmi les éléments de l'action de la Communauté visés à l'article 3 du traité, la politique commune des transports occuperait le même rang que la politique agricole commune ou l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun. Elle devrait être réalisée parallèlement à l'évolution dans les autres domaines régis par le traité, car un développement insuffisant dans le domaine des transports risquerait de compromettre la réalisation des objectifs du traité dans certains autres domaines tels que, notamment, la libre circulation des marchandises.

Dans la conception du Parlement, l'instauration de la politique commune des transports, sur la base des articles 74 à 84 du traité, présuppose un processus de planification et de transposition à trois niveaux, lequel serait caractéristique des traités communautaires. Elle exigerait d'abord la fixation des objectifs ou principes établissant le cadre dans lequel, conformément à l'article 74, les États membres poursuivent, dans le domaine des transports, les objectifs mentionnés à l'article 2 du traité. Elle comporterait ensuite l'élaboration des instruments pour réaliser ces objectifs ou principes et l'adoption de décisions d'application. Les termes généraux « règles communes », « conditions » et « dispositions utiles » ou « appropriées », utilisés aux articles 75, paragraphe 1, et 84,

paragraphe 2, engloberaient ces trois types de mesures.

La *Commission* explique les raisons pour lesquelles la politique commune des transports constitue l'une des deux politiques sectorielles expressément prévues par le traité. Du point de vue de son importance économique, le secteur des transports serait comparable au secteur de l'agriculture. Plus de six millions de personnes trouveraient leur emploi dans les transports. Le secteur représenterait directement et indirectement environ 6,5 % du produit social brut de la Communauté, pour ce qui concerne les transports commerciaux, et 15 à 20 %, si l'on y inclut les transports pour compte propre et les transports privés. En deuxième lieu, cette branche d'activité économique jouerait un rôle essentiel dans la réalisation et le fonctionnement du marché commun.

Le secteur des transports serait en outre caractérisé par un haut degré d'intervention publique sous différentes formes, qui s'expliqueraient par la sensibilité politique découlant des fonctions d'intérêt public qu'il assure, et par les problèmes spécifiques résultant des relations de concurrence entre les différents modes de transport. Les chemins de fer notamment assureraient d'importantes prestations d'intérêt public et auraient tendance à connaître des déficits considérables, qui devraient alors être supportés par les budgets nationaux. Pour certains États membres, cette situation s'opposerait à une politique qui se limite à libéraliser les transports à l'intérieur de la Communauté et à appliquer simplement les règles générales du traité. Enfin, les transports feraient l'objet de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux passés entre les États membres et avec des pays tiers avant comme après la conclusion du traité.

La *Commission* déduit de ces considérations que l'organisation du secteur des transports

est étroitement liée à la création et au développement du marché commun, et que les particularités de ce secteur exigent une politique propre au sens d'un ensemble cohérent de mesures en complément de l'application des règles générales du traité. Ce serait dans cette perspective que l'article 3, sous e), du traité prévoit l'instauration d'une politique commune. Cette conception serait confirmée par l'article 74 en ce qu'il énonce un principe qui suppose l'existence d'une politique commune permettant aux États membres de poursuivre, dans le domaine des transports, les objectifs du traité dans le cadre de cette politique. L'article 75 prescrirait les mesures d'exécution à prendre pour les transports par route, par chemin de fer et par voie navigable. Toutefois, l'article 3, sous e), ne distinguerait pas selon les différents modes de transport et la politique commune engloberait donc également les transports maritimes et aériens visés à l'article 84, paragraphe 2.

En ce qui concerne la méthode à suivre pour l'établissement de la politique commune, la *Commission* relève que le titre relatif aux transports ne distingue pas très clairement l'ordre et le niveau des décisions à prendre. Elle estime que le traité laisse aux organes communautaires la liberté de décider s'ils préfèrent une démarche systématique ou une approche plus pragmatique comportant l'instauration graduelle de la politique commune en fonction des circonstances, à condition que le résultat obtenu réponde aux exigences d'une politique cohérente contribuant à la réalisation des objectifs du traité.

Ensuite, le *Parlement* fait une esquisse globale des activités que les institutions de la Communauté ont déployées, au fil des années, dans le domaine des transports. A plusieurs reprises, notamment en 1962, 1973, 1977 et 1980, la *Commission* aurait présenté au Conseil des communications et mémorandums tendant à faire arrêter les lignes directrices d'une politique commune

ainsi qu'un programme d'actions prioritaires. De son côté, le Parlement n'aurait pas cessé d'insister sur la nécessité de fixer les principes d'une politique commune. Sous ce rapport, il se réfère en particulier à:

- sa résolution du 25 septembre 1974 sur les principes de la politique des transports (JO C 127, p. 24) adoptée sur la base du rapport Mursch (PE doc. 215/74);
- sa résolution du 16 janvier 1979 sur l'état et le développement de la politique des transports (JO C 39, p. 16), adoptée sur la base du rapport Seefeld (PE doc. 512/78), et
- sa résolution du 9 mars 1982 sur la politique commune des transports (JO C 87, p. 42), adoptée sur la base du rapport Carossino (PE doc. 1-996/81).

Au niveau du Conseil, ces activités préparatoires auraient seulement abouti à quelques décisions de planification éparses, adoptées au cours des années 60. Ces décisions, en particulier 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 par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO 88, p. 1500), seraient cependant restées lettres mortes.

Au demeurant, les mesures législatives prises par le Conseil jusqu'à présent auraient un caractère plutôt sporadique et ne découleraient pas d'une conception cohérente. A la date du 31 décembre 1982, une trentaine de propositions de la Commission seraient en suspens devant le Conseil, parfois depuis plusieurs années, alors qu'un nombre à peu près égal de propositions auraient été retirées par la Commission, parce qu'elles ne revêtaient plus un caractère d'actualité. En conséquence, la législation communautaire en matière de transports présenterait d'importantes lacunes, en particulier dans le domaine de l'harmonisation sociale, fiscale

et technique, nécessaire pour l'institution d'un véritable marché commun des transports, et dans les domaines des chemins de fer et des infrastructures des transports.

En réponse à une question posée par la Cour, le Parlement a précisé qu'à son avis une politique commune des transports doit en tout cas comprendre des mesures concernant:

- l'harmonisation des conditions techniques pour les véhicules, y compris notamment celles relatives aux poids et dimensions des véhicules routiers utilitaires et celles relatives aux pollutions causées par les transports;
- l'accès aux marchés des transports internationaux et des transports nationaux;
- l'harmonisation technique des réseaux de transport et l'élimination de goulets d'étranglement, et
- l'harmonisation des dispositions sociales en matière des transports.

Le *Conseil, partie défenderesse*, fait observer que le titre IV de la deuxième partie du traité, concernant les transports, a posé des difficultés particulières aux auteurs du traité à cause des conceptions très divergentes qui existaient dans les futurs États membres au sujet de la politique des transports. Les dispositions de ce titre refléteraient un accord sur des formules de compromis assez vagues édulcorant les décisions matérielles. Aucune de ces dispositions ne prévoirait la fixation des orientations principales d'une politique commune d'une manière comparable à celle de l'article 43, paragraphe 1, pour la politique commune agricole. En outre, le titre IV ne comporterait pas de calendrier pour la réalisation de la politique commune et ne fixerait pas, contrairement aux titres II et III, les objectifs à atteindre à la fin de la période de transition.

Le secteur des transports serait en effet un domaine extrêmement complexe et varié, pour lequel une politique commune ne pourrait être élaborée que progressivement au moyen de réglementations spécifiques pour les différentes branches. Conformément à cette approche, le Conseil aurait arrêté une série de mesures diverses, qui pourraient être considérées comme l'amorce d'une politique commune. Étant donné que l'objectif et le contenu d'une politique commune ne sont pas fixés par le traité, il ne lui semble guère possible de déterminer avec certitude à quel moment les mesures que le Conseil doit arrêter en vertu du traité sont suffisamment concrétisées pour pouvoir être qualifiées, dans leur ensemble, de politique commune des transports.

Le Conseil ne conteste pas que d'autres mesures doivent encore être adoptées. Sous ce rapport, il s'appuie cependant sur la communication de la Commission du 9 février 1983, intitulée « Vers une politique commune des transports » (JO C 154, p. 1) pour souligner que l'élaboration d'une politique commune s'est heurtée à des difficultés objectives tenant notamment à la divergence des conceptions nationales en la matière. Les politiques nationales seraient déterminées par les conditions géographiques, économiques et sociales des États membres, qui auraient conduit à des stratégies différentes en matière de transports. Les divergences caractérisant la Communauté à Six se seraient renforcées encore à la suite des élargissements successifs. Ainsi, les États géographiquement périphériques dépendraient beaucoup plus des transports routiers que les États du centre, qui feraient davantage confiance au rail.

Pour illustrer les problèmes découlant de cette situation, le Conseil se réfère à un mémorandum du Groupe des dix chemins de fer des Communautés européennes sur le contingentement communautaire des transports de marchandises par route. Ce mémorandum exposerait avec clarté l'interdépendance des différents secteurs du transport, laquelle aurait pour conséquence que des

progrès réalisés dans un secteur peuvent créer des problèmes graves pour d'autres secteurs et avoir des effets négatifs sur l'ensemble des transports. La solution du problème de la concurrence entre le chemin de fer, la route et, dans une certaine mesure, la voie navigable constituerait en effet la clé du progrès dans la réalisation d'une politique commune. Toutefois, les propositions de la Commission, notamment en ce qui concerne la position des chemins de fer, se rapporteraient seulement à certains aspects partiels et n'auraient pas permis d'arriver à une solution globale du problème.

Le Conseil rappelle en outre que la politique commune des transports ne peut être isolée des autres politiques de la Communauté. Conformément à la formulation utilisée par la Commission dans sa dernière communication, la création d'un marché unique des transports accompagnerait, plutôt que précéderait, un nouveau rapprochement des politiques économiques nationales.

2. La première demande: l'omission d'instaurer une politique commune des transports

Le *Parlement européen*, soutenu par la *Commission*, allègue que l'ensemble des mesures adoptées jusqu'ici par le Conseil dans le domaine des transports ne répond nullement aux exigences d'une politique commune découlant du traité.

Les deux institutions affirment qu'une obligation juridique d'instaurer une politique commune des transports résulte tant du libellé des dispositions pertinentes que des objectifs et du système du traité exposés ci-dessus. Le fondement de l'obligation générale se trouverait dans la disposition de principe de l'article 3, sous e), du traité. Le caractère impératif de cette règle serait confirmé par l'interrelation qui existerait

entre les différents volets du traité. La poursuite des objectifs énoncés à cet article serait en effet indispensable pour l'accomplissement des missions confiées à la Communauté.

Selon le *Parlement*, l'existence d'une obligation générale découle également de l'article 74 du traité, qui présupposerait en particulier la présence d'un cadre contraignant pour la politique commune comme condition logique et nécessaire à la mise en œuvre de mesures particulières. L'établissement d'un cadre contraignant répondrait à la nécessité de développer une orientation générale et permettrait d'éviter que l'action communautaire aboutisse à des résultats non coordonnés ou même contradictoires en réaction aux seules circonstances de fait. Conformément à l'article 8, paragraphe 7, du traité, les bases de la politique commune auraient dû être jetées avant la fin de la période de transition.

Le Parlement fait valoir ensuite que l'article 75 du traité impose au Conseil des obligations inconditionnelles d'établir des règles communes pour les transports internationaux, de déterminer les conditions d'accès aux transports nationaux et d'adopter toutes autres dispositions utiles. En vertu de l'article 75, paragraphe 2, les dispositions prévues au paragraphe 1, sous a) et b), auraient dû être arrêtées au cours de la période de transition. Le Parlement estime toutefois que, même dans le cas de l'article 75, paragraphe 1, sous c), pour lequel aucun délai explicite n'est prévu, le Conseil est tenu d'adopter les mesures nécessaires dans un délai raisonnable, c'est-à-dire dans un délai approprié pour répondre à l'attente des justiciables au sujet de la mise en œuvre d'une politique commune.

Le Parlement considère que le pouvoir d'appréciation dont le Conseil dispose dans le domaine des transports se limite à la détermination

du contenu des mesures à prendre et à la fixation, dans le délai prévu, de la date de leur entrée en vigueur. Cette discrétion n'affecterait pas l'existence d'une obligation de statuer et, en tout cas, ne permettrait pas au Conseil de rester inactif devant les exigences que le traité impose.

Selon la *Commission*, le traité ne prévoit pas d'obligation juridique d'établir, avant la fin de la période transitoire, un cadre pour la politique commune des transports. Elle appuie cependant la thèse du Parlement, selon laquelle les institutions compétentes de la Communauté sont tenues en droit de remplir l'obligation générale d'introduire une telle politique dans un délai approprié. Le contenu de cette obligation devrait être déterminé en conformité avec les dispositions particulières du titre relatif aux transports.

A cet égard, elle ajoute que l'obligation de « stand-still » qui est prévue à l'article 76 et qui est valable jusqu'à l'adoption des dispositions visées à l'article 75, paragraphe 1, confirme indirectement l'existence des obligations particulières découlant de l'article 75. En outre, l'article 61, selon lequel la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports, indiquerait une obligation de réaliser la libre prestation des services en matière de transports par des mesures appropriées sur la base non seulement de l'article 75, mais également de l'article 84, paragraphe 2, du traité.

La Commission estime effectivement que l'obligation générale de l'article 3, sous e), s'étend non seulement aux transports par route, par chemin de fer et par voie navigable, mais également à la navigation maritime et aérienne. A son avis, le pouvoir d'appréciation dont le Conseil dispose aux termes de l'article 84, paragraphe 2, pour décider si, dans quelle mesure et selon quelle procédure des dispositions appropriées peuvent être prises pour ces secteurs,

concerne surtout le choix de ces mesures. L'obligation d'agir dans un délai approprié résulterait déjà du fait que les conditions de concurrence dans les transports maritimes et aériens empêcheraient la réalisation de l'intégration de ces marchés sur la base de la seule application des règles générales du traité. Si la large discrétion attribuée au Conseil en vertu de l'article 84, paragraphe 2, justifie, pour l'adoption des mesures appropriées dans ces domaines, un délai plus long que celui applicable aux autres modes de transport, ce délai serait entre-temps écoulé.

concurrency et des répercussions négatives sur les échanges.

Le reproche général de carence serait encore renforcé par le fait que le Conseil, en violation du traité, aurait négligé de statuer sur les propositions qui lui avaient été présentées par la Commission. A cet égard, le Parlement se réfère notamment aux 24 propositions mentionnées dans l'invitation à agir, pour lesquelles l'obligation de statuer découlerait de l'article 75 du traité.

En ce qui concerne le grief général de carence adressé au Conseil, le *Parlement* renvoie à son analyse des activités des institutions. Le Conseil aurait tout d'abord manqué à son devoir de fixer les principes qui peuvent former le cadre de la politique commune, car les quelques décisions de planification prises au cours des années 60 n'auraient pas permis de mettre en place une législation cohérente équivalant à celle régissant par exemple l'union douanière, la concurrence dans le marché commun ou le domaine de l'agriculture. Même dans des domaines où le traité ne prévoit aucun cadre fixe, le Conseil aurait arrêté des programmes d'action servant de base à ses activités. Depuis 1970 cependant, il n'aurait plus développé des orientations politiques concrètes en matière de transport.

A l'appui de la thèse du Parlement, la *Commission* transmet une liste des décisions-programmes adoptées par le Conseil, accompagnée d'un aperçu détaillé des suites qui y ont été données. Elle précise que, dans le domaine des transports par route, la libération des transports de marchandises entre États membres n'inclut que 40 % de ces transports, alors que le transport à l'intérieur des États membres reste toujours réservé aux transporteurs nationaux. En ce qui concerne l'harmonisation des conditions de concurrence, des dispositions sur la taxation des véhicules utilitaires et sur les poids et dimensions de ces véhicules feraient défaut. En outre, un nombre considérable de contrôles aux frontières continueraient à entraver les transports internationaux.

Sous ce rapport, le Parlement se réfère à l'arrêt dans l'affaire 12/82 pour souligner que, si les dispositions du traité dans le domaine des transports visent à la libération des échanges économiques et à l'établissement d'une économie de concurrence à l'intérieur de la Communauté, il résulte toutefois de la conception même d'une politique commune que la Communauté a également pour mission de garantir l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence (Trinon, Rec. 1982, p. 4089). Or, l'absence d'une politique commune des transports aurait engendré de graves distorsions de

Dans le domaine des chemins de fer, une série de mesures resteraient à prendre en vue d'améliorer leur capacité concurrentielle, afin d'intensifier la coopération entre les chemins de fer et en vue d'améliorer leur rentabilité en général.

Pour les transports par voie navigable, une réglementation sur l'accès à la profession et une harmonisation des dispositions sociales manqueraient. De plus, le Conseil aurait négligé d'adopter des règles communes pour éliminer les distorsions de concurrence exis-

tant dans le domaine des taux de fret et résultant des politiques nationales relatives à la surcapacité structurelle dans ce secteur.

La Commission relève en outre que la répartition des coûts d'infrastructure entre les différents modes de transport n'a pas été réglée et qu'aucune base juridique n'a été adoptée pour le financement commun de projets d'infrastructure d'intérêt communautaire ou pour la coordination des mesures nationales sur ce point.

Enfin, elle signale l'insuffisance des progrès réalisés sur les terrains des transports maritimes et aériens et la vive résistance du Conseil à l'exercice par la Communauté de sa compétence relative aux relations extérieures dans le domaine des transports. Ainsi, la Communauté ne serait toujours pas partie à l'accord européen relatif aux transports routiers ni membre de la Commission centrale pour la navigation du Rhin.

Le *Parlement* et la *Commission* estiment que les difficultés que le Conseil rencontre dans la recherche d'une solution à des questions complexes sur lesquelles il existe des intérêts divergents ne peuvent être invoquées pour justifier la non-adoption des dispositions nécessaires en vertu du traité dans les délais prescrits par celui-ci. En effet, le traité mettrait à la disposition du Conseil certains mécanismes de décision pour résoudre ces problèmes. En vertu de l'article 5 du traité et des dispositions particulières du traité sur le processus de décision, les États membres seraient tenus de faciliter les travaux du Conseil et de s'efforcer de collaborer dans toute la mesure du possible afin de remplir les obligations juridiques découlant du traité. Cette obligation inclurait l'application des procédures de vote prévues par le traité dans les cas où un consensus ne peut être atteint et où l'unanimité n'est pas requise.

En réponse à une question posée par la Cour, la *Commission* a précisé que, dans l'exercice de son pouvoir d'initiative, elle a dû tenir compte dès le début des difficultés économiques, politiques et juridiques que les États membres ont invoquées pour justifier leurs réticences. Elle estime en conséquence que les propositions qu'elle a faites au Conseil en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), constituaient, au moment où elles ont été présentées, le minimum indispensable pour garantir un développement approprié de la politique commune des transports parallèlement aux développements dans les autres domaines du marché commun.

Le *Conseil, partie défenderesse*, conteste tout d'abord que le traité lui impose une obligation juridique d'établir un cadre contraignant pour une politique commune des transports. Si l'article 75 du traité dispose que certaines mesures doivent être prises pour la mise en œuvre de l'article 74, il ne prévoirait pas qu'il faille définir un cadre contraignant pour cette politique. Le Conseil estime d'ailleurs qu'un tel cadre contraignant n'est pas nécessaire pour réaliser les objectifs du traité. Étant donné le caractère évolutif des problèmes de transport, on risquerait même, en définissant un plan d'ensemble contraignant, d'hypothéquer la conception des mesures à prendre ultérieurement et d'entraver l'adaptation nécessaire aux exigences techniques et économiques.

Ensuite, le Conseil allègue que, pour ce qui concerne l'instauration d'une politique commune des transports en tant que telle, le traité ne prévoit aucune obligation juridique à la charge du Conseil qui est définie de manière suffisamment claire et concrète en termes de contenu et de délai pour permettre la constatation d'une violation du

traité par le Conseil sur la base d'une action intentée en vertu de l'article 175. Il réitère sur ce point que le contenu de la notion de politique commune des transports n'est pas fixé dans le traité.

Le Conseil s'oppose à l'interprétation systématique proposée par le Parlement et la Commission et basée sur l'effet combiné des articles 3 et 74 et suivants du traité. En effet, l'article 3 ne créerait pas une obligation autonome d'agir ou une base juridique pour des actes spécifiques du Conseil. Si les objectifs fixés à l'article 3 commandent l'interprétation des dispositions du traité régissant les différents secteurs, ce seraient ces dispositions concrètes pour chaque secteur qui fixent les pouvoirs d'action et les obligations d'agir des institutions. Sur la base de cette distinction, la Cour, dans l'arrêt du 11 novembre 1981, aurait ainsi, par exemple, établi le lien entre l'article 67 du traité et l'article 3, sous c), pour examiner ensuite, sur la seule base des articles 67 et suivants, dans quelle mesure la libre circulation des capitaux est effectivement prévue par le traité et dans quelle mesure le Conseil dispose dans ce contexte d'un pouvoir d'appréciation (Casati, 203/80, Rec. p. 2613). Dans une telle approche, une référence à l'article 61 du traité, relatif à la libre circulation des services en matière de transport, ne contribuerait pas non plus à l'établissement d'une obligation générale d'introduire une politique commune des transports.

Le Conseil continue en affirmant que l'article 74 du traité ne contient ni une obligation d'agir ni une habilitation à agir visant le Conseil. Pour le reste, le titre relatif aux transports indiquerait une voie à suivre, mais il ne fixerait ni le contenu du but à atteindre ni le délai dans lequel le but doit être atteint. Une comparaison avec les dispositions du traité relatives à l'instauration de la politique agricole commune mettrait en relief le caractère peu précis des dispositions du traité en matière de politique

commune des transports. De plus, les dispositions précitées relatives à la circulation des capitaux fourniraient un exemple d'une obligation d'agir, assortie d'un pouvoir d'appréciation si large que l'institution compétente, en l'occurrence le Conseil, pourrait s'abstenir d'arrêter des mesures de libéralisation si, à son avis, celles-ci ne sont pas nécessaires pour le fonctionnement du marché commun.

Or, le Conseil estime que les dispositions de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), lui imposent certes une obligation d'agir et fixent un délai, à l'article 75, paragraphe 2. Toutefois, cette obligation serait si peu précise dans son contenu qu'elle laisserait au Conseil une marge de discrétion telle qu'à son avis elle ne peut faire l'objet d'une action en vertu de l'article 175. Cette constatation vaudrait d'autant plus dans le cas de l'article 75, paragraphe 1, sous c). En effet, le traité resterait muet sur l'ampleur, la teneur et le champ d'application des règles à adopter. Comme dans le domaine de la politique agricole commune, l'élaboration de réglementations communautaires relatives aux transports impliquerait une évaluation de situations économiques complexes, qui, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, justifierait un large pouvoir d'appréciation.

Le Conseil dénie par ailleurs l'existence d'une obligation de statuer en vertu de l'article 84, paragraphe 2, dans les domaines des transports maritimes et aériens. Le texte même de cet article indiquerait qu'il confère au Conseil un pouvoir discrétionnaire non seulement pour décider dans quelle mesure et selon quelle procédure des dispositions seront prises, mais également pour apprécier la question de savoir si des mesures doivent être adoptées.

En ce qui concerne les exemples de mesures dont l'absence est invoquée pour appuyer le grief général de carence, le Conseil considère que l'article 175 du traité ne permet pas à la Cour de constater l'ampleur et la teneur des réglementations qui auraient dû être arrêtées par le Conseil en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b). De même que la Cour, à l'occasion d'un recours en vertu de l'article 173, ne contrôle pas l'exercice d'un pouvoir d'appréciation quant à son contenu, elle ne pourrait pas, dans le cadre d'un recours en carence, imposer l'exercice d'un pouvoir d'appréciation.

Par ailleurs, le Conseil se réfère aux difficultés déjà exposées, qui font obstacle aux progrès dans l'élaboration d'une politique commune. A cet égard, il se réfère à certaines doctrines en matière de droit administratif national, selon lesquelles une autorité tenue d'exécuter une obligation d'un contenu déterminé ne commet pas une omission illicite, lorsque des circonstances spécifiques de nature technique ou politique, telles qu'un conflit d'intérêts politiques ou sociaux divergents, susceptibles d'avoir des conséquences graves, s'opposent à l'exécution de l'obligation. Dans le cas d'une obligation d'agir, qui laisse une certaine marge d'appréciation quant au contenu, l'inaction serait seulement illicite, si elle constitue un détournement ou un excès de pouvoir. Le Conseil ajoute que la marge de discrétion dont il dispose dans l'exercice de son pouvoir législatif est caractérisée par des limites encore moins strictes que celles qui circonscrivent l'action d'une autorité publique sur le plan administratif.

Or, dans son rôle de médiateur entre les impératifs communautaires et les intérêts nationaux, mis en relief par les articles 74 et 75, le Conseil devrait tenir compte de toute circonstance susceptible de compliquer ou même d'empêcher la mise en œuvre des dispositions prévues par l'article 75, para-

graphe 1, sous a) et b), et pouvant, dès lors, entraîner des conséquences imprévisibles pour la Communauté. Sous ce rapport, le Conseil soulève la question de savoir jusqu'à quel point des situations politiques dans les États membres, qui influencent les décisions du Conseil, peuvent être imputées au Conseil en tant qu'organe communautaire. Quant à l'argument relatif à la procédure de décision, avancé par le Parlement et la Commission, il estime d'ailleurs que le Conseil en tant que tel n'est pas destinataire des dispositions de l'article 5 qui contiendrait exclusivement des obligations à la charge des États membres.

3. La deuxième demande: l'abstention du Conseil de statuer sur quatorze propositions de la Commission

Le *Parlement européen*, appuyé par la Commission, fait valoir en deuxième lieu que le Conseil a manqué à ses obligations découlant du traité en s'abstenant de statuer sur les quatorze propositions de la Commission retenues dans ses conclusions.

Pour chacune des propositions, la Commission a précisé la base juridique ainsi que l'état d'avancement du dossier, et les trois institutions ont présenté des observations qui, pour l'essentiel, peuvent être résumées comme suit.

Les propositions se rapportant au domaine des *transports par route* sont au nombre de huit. Parmi celles-ci, cinq propositions — énumérées dans les conclusions de la partie requérante sous les n^{os} 7 à 11 — sont exclusivement fondées sur l'article 75, paragraphe 1, sous a), et concernent des mesures de libéralisation pour les transports de marchandises par route entre États membres. Selon le *Parlement*, la proposition relative à l'adaptation des capacités (n^o 7), en particulier, représente un pas important dans la voie du remplacement des contingents bilatéraux par un contingent communautaire. Il estime que, pour les propositions relatives à la délivrance d'autorisations pour les véhicules

couplés (nos 10 et 11), une majorité qualifiée s'est réunie au Conseil. Par conséquent, rien ne s'opposerait à l'adoption de ces propositions. La *Commission* observe que l'adaptation des capacités dans le transport routier (n° 7) n'a guère d'incidence sur les transports ferroviaires. Le Conseil estime au contraire qu'une telle adaptation ne peut être envisagée sans prendre en considération la réglementation globale de la capacité des différents modes de transport. Par ailleurs, la *Commission* aurait introduit deux nouvelles propositions, qui se rapporteraient aux mêmes questions que les propositions nos 7 et 8.

Les propositions nos 2 et 4, qui envisagent l'harmonisation des dispositions fiscales et techniques dans le domaine du transport routier, sont basées sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et c), et, pour ce qui concerne l'harmonisation fiscale, également sur l'article 99 du traité. Pour le *Parlement*, il s'agit de deux mesures importantes pour l'harmonisation des conditions de concurrence sur le marché des transports. En s'abstenant de statuer sur l'aménagement des systèmes nationaux de taxes (n° 2), le Conseil aurait enfreint sa propre décision du 13 mai 1965. L'adoption de cette proposition ne saurait dépendre d'une décision sur les poids et dimensions (n° 4), qui, d'ailleurs, aurait également dû être prise avant la fin de la période de transition. La *Commission* souligne que la proposition n° 2 constitue un premier pas vers un système commun d'imputation des coûts des infrastructures. L'absence de décision empêcherait tout progrès dans cette voie. Le *Conseil* se défend en soutenant que la proposition relative à l'harmonisation fiscale (n° 2) requiert l'unanimité et que l'harmonisation des poids et dimensions (n° 4) suscite des divergences de vue importantes entre les États membres.

La proposition n° 15, fondée sur l'article 213 du traité, vise la collecte d'informations

sur le trafic routier de marchandises avec certains pays à commerce d'État. La *Commission* explique qu'elle a besoin de données précises pour pouvoir défendre les intérêts des transporteurs communautaires contre les pratiques déloyales de ces États. Le Conseil n'ayant pas statué sur cette proposition, elle aurait commencé elle-même à recueillir ces informations. Toutefois, la proposition n'aurait pas été retirée, car une décision formelle du Conseil serait nécessaire. Le *Conseil* déclare qu'il a rejeté la proposition et la considère comme épuisée.

Les propositions nos 5 et 6, relatives à la position des *chemins de fer*, trouvent leur fondement juridique dans l'article 75, paragraphe 1, sous a) et c), et dans l'article 94 du traité.

La proposition n° 5 tend à modifier le règlement n° 1191/69 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public. Le *Parlement* souligne son importance pour les relations de concurrence entre le rail, la route et la voie navigable. Le *Conseil* prétend attendre les résultats d'une enquête menée par la *Commission* auprès des administrations nationales.

La proposition n° 6 concerne une adaptation du règlement n° 1192/69 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer. Le *Parlement* affirme que cette proposition peut être adoptée à la majorité qualifiée, car un seul État membre s'y opposerait. Le *Conseil* a abandonné l'examen de cette proposition, qui n'aurait pas d'importance pratique.

Dans le domaine de la *navigation intérieure*, la proposition n° 12, fondée sur l'article 75, paragraphe 1, sous a), b) et c), et soumise au Conseil en 1967, devait notamment

régler l'accès au marché des transports de marchandises et la réduction de l'excédent structurel de capacité. Le *Parlement* et la *Commission* soulignent qu'en omettant de se prononcer sur l'article 38, qui définit les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre, le Conseil a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 75, paragraphe 1, sous b). Selon la *Commission*, la conception d'un système d'immobilisation n'est plus d'actualité. Le *Conseil* déclare qu'il attend dès lors une nouvelle proposition à l'instar de l'ancien article 38.

La proposition n° 1, qui s'appuie sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et c), vise à harmoniser les dispositions sociales dans le domaine des transports de marchandises par voie navigable. Selon les indications du *Conseil* et de la *Commission*, l'examen de cette proposition a été suspendu en attendant les résultats des travaux de la Commission centrale pour la navigation du Rhin dans le même domaine. Pour le *Parlement*, la carence du Conseil réside dans le fait qu'il n'a pas élaboré une position communautaire en adoptant cette proposition avant d'aborder des négociations dans le cadre de l'acte de Mannheim.

Deux propositions concernent *plusieurs modes de transport*. La proposition n° 13, basée sur l'article 75, paragraphe 1, sous c), prévoit l'instauration au niveau communautaire d'un système permanent d'observation des marchés des transports de marchandises par chemin de fer, par route et par voie navigable entre les États membres, et visant à recueillir toutes les données disponibles ainsi qu'à prévoir les tendances évolutives à court et à moyen terme de l'offre et de la demande. La *Commission* considère qu'un tel système constitue un élément essentiel pour le développement de sa politique. Le *Parlement* fait remarquer qu'en raison de l'incapacité du Conseil de prendre une déci-

sion définitive, la *Commission* a créé un système expérimental qui, toutefois, ne suffirait pas. Le *Conseil*, considérant les premiers résultats de l'expérimentation et tenant compte des coûts, a préféré attendre des renseignements supplémentaires.

La proposition n° 14, également fondée sur l'article 75, paragraphe 1, sous c), a pour objet d'établir une réglementation de base concernant le soutien financier de projets d'intérêt communautaire en matière d'infrastructure de transport. La *Commission* observe qu'elle a coopéré à l'adoption de certaines mesures transitoires concernant des actions limitées, en vue notamment de ne pas perdre les crédits budgétaires octroyés aux infrastructures. Toutefois, son rapport de 1981 sur les goulets d'étranglement des infrastructures démontrerait l'importance de la proposition de base. Le *Parlement* se réfère à sa résolution du 15 octobre 1982, selon laquelle l'adoption d'un règlement concernant une action limitée ne saurait remplacer l'adoption du règlement de base. Le *Conseil* estime que l'expérience des mesures intérimaires ne peut que faciliter l'adoption d'une réglementation plus générale.

4. Les conséquences juridiques de l'absence d'une politique commune des transports

Le *gouvernement du royaume des Pays-Bas, partie intervenante au soutien du Conseil*, fait observer que l'absence d'une politique commune des transports n'a pas nécessairement pour effet d'empêcher le fonctionnement du marché commun des transports. Il estime que la thèse défendue par le *Parlement* européen néglige une interprétation du traité selon laquelle, du fait de l'expiration de la période de transition prévue par le traité, certaines dispositions en matière de transports, lues en combinaison avec les règles générales du traité, peuvent imposer des obligations directes aux États membres.

En effet, comme la Cour l'aurait confirmé dans l'arrêt du 4 avril 1974 (Commission/République française, 167/73, Rec. p. 359), les règles générales du traité seraient applicables aux transports. S'il est vrai qu'en ce qui concerne la libre circulation des services en matière de transports, l'article 61 du traité renvoie aux dispositions du titre relatif aux transports, il ne faudrait pas en déduire que l'expiration de la période de transition ne saurait avoir d'effet juridique également pour la libre circulation des services. En vertu de l'article 8, paragraphe 7, du traité, les règles relatives à l'établissement du marché commun, y compris le marché commun des transports, devraient avoir été arrêtées à l'expiration de la période de transition.

En ce qui concerne les conséquences juridiques de l'expiration de la période de transition, la jurisprudence de la Cour ferait ressortir que l'absence de règles d'exécution expressément prévues par le traité n'empêche pas l'application des règles générales du traité ou des principes qui sont à la base de celles-ci, tel que le principe de non-discrimination, et qui, de par leur nature, peuvent avoir un effet direct. En conséquence, la conception combinée des articles 61 et 75, paragraphe 1, sous a) et b), n'exclurait pas qu'à l'expiration de la période de transition l'obligation de résultat relative à la libéralisation, reconnue par la Cour sur la base de l'article 59, vaut également pour les domaines cités à l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b).

Le gouvernement néerlandais souligne qu'une telle interprétation tient compte d'un développement harmonieux du marché commun. Il considère que les caractéristiques particulières des transports ne doivent pas conduire à ce que les principes essentiels du marché commun ne peuvent pas s'appliquer à ce secteur.

Le gouvernement néerlandais conclut que, même lorsque le Conseil n'a pas établi de règles communes, on pourrait admettre qu'en vertu de l'article 75 s'impose la même obligation de résultat que celle qui existe pour les autres domaines visés par l'article 59. Dans cette hypothèse, le Conseil pourrait estimer qu'il n'est plus tenu de prendre un certain nombre des mesures énumérées dans la requête et que, pour autant, il est déchargé des griefs de carence que le Parlement lui a adressés.

Pour la *Commission*, la thèse défendue par le gouvernement néerlandais n'est pas dépourvue d'un certain attrait. Elle relève que l'arrêt du 10 décembre 1974 dans l'affaire 48/74 (Charmasson, Rec. p. 1383) semble confirmer cette interprétation. Dans cet arrêt, la Cour aurait jugé que les dérogations qu'une organisation nationale de marché peut porter aux règles générales du traité n'étaient admises que jusqu'à la fin de la période de transition, dans la mesure nécessaire pour assurer son fonctionnement et sans entraver les adaptations nécessaires dans le cadre de l'établissement de la politique agricole commune. A l'expiration de la période de transition, les règles générales du traité, dans cette affaire l'article 33, devraient produire leurs pleins effets.

La Commission considère cependant que ce raisonnement ne peut pas s'appliquer d'une manière analogue aux articles 61 et 75. En effet, rien n'indiquerait que l'application de l'article 61 doit être limitée à la période de transition. Cet article serait plutôt une disposition d'exception par laquelle il est tenu compte de certaines particularités des transports qui ne disparaissent pas avec l'expiration de la période de transition. L'intention sous-jacente à l'article 61 serait d'obliger le Conseil à arrêter, pour les prestations de services dans le domaine des transports, une réglementation qui tient compte de ces particularités et qui peut

éventuellement s'écarter d'une application pure et simple du principe inscrit à l'article 59. En outre, l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), attribuerait au Conseil une marge d'appréciation considérable qui ne trouverait ses limites que dans les finalités générales du traité. Il serait donc difficile de soutenir que l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), impose aux États membres une obligation de résultat qui devait être réalisée dans un délai déterminé.

La Commission estime néanmoins qu'une carence persistante du Conseil, en infraction au traité, pour adopter des dispositions en vue de l'application du principe de la libre circulation des services au secteur des transports ne devrait pas rester sans conséquences juridiques. A cet égard, elle suggère que le principe de la libre circulation des services pourrait être considéré comme applicable aux domaines des transports, pour lesquels, à l'expiration d'un délai approprié, le Conseil n'a adopté aucune réglementation. Plutôt que d'indiquer une date précise, elle préférerait lier l'applicabilité de ce principe à la constatation d'un refus persistant de la part du Conseil de remplir ses obligations. La preuve d'une telle attitude négative pourrait, par exemple, résulter du défaut par le Conseil d'adopter les mesures nécessaires, en vertu de l'article 176, pour se conformer à un arrêt constatant sa carence.

Enfin, la Commission attire l'attention sur la jurisprudence de la Cour en matière de la politique commune de la pêche. Si cette jurisprudence ne peut pas être transposée directement au secteur des transports, les conceptions qui la sous-tendent seraient également valables pour d'autres secteurs dans lesquels le législateur communautaire était tenu d'adopter des dispositions avant l'expiration d'un certain délai et s'est abstenu de le faire. L'idée essentielle aurait été de permettre aux États membres d'adopter dans ce cas des mesures provi-

soires, tout en les obligeant de ne le faire que dans l'intérêt commun et sous contrôle de la Commission. L'expiration du délai renforcerait donc les obligations des États membres de coopérer au sens de l'article 5 ainsi que les compétences de la Commission au titre de l'article 155 pour contrôler la conformité à l'intérêt commun des mesures que les États membres peuvent prendre. Dans le domaine des transports, l'application de ce principe s'associerait à l'obligation des États membres inscrite à l'article 74 de poursuivre, en matière des transports, les objectifs du traité dans le cadre d'une politique commune.

Dans cette conception, les États membres ne pourraient prendre des mesures unilatérales en matière de transport, qui seraient susceptibles d'avoir une incidence sur l'élaboration de la politique commune, que dans la mesure où celles-ci sont nécessaires et après consultation de la Commission, qui, le cas échéant, pourrait s'y opposer. Dans ce contexte, la Commission rappelle l'existence de procédures de notification pour les modes de transport intérieur et pour la navigation maritime et aérienne. Ces procédures devraient toutefois être renforcées.

IV — Procédure orale

A l'audience des 17 et 18 septembre 1984, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries.

Au cours de l'audience, le *Parlement* a expliqué, en ce qui concerne l'objet précis de sa première demande, qu'il n'a pas présenté un concept élaboré de politique commune de transport parce qu'il n'a pas voulu assumer le rôle de législateur communautaire que le traité ne lui confie pas. Il

conviendrait de comprendre la première conclusion du recours en ce sens que le Parlement fait valoir que le Conseil n'a pas établi le niveau minimal d'une politique commune de transport exigé par le traité. Conformément à la jurisprudence de la Cour, la libération des échanges et l'établissement d'une économie de concurrence dans le domaine des transports feraient partie de ce niveau minimal. Par ailleurs, les éléments essentiels résulteraient notamment de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), du traité.

La *Commission* a précisé sur ce point que si la politique commune des transports est plus large que la libre circulation des services, elle comprend en tout cas la réalisation de cette liberté. A cet égard, l'article 61 du traité constituerait en quelque sorte une disposition constitutionnelle. Il serait en effet impensable que les transports en tant que seul secteur économique soient exclus de la liberté des services. Pour la *Commission*, la libre prestation des services dans les domaines de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), ne résulte pas directement de l'article 59 à la fin de la période de transition.

Elle estime cependant que le Conseil était obligé de créer les mécanismes nécessaires pour mettre en place, de manière progressive, la liberté des services pour les cinq modes de transport. Dans une interprétation systématique des dispositions applicables, s'orientant à leur objectif, le contenu minimal de la politique commune des transports serait donc suffisamment précis pour pouvoir constater que le Conseil est obligé de réaliser progressivement la libre circulation des services dans le domaine des transports, même si ce processus ne pourrait être limité par la fin de la période de transition.

Soulignant davantage le caractère constitutionnel du litige, la *Commission* s'est référée au droit constitutionnel allemand pour affirmer qu'il appartient à la Cour de constater si et dans quel délai le laps de temps disponible au Conseil pour réaliser ce niveau minimal de la politique commune de transport s'est écoulé. A ce moment interviendrait la conséquence indiquée par le gouvernement néerlandais, à savoir l'effet direct des dispositions pertinentes.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 7 février 1985.

En droit

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 janvier 1983, le Parlement européen a introduit, en vertu de l'article 175, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à faire constater que le Conseil, en s'abstenant d'instaurer une politique commune dans le domaine des transports et, plus particulièrement, de fixer de façon contraignante le cadre de cette politique, a violé le traité CEE, et notamment les articles 3, sous e), 61, 74, 75 et 84 de ce traité, et que le Conseil s'est abstenu, en violation dudit traité, de se prononcer sur seize propositions nommément désignées qui lui avaient été présentées par la *Commission* en matière de transport.

2 La politique commune des transports figure parmi les actions que la Communauté doit entreprendre, selon l'article 3 du traité CEE, en vue d'établir un marché commun et de rapprocher progressivement les politiques économiques des États membres. Elle fait l'objet du titre IV de la deuxième partie du traité, partie relative aux « fondements de la Communauté ». L'article introductif de ce titre, l'article 74, prévoit que les objectifs du traité seront poursuivis, dans le secteur des transports, « dans le cadre d'une politique commune ». En vue de réaliser la mise en œuvre de cette disposition, le Conseil doit, selon l'article 75, paragraphe 1, établir, sur proposition de la Commission et après avis du Comité économique et social et du Parlement européen :

- « a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres;
- b) les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre;
- c) toutes autres dispositions utiles ».

D'après le paragraphe 2 de cet article, les dispositions visées sous a) et b) doivent être arrêtées au cours de la période de transition.

A — Les antécédents du litige

- 3 Le requérant observe qu'en 1968, à l'approche de la fin de la période de transition prévue par le traité CEE, le Parlement européen avait déjà adopté une résolution sur l'état de la politique commune des transports (JO C 10, p. 8) par laquelle, après avoir rappelé une résolution antérieure relative au retard intervenu dans la mise en œuvre de la politique commune des transports, il soulignait « sa volonté expresse de voir définir et mettre en œuvre sans tarder une politique des transports qu'il considère comme un élément essentiel du marché commun ». Deux ans plus tard, en 1970, le Parlement a adopté une résolution similaire (JO C 40, p. 27), aux termes de laquelle il attirait de nouveau l'attention sur le retard pris en la matière et invitait le Conseil à fixer un programme de travail contenant un échéancier précis des décisions à prendre.
- 4 Au moment de rendre son avis sur la communication de la Commission au Conseil d'octobre 1973 relative au développement de la politique commune des transports, le Parlement a adopté une résolution, le 25 septembre 1974, sur les principes de la politique commune des transports (JO C 127, p. 24). Le Parlement devait réitérer

sa demande au Conseil d'instaurer sans délai une politique commune cohérente dans le secteur des transports par des résolutions du 16 janvier 1979 (JO C 39, p. 16) et du 3 mars 1982 (JO C 87, p. 42).

- 5 Après avoir constaté que la politique commune voulue par le traité faisait toujours défaut, le Parlement européen a finalement adopté, le 16 septembre 1982, une résolution relative à un recours en carence contre le Conseil des Communautés européennes dans le domaine de la politique des transports (JO C 267, p. 62). Cette résolution considère que la politique des transports n'a fait l'objet que de mesures minimales ne répondant nullement aux impératifs du marché commun et que, ainsi, les dispositions des articles 3, sous e), et 74 à 84 du traité CEE n'ont pas été respectées. La résolution rappelle en outre « que le Conseil n'a pas statué sur de nombreuses propositions de la Commission sur lesquelles le Parlement européen a déjà depuis longtemps émis un avis favorable ».

- 6 Par ladite résolution du 16 septembre 1982, le Parlement a chargé son président d'introduire un recours contre le Conseil, en application de l'article 175, alinéa 1, du traité, après avoir invité le Conseil à agir, conformément à l'article 175, alinéa 2. Par lettre du 21 septembre suivant, le président du Parlement a effectivement informé le Conseil de l'intention du Parlement d'engager un recours en carence contre le Conseil pour avoir omis de fixer, en vertu des articles 3, sous e), 61 et 74, le cadre d'une politique commune des transports dans lequel peuvent être poursuivis les objectifs du traité, ainsi que de prendre les décisions prévues aux articles 75 à 84, pour l'application des articles 61 et 74.

- 7 La même lettre du 21 septembre 1982 invite le Conseil à une série d'actions, et en particulier:
 - à fixer le cadre d'une politique commune des transports, conformément aux articles 3, sous e), et 74 du traité;
 - à instaurer la libre circulation des services dans le domaine des transports, prévue à l'article 61, et à appliquer à cette fin les dispositions des articles 74 à 84;
 - à prendre sans délai les décisions qui auraient dû être prises avant la fin de la période de transition, notamment celles prévues à l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b);

- à arrêter toutes dispositions utiles à la poursuite des objectifs du traité dans le cadre d'une politique commune des transports, conformément à l'article 75, paragraphe 1, sous c);
 - à statuer sans tarder sur une série de propositions de la Commission, nommément désignées, sur lesquelles le Parlement avait déjà donné son avis.
- 8 Le président du Conseil a répondu par lettre du 22 novembre 1982. Aux termes de cette lettre, le Conseil, « sans s'exprimer à ce stade sur les aspects juridictionnels » évoqués par le président du Parlement, mais « dans l'esprit de bonnes relations avec le Parlement européen », communique à celui-ci une analyse dont les éléments devaient permettre au Parlement de connaître « l'appréciation que le Conseil porte, au stade actuel, sur le développement de la politique commune des transports ». Le Conseil indique au surplus qu'il partage l'intérêt que le Parlement européen attache à la réalisation de cette politique, qu'il a déjà adopté, dans différents secteurs des transports, un ensemble de décisions représentant des mesures importantes dans la mise en œuvre d'une politique commune des transports, mais qu'il est néanmoins conscient que, malgré les progrès effectués, la politique commune des transports exige encore des actions ultérieures.
- 9 Dans une note jointe à cette lettre, le Conseil fournit un relevé des 71 actes du Conseil établis dans le domaine des transports, ainsi qu'un commentaire sur l'état d'examen de chacune des propositions de la Commission citées dans la lettre du président du Parlement.
- 10 A la suite de l'examen de la réponse du Conseil par les commissions parlementaires compétentes, conformément à la procédure prévue par la résolution du 16 septembre 1982, le président du Parlement européen a estimé que cette réponse ne constituait pas une « prise de position » au sens de l'article 175, alinéa 2, du traité. Il a, par conséquent, décidé d'introduire le présent recours.
- 11 La Commission est intervenue au litige pour soutenir les conclusions du Parlement européen; le royaume des Pays-Bas est intervenu à l'appui des conclusions du Conseil.

B — La recevabilité du recours

12 Le Conseil, partie défenderesse, a présenté une exception d'irrecevabilité comportant deux fins de non-recevoir: une première tirée du défaut de qualité pour agir en justice du requérant, ou manque de légitimation active, une seconde fondée sur le non-respect des conditions relatives à la procédure précontentieuse telles que prévues par l'article 175.

1. La légitimation active

13 Le Conseil explique d'abord que, à son avis, le présent recours s'inscrit dans les efforts du Parlement pour renforcer son influence dans le processus décisionnel au sein de la Communauté. Ces efforts, par ailleurs légitimes, ne devraient cependant pas se servir du recours en carence prévu par l'article 175, étant donné que la collaboration entre les institutions communautaires n'est pas régie par cette disposition. Les objectifs politiques du Parlement devraient être poursuivis par d'autres méthodes.

14 C'est à la lumière de cette considération que le Conseil, tout en reconnaissant que l'article 175 ouvre le recours en carence contre les omissions du Conseil et de la Commission aux États membres et aux « autres institutions de la Communauté », se demande si le droit de contrôle attribué au Parlement par le traité n'est pas épuisé par les compétences prévues par les articles 137, 143 et 144 du traité, dispositions qui régissent les possibilités d'influence du Parlement sur les activités de la Commission et du Conseil. Dans ces conditions, le Parlement ne pourrait disposer à l'égard du Conseil d'un droit de contrôle qui puisse s'exercer par un recours en carence.

15 Le Conseil ajoute qu'une interprétation systématique du traité ferait obstacle à une légitimation active du Parlement. En effet, le recours en annulation prévu par l'article 173, qui permet un contrôle de légalité des actes du Conseil et de la Commission, ne peut pas être formé par le Parlement. Dans la mesure où le traité écarte le Parlement du contrôle de la légalité des actes de ces deux institutions, il serait illogique de lui conférer un droit de recours en cas de carence illégale de l'une de ces deux institutions. Seule une attribution expresse de compétence aurait, par

conséquent, permis de reconnaître au Parlement la faculté d'introduire un recours en carence.

- 16 Le Parlement européen et la Commission contestent ce raisonnement en se référant aux termes mêmes de l'article 175; le libellé de cette disposition ne se prêterait en effet à aucune interprétation faisant obstacle à la faculté du Parlement d'introduire un recours en carence. Les deux institutions estiment également que la reconnaissance d'une telle faculté n'est nullement incompatible avec la répartition des pouvoirs prévue par le traité.
- 17 Il y a lieu de souligner que l'article 175, alinéa 1, ouvre expressément, comme le Conseil l'a d'ailleurs reconnu, le recours en carence contre le Conseil et la Commission, entre autres, aux « autres institutions de la Communauté ». Cette disposition prévoit ainsi une même faculté d'intenter ce recours pour toutes les institutions de la Communauté. On ne saurait restreindre, pour l'une d'entre elles, l'exercice de cette faculté sans porter atteinte à sa position institutionnelle voulue par le traité et, en particulier, par le paragraphe 1 de l'article 4.
- 18 La circonstance que le Parlement européen est en même temps l'institution de la Communauté qui a pour mission d'exercer un contrôle politique sur les activités de la Commission et, dans une certaine mesure, sur celles du Conseil n'est pas de nature à affecter l'interprétation des dispositions du traité relatives aux voies de recours des institutions.
- 19 Dès lors, la première fin de non-recevoir doit être écartée.

2. Les conditions relatives à la procédure précontentieuse

- 20 Le Conseil estime que les conditions relatives à la procédure précontentieuse telles que spécifiées par l'article 175 ne sont pas remplies. D'une part, la lettre du président du Parlement européen du 21 septembre 1982 n'aurait pas été une « invitation à agir » au sens de l'article 175; d'autre part, le Conseil aurait « pris position » sur cette lettre, au sens de cette même disposition, en fournissant au Parlement une analyse complète des activités du Conseil dans le domaine de la politique commune des transports visée par la lettre susvisée du 21 septembre 1982.

- 21 Sur le premier point, le Conseil soutient que la lettre du président du Parlement n'a pas été considérée, à l'époque, comme une invitation à agir au sens de l'article 175. La réponse du Conseil permettrait de constater que la correspondance entre les deux institutions constituait, pour le Conseil, une contribution au dialogue politique et non le premier épisode d'un litige. Ce serait pour cette raison que le Conseil a transmis au Parlement tous les éléments d'appréciation nécessaires à montrer la façon dont le Conseil jugeait l'évolution future de la politique commune des transports.
- 22 Quant au second point, le Conseil attire l'attention sur le fait que le contenu exact d'une « prise de position » au sens de l'article 175 dépend du grief de carence reproché à l'institution en cause. Lorsque celle-ci est tenue de prendre une décision sans disposer de la moindre discrétion, il serait difficilement concevable qu'une prise de position ayant un contenu autre que l'acte qui doit être pris puisse rendre irrecevable un recours. Si, par contre, le traité accorde à l'institution un large pouvoir discrétionnaire pour agir, comme c'est le cas en l'occurrence, la situation serait différente: en effet, une réponse de l'institution en cause indiquant l'état d'avancement des travaux et faisant apparaître les motifs pour lesquels elle n'a pas encore statué, ainsi que la manière dont elle entend procéder, suffirait dans une telle situation pour établir qu'il n'y a pas de carence au sens de l'article 175 et qu'en conséquence le recours est irrecevable.
- 23 Le Parlement et la Commission sont d'avis que la lettre du président du Parlement du 21 septembre 1982 exprime avec une clarté suffisante les mesures sollicitées par le Parlement dans le cadre de l'article 175, alinéa 2, et que la lettre de réponse du président du Conseil, du 22 novembre 1982, se caractérise précisément par le fait qu'elle ne prend position sur aucune de ces mesures, de façon à laisser le Parlement sans réponse en ce qui concerne le grief de carence qu'il avait avancé.
- 24 Il y a lieu de constater que les conditions requises par l'alinéa 2 de l'article 175 étaient réunies en l'espèce. Après s'être expressément référé à cette disposition, le Parlement a clairement indiqué, dans la lettre de son président, qu'il invitait le Conseil à agir au sens de l'article 175, en ajoutant une énumération des actions qui, à son avis, devraient être entreprises par le Conseil pour mettre fin à sa carence.

- 25 La réponse du Conseil, par contre, s'est bornée à relever les activités que le Conseil avait déjà accomplies en matière de transport, sans s'exprimer « sur les aspects juridictionnels » de la correspondance engagée par le Parlement. La réponse n'a ni contesté ni confirmé la carence alléguée, ni révélé de quelque façon que ce soit l'attitude du Conseil sur les actions qui devraient, d'après le Parlement, encore être entreprises. Une telle réponse ne peut pas être considérée comme une prise de position au sens de l'article 175, alinéa 2.
- 26 La Cour considère, par ailleurs, qu'en l'espèce les observations du Conseil relatives au pouvoir discrétionnaire dont il disposerait pour la mise en œuvre de la politique commune des transports ne concernent pas la question de savoir si les conditions spécifiques de l'article 175 ont été respectées, mais relèvent du problème plus général de déterminer si l'absence d'une politique commune dans le secteur des transports peut représenter une carence au sens de cette disposition, problème qui sera examiné ultérieurement dans cet arrêt.
- 27 Il s'ensuit que la seconde fin de non-recevoir doit également être écartée.

C — L'objet du recours

- 28 Dans son mémoire en défense, le Conseil reproche au Parlement de ne pas avoir abordé la question qui détermine toute l'issue du litige et qui est celle de savoir si l'expression « statuer » figurant à l'article 175 peut être interprétée en ce sens qu'elle inclut l'instauration d'une politique commune des transports. Le Conseil explique que cette politique concerne un domaine extrêmement complexe qui comprend de nombreux aspects, tels l'infrastructure, les prix, les conditions de transport, la liberté d'établissement et de prestation des services, les problèmes sociaux, ceux de la concurrence, etc. Dès lors, une politique commune dans ce secteur, qui devrait englober le trafic routier aussi bien que la navigation intérieure et les chemins de fer, ne pourrait être instaurée par une seule décision: elle devrait être élaborée progressivement, par le biais de réglementations spécifiques.
- 29 Le Conseil estime que la procédure prévue à l'article 175 est conçue pour les cas où l'institution en cause a l'obligation juridique d'établir un acte juridique déterminé et qu'elle se prête mal à la solution des cas où il s'agit d'instaurer tout un système de mesures dans le cadre d'un processus législatif complexe. En effet, dans

l'hypothèse où la Cour constate qu'une institution s'est abstenue, en violation du traité, de « statuer », cette institution est tenue, en vertu de l'article 176, de « prendre les mesures » que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. Or, le requérant n'aurait nullement indiqué quelles sont les mesures concrètes dont la non-adoption est reprochée au Conseil.

- 30 Le Parlement européen reconnaît qu'une politique commune des transports ne sera probablement pas arrêtée « *uno actu* », mais qu'elle doit être réalisée au moyen de mesures successives qui devront être harmonisées entre elles à l'intérieur d'un seul système cohérent. Il serait cependant évident qu'il faille « statuer », d'une façon ou d'une autre, pour mettre en place, selon un plan préétabli, l'ensemble de mesures nécessaires à cet effet.
- 31 D'après la Commission, qui appuie la position du Parlement sur ce point, le traité comporte une obligation générale d'instaurer une politique commune des transports, obligation qui exige que soient d'abord définis, en conformité avec les objectifs généraux du traité, les principes d'une politique commune des transports qui fourniraient la base indispensable pour l'adoption de mesures d'exécution. La seule adoption de mesures sporadiques n'englobant pas les domaines essentiels d'une politique commune ne répondrait pas à cette exigence. La Commission estime que, quelle que soit la liberté laissée par le traité au Conseil pour déterminer la nature des mesures à prendre, dans le cadre qu'il fixe, et l'ordre dans lequel ces mesures seront prises, l'obligation d'agir que comportent les articles 74 et 75 du traité, tout autant que l'article 3, sous e), est suffisamment nette pour faire l'objet, en cas de méconnaissance, d'un recours en carence au titre de l'article 175.
- 32 Le Parlement et la Commission ajoutent que, en tout état de cause, l'article 75 fixe un délai très précis pour les mesures à prendre dans les domaines que le traité considère manifestement comme essentiels, étant donné que les règles communes applicables aux transports internationaux et les conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux d'un État membre doivent être arrêtées au cours de la période de transition, soit avant la fin de l'année 1969. Les deux institutions rappellent que les deux domaines en cause ont un lien étroit avec la liberté de prestations de services, liberté dont le traité prévoit, en principe, la réalisation avant la fin de la période de transition, mais qui est subordonnée, en matière de transports, à la réalisation d'une politique commune selon l'article 61.

- 33 Il faut d'abord rappeler que le Parlement a formulé deux demandes différentes: celle qui concerne l'omission d'instaurer une politique commune des transports et, plus particulièrement, de fixer son cadre, et celle relative à l'omission de statuer, par le Conseil, sur seize propositions en matière de transports que la Commission lui avait soumises. Seule la première demande pose le problème de savoir si les termes de l'article 175, et la place de cette disposition dans l'ensemble des voies de recours prévu par le traité, permettent à la Cour de constater une abstention de statuer en violation du traité.
- 34 S'il est vrai que les termes de l'article 175 semblent plaider en faveur d'une interprétation qui présuppose l'absence d'un acte déterminé, en particulier dans les versions allemande et néerlandaise, cet argument n'est pas décisif. D'une part, les autres versions linguistiques du même texte sont libellées de façon à pouvoir inclure une carence moins nettement circonscrite; d'autre part, l'objectif de l'article 175 serait méconnu si un requérant ne pouvait pas soumettre à la Cour l'omission, par une institution, de prendre plusieurs décisions, ou un ensemble de décisions, au cas où le fait de prendre ces décisions relève de l'une des obligations que le traité impose à cette institution.
- 35 Dans ces conditions, le problème soulevé par le Conseil se réduit à celui de savoir si, en l'espèce, le Parlement européen a indiqué, dans sa première demande, les mesures dont il reproche l'absence au Conseil avec une précision telle que la Cour, en adjugeant au Parlement ses conclusions, rendrait un arrêt susceptible d'être exécuté par le Conseil en application de l'article 176.
- 36 Un tel degré de précision s'impose d'autant plus que le système des voies de recours instituées par le traité comporte une connexion étroite entre le recours prévu à l'article 173, qui permet d'arriver à l'annulation d'actes du Conseil et de la Commission qui seraient illégaux, et celui fondé sur l'article 175, qui peut aboutir à la constatation que l'omission, par le Conseil ou la Commission, d'établir certains actes est contraire au traité. Face à une telle connexion, il faut conclure que, dans les deux cas, les actes faisant l'objet du litige doivent être suffisamment individualisés pour mettre la Cour en mesure d'apprécier la légalité de leur adoption ou, respectivement, de leur non-adoption.

- 37 Il découle de ce qui précède que la première demande du Parlement ne pourrait être accueillie, même si elle s'avérait fondée, que dans la mesure où le défaut de politique commune des transports reproché au Conseil consiste à avoir omis de prendre des mesures dont la portée peut être suffisamment définie pour qu'elles puissent être individualisées et faire l'objet d'une exécution au sens de l'article 176. Il convient de procéder, par conséquent, à l'examen des arguments des parties relatifs à l'absence; ou non, d'une politique commune des transports.

D — La première demande: l'omission d'instaurer une politique commune des transports

1. La politique commune des transports en général

- 38 Le Parlement européen reconnaît que le traité laisse un large pouvoir d'appréciation au Conseil pour ce qui est du contenu de la politique commune des transports. Ce pouvoir d'appréciation serait cependant limité à deux égards: en premier lieu, il ne permettrait pas au Conseil de demeurer inactif au-delà de l'expiration des délais prévus par le traité, et notamment de celui de l'article 75, paragraphe 2; en second lieu, le Conseil serait tenu de fixer un cadre commun consistant dans un ensemble cohérent de principes de nature à prendre en compte globalement les faits économiques complexes inhérents au secteur des transports. Ces principes devraient régir les différentes mesures spécifiques nécessaires à la réalisation des principes généraux du traité dans ce secteur.
- 39 Dans une telle situation, les principes de base que le Conseil aurait dû adopter devraient, toujours selon le Parlement, respecter au minimum certains objectifs et couvrir certains domaines. La nature même d'une politique commune des transports impliquerait en effet la nécessité d'assurer le respect de certains objectifs, en particulier en vue d'arriver à la libération des transports et de faciliter le trafic transfrontière. Les principes en cause devraient également indiquer quels sont les domaines faisant l'objet du dispositif à mettre en place; la situation économique dans le secteur des transports exigerait que, parmi ces domaines d'action, figurent notamment les relations de concurrence entre trafic ferroviaire et trafic routier ainsi que les règles pour maîtriser la capacité dans la navigation intérieure et dans le transport routier.
- 40 La Commission fait état des lacunes importantes qui subsistent dans tous les domaines de la politique des transports, nonobstant les nombreuses propositions qu'elle a soumises au Conseil depuis plus de vingt ans. Elle évoque notamment l'insuffisance des mesures prises dans le domaine du transport de marchandises par route, où des limitations de capacité sont essentiellement fixées par voie d'accords

bilatéraux entre États membres sur la base de critères très disparates qui empêchent souvent une utilisation optimale de la capacité existante en raison des nombreux retours opérés à vide et où, en outre, le transport à l'intérieur de chacun des États membres est réservé aux entreprises établies sur le territoire de cet État membre. Enfin, un nombre considérable de contrôles aux frontières continuerait d'entraver les transports internationaux.

- 41 Dans ce même ordre d'idées, la Commission fait état de la situation insatisfaisante des comptes des chemins de fer et des relations entre ceux-ci et l'État; de la surcapacité structurelle considérable des transports par voie navigable qui est aggravée par l'absence de mesures coordonnées de désarmement des navires; de l'absence de progrès dans la réalisation de projets d'infrastructure intéressant la Communauté et du défaut de coordination des mesures nationales d'infrastructure; et, enfin, de l'absence presque totale d'action communautaire en matière de navigation maritime et aérienne.
- 42 Le Conseil ne conteste pas les lacunes signalées par la Commission. Toutefois, il avance une série d'arguments visant à démontrer que ces lacunes ne peuvent pas être assimilées à une abstention d'agir au sens de l'article 175 du traité. A cet effet, il invoque en particulier la marge de discrétion dont il dispose quant à la mise en place de la politique commune des transports, ainsi que les difficultés objectives de nature géographique, économique et sociale qui font obstacle à un rythme de progrès plus poussé. Le Conseil rappelle, au surplus, le problème de la position particulière des chemins de fer sur le marché des transports et le rôle particulier que joueraient les États membres, en matière de transports, dans le système décisionnel du Conseil.
- 43 Le Conseil se réfère ensuite aux activités qu'il a déjà entreprises en la matière, et dont il a fourni le relevé au Parlement par la lettre du président du Conseil du 22 novembre 1982, ainsi qu'à ses décisions du 13 mai 1965, qui fixe les objectifs à atteindre en matière d'harmonisation fiscale et sociale dans le secteur des transports (JO 1965, p. 1500), et du 14 décembre 1967, qui arrête un programme de mesures susceptibles d'assurer le développement ultérieur de la politique commune des transports (JO 1967, n° 322, p. 4). Ces décisions montreraient d'ailleurs que, à l'époque, le Conseil s'est heurté à l'interdépendance des divers secteurs de transports et des différents problèmes à résoudre, interdépendance reconnue par la Commission à différentes reprises.

- 44 A cet égard, le Conseil rappelle que, dans sa vision des choses, la libéralisation des transports de marchandises par route n'est guère concevable sans un rapprochement substantiel des conditions de concurrence, rapprochement qui serait cependant impossible à atteindre sans que le problème des chemins de fer et de leurs relations avec les autorités publiques ne soit résolu. Toutefois, le Conseil n'aurait jamais été saisi d'une proposition de la Commission permettant de régler ce problème fondamental.
- 45 Le gouvernement néerlandais appuie les conclusions du Conseil sur ce point sans partager toute son argumentation. Il estime en effet que l'absence d'une politique commune des transports n'implique pas que les règles générales du traité, et les libertés que celles-ci assurent, ne sont pas applicables aux transports. S'il est vrai que, selon l'article 61 du traité, la libre circulation des services en matière de transports est régie par les dispositions du traité relatives à la politique commune des transports, on ne saurait pour autant en déduire que l'expiration de la période de transition n'a pas eu de conséquences pour la libre circulation des services dans ce secteur. Le gouvernement néerlandais rappelle que la Cour a considéré dans d'autres domaines, comme celui de l'organisation des marchés agricoles et celui de la conservation des ressources de la mer, que l'expiration de la période de transition peut, à elle seule, engendrer des droits et obligations basés sur les règles générales du traité.
- 46 Une conclusion peut être déduite sans difficulté de ces quatre interventions: pour les parties, il est constant qu'il n'y a pas encore un ensemble cohérent de réglementations qui peut être qualifié de politique commune des transports au sens des articles 74 et 75 du traité. Cette conclusion peut être fondée soit sur le défaut de cadre cohérent pour la mise en œuvre d'une telle politique, défaut invoqué par le Parlement, soit sur la circonstance mise en lumière par la Commission que les problèmes essentiels dans le domaine des transports subsistent, soit sur le manque d'exécution, rappelé par le Conseil, des décisions de 1965 et 1967 fixant le calendrier des travaux dans cette matière, soit enfin sur la persistance des entraves à la libre prestation de services en matière de transports, comme l'a souligné le gouvernement néerlandais.
- 47 Dès lors, il importe de déterminer si, en l'absence d'un ensemble de mesures susceptible de constituer une politique commune des transports, les abstentions de statuer du Conseil constituent une carence justiciable de l'article 175 du traité.

- 48 A cet égard, il y a d'abord lieu d'observer que les difficultés objectives qui font, selon la thèse du Conseil, obstacle aux progrès nécessaires sur le chemin conduisant à une politique commune des transports sont sans pertinence dans le cadre du présent litige. En vertu de l'article 175, il appartient à la Cour, le cas échéant, de constater la violation du traité que constitue le fait, pour le Conseil ou la Commission, de s'abstenir de statuer dans une situation où cette institution y était tenue. Le degré de difficulté de l'obligation faite à l'institution en cause n'est pas pris en considération par l'article 175.
- 49 Toutefois, l'argument que le Conseil tire de son pouvoir d'appréciation doit, en principe, être accueilli. S'il est vrai que ce pouvoir d'appréciation est limité par les exigences découlant de l'établissement du marché commun et par certaines dispositions précises du traité, comme celles fixant des échéances, il n'en reste pas moins que, dans le système du traité, il appartient au Conseil de déterminer, selon les règles de procédure prévues par le traité, les objectifs et les moyens d'une politique commune des transports.
- 50 En effet, si le Conseil est tenu, dans le cadre de son obligation d'établir une politique commune des transports, de faire l'ensemble des choix nécessaires pour arriver à la mise en place progressive d'une telle politique, le contenu de ces choix n'est pas précisé par le traité. C'est ainsi, par exemple, que le traité laisse au Conseil le soin de déterminer si les actions dans le secteur des transports doivent d'abord concerner les rapports entre les chemins de fer et les autorités publiques ou les relations de concurrence entre le trafic routier et le trafic ferroviaire. C'est également au Conseil de déterminer les priorités à observer dans l'harmonisation des législations et des pratiques administratives dans ce secteur et de décider quel est le contenu d'une telle harmonisation. Sur ce terrain, le traité accorde un pouvoir discrétionnaire au Conseil.
- 51 Cette considération est renforcée par les éléments d'information fournis, au cours du litige, par les trois institutions concernées et par le gouvernement néerlandais. Ces renseignements font apparaître que, depuis la décision précitée du Conseil de 1965, les opinions relatives au contenu d'une politique commune des transports ont évolué et que, en particulier, l'importance relative des différents volets d'une telle politique fait l'objet d'une appréciation qui s'est révélée variable au cours du temps.

52 Les renseignements fournis apportent encore une seconde contribution à ce débat. Il en résulte effectivement que le Parlement, partie requérante dans ce litige, n'a pas indiqué, malgré les invitations qui lui ont été faites à cet égard, quelles devraient être les mesures à prendre par le Conseil en vertu du traité et dans quel ordre celles-ci devraient être prises. Le Parlement s'est borné à indiquer que ces mesures doivent former un ensemble cohérent, être communes à tous les États membres et réaliser les objectifs du traité dans le secteur des transports.

53 Comme il a déjà été constaté ci-dessus, l'absence d'une politique commune, en tant que telle, dont l'établissement est prescrit par le traité, ne constitue pas nécessairement une carence dont la nature est suffisamment définie pour être justiciable de l'article 175. Cette constatation s'applique en l'espèce, même s'il est vrai que les travaux menés en vertu de l'article 75 doivent être poursuivis en permanence pour permettre la mise en place progressive d'une politique commune des transports, et s'il est également vrai qu'une partie substantielle de ces travaux devait, aux termes du paragraphe 2 de l'article 75, être parachevée avant l'expiration de la période de transition.

2. La libre circulation de services en matière de transports

54 Le Parlement et la Commission ont fait valoir, à cet égard, que les dispositions de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), concernant les règles communes applicables aux transports internationaux ainsi que les conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux, sont non seulement soumises à un délai pour leur adoption, mais imposent également des obligations suffisamment déterminées au Conseil pour pouvoir faire l'objet d'une constatation de carence au sens de l'article 175 du traité. Les deux institutions soulignent le lien étroit qui existe entre ces dispositions et la liberté de prestations de services dont la réalisation constitue l'une des tâches principales confiées à la Communauté.

55 Le Conseil a contesté cette thèse en faisant valoir que même dans le domaine de l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), le contenu et le but des règles à adopter ne seraient pas suffisamment définis.

56 La Commission a signalé que, en tout état de cause, la politique commune des transports voulue par le traité comporte un élément dont le contenu soit suffisamment circonscrit pour être qualifié d'obligation précise, à savoir la liberté de prestation de services. La portée de cette obligation pourrait être déterminée sur la base

des dispositions du traité relatives à la prestation de services, en particulier les articles 59 et 60, des directives et de la jurisprudence y relatives.

- 57 De son côté, le gouvernement néerlandais a également mis l'accent sur l'importance de la libre prestation de services.
- 58 Par conséquent, il faut examiner de plus près les arguments des parties relatifs à la libre prestation de services dans le secteur des transports et le lien de celle-ci avec l'instauration d'une politique commune dans ce domaine.
- 59 La Commission et le gouvernement néerlandais rappellent que, d'après la jurisprudence de la Cour, les dispositions des articles 59 et 60 sont d'application directe dès l'expiration de la période de transition. Ils sont d'accord pour soutenir que la seule circonstance que, en vertu de l'article 61, les prestations de services en matière de transports seront libérées dans le cadre de la politique commune des transports ne suffit pas pour suspendre indéfiniment l'effet des dispositions relatives aux services dans une situation où le Conseil s'abstient, depuis des années, d'établir cette politique commune.
- 60 Le gouvernement néerlandais rappelle qu'en vertu de l'article 8, paragraphe 7, du traité, l'expiration de la période de transition constitue le terme extrême pour la mise en place de l'ensemble des réalisations nécessaires à l'établissement du marché commun; il n'y aurait aucune raison pour en exclure le marché des transports. Il rappelle, en outre, que l'absence de dispositions d'exécution expressément prévues par le traité n'a jamais empêché l'application des règles générales du traité ou de ses principes de base. Le gouvernement néerlandais en conclut que, depuis la fin de la période de transition, les effets de la liberté de prestation de services doivent être reconnus même dans le secteur des transports. L'applicabilité directe des dispositions des articles 59 et 60 étant, à elle seule, suffisante pour atteindre les objectifs d'une politique commune des transports, sans qu'il y ait besoin d'autres interventions de la part du Conseil, celui-ci ne se trouverait donc pas en carence.
- 61 La Commission estime, en revanche, que les articles 59 et 60 ne sont pas directement applicables dans le secteur des transports. En vertu de l'article 61, la libre prestation des services en matière de transports devrait être réalisée dans le cadre des règles prévues par l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b). Cette disposition aurait pour but d'accorder au Conseil un délai approprié, allant éventuellement au-delà de l'expiration de la période de transition, pour réaliser la libre circulation

des services en matière de transports dans le cadre d'une politique commune. Ce délai approprié ne pourrait cependant pas s'étendre indéfiniment et, plus de quinze ans après la fin de la période de transition, il devrait presque toucher à son terme; s'il en était différemment, la libre prestation de services, pourtant garantie par le traité, resterait sans application dans un seul secteur d'activité, ce qui serait de nature à occasionner, à la longue, des distorsions de concurrence. Dans ces conditions, la Cour devrait, par voie d'admonition, indiquer dans le présent arrêt à quel moment le délai raisonnable prévu par l'article 61 est écoulé.

- 62 Il y a lieu de rappeler d'abord que l'article 61, paragraphe 1, prévoit que la libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports. L'application des principes de liberté des prestations de services, tels qu'établis en particulier par les articles 59 et 60 du traité, doit donc être réalisée, selon le traité, par la mise en œuvre de la politique commune des transports et, plus particulièrement, par la fixation des règles communes applicables aux transports internationaux et des conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux, règles et conditions visées par l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), et concernant nécessairement la liberté de prestation de services.
- 63 Dès lors, la thèse du gouvernement néerlandais selon laquelle l'expiration de la période de transition aurait pour effet que les dispositions des articles 59 et 60 du traité seraient d'application directe même dans le secteur des transports ne saurait être accueillie.
- 64 Toutefois, c'est à juste titre que le Parlement, la Commission et le gouvernement néerlandais ont fait valoir que les obligations imposées au Conseil par l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), comprennent celle de procéder à l'instauration de la libre prestation de services en matière de transports et que la portée de cette obligation est clairement définie par le traité. En vertu des articles 59 et 60, les impératifs de la liberté de prestations de services comportent en effet, comme la Cour l'a constaté dans son arrêt du 17 décembre 1981 (Webb, 279/80, Rec. p. 3305), l'élimination de toutes discriminations à l'encontre du prestataire de services en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être fournie.

- 65 Il en résulte que, sur ce point, le Conseil ne dispose pas du pouvoir discrétionnaire dont il peut se prévaloir dans d'autres domaines de la politique commune des transports. Le résultat à atteindre étant fixé par le jeu combiné des articles 59, 60, 61 et 75, paragraphe 1, sous a) et b), seules les modalités pour mettre en place ce résultat en tenant compte, conformément à l'article 75, des aspects spéciaux des transports peuvent donner lieu à l'exercice d'un certain pouvoir d'appréciation.
- 66 Dans ces conditions, les obligations prévues par l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), pour autant qu'elles visent à réaliser la libre prestation de services, sont suffisamment précisées pour que leur non-respect puisse faire l'objet d'une constatation de carence au sens de l'article 175.
- 67 Le Conseil était tenu d'étendre la liberté de prestations de services au secteur des transports avant l'expiration de la période de transition, conformément à l'article 75, paragraphes 1, sous a), et 2, pour autant que cette extension concernait les transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres, ainsi que de fixer, dans le cadre de la libération des prestations de services dans ce secteur, conformément à l'article 75, paragraphes 1, sous b), et 2, les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre. Il est constant que les mesures nécessaires à cet effet n'ont pas encore été prises.
- 68 La carence du Conseil doit donc être constatée sur ce point, le Conseil s'étant abstenu de prendre des mesures qui auraient dû l'être avant l'expiration de la période de transition et dont l'objet et la nature peuvent être déterminés avec un degré suffisant de précision.
- 69 Le Parlement, la Commission et le gouvernement néerlandais ont encore évoqué la situation juridique qui se présenterait si, après une condamnation éventuelle, le Conseil s'abstenait encore de statuer. Ce problème est, toutefois, hypothétique. L'article 176 oblige le Conseil à prendre les mesures que comporte l'exécution du présent arrêt; aucun délai n'ayant été prévu par cette disposition, il faut en déduire que le Conseil dispose à cet effet d'un délai raisonnable. Il n'est pas nécessaire d'examiner, dans le présent arrêt, les conséquences pouvant résulter d'une éventuelle carence prolongée du Conseil.

70 Dès lors, il convient de constater que le Conseil s'est abstenu, en violation du traité, d'assurer la libre prestation de services en matière de transports internationaux et de fixer les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre.

71 Il est entendu qu'il appartient au Conseil d'introduire les mesures dont il juge l'adoption nécessaire pour accompagner les mesures de libéralisation qui s'imposent, et qu'il est libre de le faire dans l'ordre qui lui convient.

E — La deuxième demande: l'omission de statuer sur les seize propositions de la Commission

72 La deuxième demande du Parlement européen vise l'abstention, par le Conseil, de se prononcer sur seize propositions de la Commission figurant sur une liste faisant partie de la requête. Sur toutes ces propositions, le Parlement avait déjà rendu son avis.

73 Deux de ces propositions ont été adoptées par le Conseil avant la procédure orale; le Parlement a signalé que, dans ces conditions, il retire ces deux propositions de la liste qu'il avait soumise. Le Parlement n'a pas été à même de retirer une troisième proposition qui a été adoptée, après modification, par le Conseil après la procédure orale, pour devenir la directive relative aux poids, aux dimensions et à certaines autres caractéristiques techniques de certains véhicules routiers [directive 85/3 du 19 décembre 1984 (JO 1985, L 2, p. 14)]. Il est constant qu'une quatrième proposition figurant sur la liste du Parlement a été rejetée par le Conseil et qu'une cinquième est devenue sans objet puisque son contenu a été incorporé, par le Conseil, dans une autre directive.

74 Le Parlement considère que les articles 74 et 75 du traité font obligation au Conseil de se prononcer, dans un délai raisonnable, sur les propositions que la Commission lui soumet en matière de transports. Le Conseil ne serait pas obligé d'adopter une proposition telle que la Commission la lui soumet, mais il serait tenu de se prononcer, d'une façon ou d'une autre.

75 Cette présentation implique que l'obligation du Conseil visée par le Parlement se rattache à l'obligation générale du Conseil d'établir une politique commune des

transports, pour autant que cette politique doit être déterminée dans un certain délai. Dans ces conditions, seules les propositions concernant les matières couvertes par l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), peuvent entrer en ligne de compte.

- 76 Une seule des propositions visées est fondée sur l'article 75, paragraphe 1, sous b), soit la proposition de règlement relatif à l'accès au marché des transports de marchandises par voie navigable, soumise au Conseil en 1967. Il ressort des observations faites par le Conseil et la Commission que cette proposition n'est plus, dans sa forme initiale, d'actualité. La Commission a fait savoir au Conseil que seul l'article 38 de la proposition sera maintenu par la Commission, les autres dispositions faisant l'objet des débats sur le mandat à donner à la Commission pour des pourparlers avec la Suisse, dans le cadre de la Commission centrale pour la navigation du Rhin.
- 77 Les propositions fondées sur l'article 75, paragraphe 1, sous a), concernent, pour la plupart, le trafic routier. Tel est le cas des deux propositions relatives aux autorisations requises pour des véhicules couplés et de la proposition visant à libéraliser le transport d'animaux vivants et d'œuvres d'art par des véhicules spécialisés.
- 78 Dans la mesure où les propositions fondées sur l'article 75, paragraphe 1, sous a) et b), ont pour objet de concourir à la réalisation de la liberté de prestation de services en matière de transports, l'obligation du Conseil de se prononcer à ce sujet découle déjà de la constatation de la carence du Conseil qui vient d'être faite. Pour autant que ces propositions ne se situent pas dans ce même cadre, elles font partie de la catégorie de mesures susceptibles d'accompagner les mesures de libéralisation qui s'imposent et dont l'adoption relève du pouvoir discrétionnaire du Conseil.
- 79 Dès lors, il n'est plus nécessaire de procéder encore à un examen distinct des obligations du Conseil de se prononcer sur les propositions en cause.

Les dépens

- 80 Aux termes de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Cour peut compenser les dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. En l'espèce, il y a lieu de compenser les dépens en ce sens que chaque partie et chaque partie intervenante supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) **Le Conseil s'est abstenu, en violation du traité, d'assurer la libre prestation de services en matière de transports internationaux et de fixer les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un État membre.**
- 2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**
- 3) **Chaque partie, et chaque partie intervenante, supportera ses propres dépens.**

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Kakouris	
Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot	Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 mai 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart