2. La consultation régulière du Parlement européen, dans les cas prévus par le traité, est un des moyens qui permettent au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. L'exigence de cette consultation implique qu'il soit procédé à une nouvelle consultation chaque fois que le texte finalement adopté, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel le Parlement a déjà été consulté, à l'exception des cas où les amendements correspondent, pour l'essentiel, au souhait exprimé par le Parlement lui-même.

3. Il résulte du rapprochement de la proposition initiale de la Commission à l'origine du règlement n° 4059/89 et du contenu de celui-ci tel qu'adopté par le Conseil qu'au principe de la liberté pour tout transporteur établi dans un État membre d'exercer une activité de cabotage dans les autres États membres a été substitué le principe d'une admission à titre temporaire, dans le cadre d'un contingent communautaire. Ces modifications substantielles, qui ne correspondent à aucun souhait du Parlement et qui affectent le système du projet dans son ensemble, suffisent en elles-mêmes pour rendre nécessaire une nouvelle consultation du Parlement. Le fait que le Parlement n'ait pas été consulté une seconde fois dans la procédure législative prévue à l'article 75 du traité constitue, par conséquent, une violation des formes substantielles, qui doit entraîner l'annulation du règlement n° 4059/89.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-65/90 *

I — Les faits du litige

1. Le présent recours, introduit au titre de l'article 173 du traité CEE, vise à l'annulation du règlement (CEE) n° 4059/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre (JO L 390, p. 3), transports dits de « cabotage ».

2. Ce règlement, qui est fondé sur l'article 75 du traité CEE, a instauré un « contingent communautaire de cabotage » comprenant 15 000 autorisations de cabotage d'une durée de deux mois (article 2, paragraphe 1). Ce contingent est réparti entre les différents États membres selon une clé déterminée et augmenté annuellement, à partir du 1er juillet 1991, en fonction de l'évolution moyenne du trafic routier intérieur des États membres (article 2, paragraphes 3 et 4). En cas de perturbation grave du marché des transports intérieurs d'une zone géographique déterminée, due à

* Langue de procédure: le français.

l'activité de cabotage, des mesures de sauvegarde peuvent être décidées par la Commission, après consultation des États membres; ces mesures peuvent aller jusqu'à exclure temporairement la zone concernée du champ d'application du règlement (article 2, paragraphe 5).

Le règlement attaqué prévoit en outre que l'exécution des transports de cabotage est soumise, sous réserve de l'application de la réglementation communautaire, aux dispositions en vigueur dans l'État membre d'accueil, en ce qui concerne les prix et conditions régissant le contrat de transport, le poids et les dimensions des véhicules routiers, les prescriptions relatives au transport de certaines catégories de marchandises, les temps de conduite et de repos ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée sur les services de transport (article 5).

Le règlement, qui est entré en vigueur le 1er juillet 1990, est applicable jusqu'au 31 décembre 1992 (article 9, premier et deuxième alinéas). Le Conseil s'est toutefois engagé à adopter, avant le 1er juillet 1992, un règlement définissant le régime définitif du cabotage, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1993 (article 9, troisième alinéa).

3. En ce qui concerne l'historique du règlement attaqué, il convient de relever que la Commission a présenté au Conseil, le 5 décembre 1985, une « proposition de règlement (CEE) du Conseil fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre » (JO C 349, p. 26).

Cette proposition, fondée sur l'article 75 du traité CEE, prévoyait en substance qu'à partir du 1er janvier 1987 tout transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui qui est établi dans un État membre et qui y est habilité à effectuer des transports internationaux de marchandises par route serait admis aux transports nationaux de marchandises par route pour compte d'autrui dans un autre État membre; il pourrait exercer ces activités à titre temporaire dans l'État membre concerné sans y créer un siège ou un autre établissement (article 1er).

Ladite proposition prévoyait en outre que tout transporteur, tel que défini dans la proposition, serait admis, à partir du 1er janvier 1987, à effectuer dans un autre État membre, sans restrictions quantitatives ou qualitatives, des transports nationaux consécutifs à un transport de marchandises entre deux États membres, pourvu que le nombre de ces transports soit limité à deux et que les transports soient effectués au cours du voyage de retour, soit vers l'État membre où le transporteur est établi, soit vers celui où se trouve le lieu de départ du transport international précédent (article 5).

Consulté par le Conseil, le Parlement a donné son avis dans une résolution du 12 septembre 1986 (JO C 255, p. 236), par laquelle il a, pour l'essentiel, approuvé la proposition de la Commission.

Le 21 décembre 1989, le Conseil a adopté le règlement attaqué.

4. Le Parlement européen fonde son recours sur une prétendue violation de son droit de participer au processus législatif communautaire. Il soutient en substance

que, s'écartant de façon importante de la proposition précitée de la Commission, le Conseil aurait dû consulter de nouveau le Parlement avant d'adopter le règlement litigieux.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. La requête du Parlement européen a été enregistrée au greffe de la Cour le 14 mars 1990.

2. Par acte déposé au greffe de la Cour le 17 mai 1990, le Conseil des Communautés européennes, partie défenderesse, a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure.

Par décision du 21 novembre 1990, la Cour a joint l'exception d'irrecevabilité au fond, en application de l'article 91, paragraphe 4, du règlement de procédure.

3. Le *Parlement européen* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer nul le règlement (CEE) n° 4059/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre;

— condamner la partie défenderesse aux dépens.

Le *Conseil* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme irrecevable;

— à défaut, rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la partie requérante aux dépens.

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

III — Moyens et arguments des parties

1. *Sur la recevabilité*

a) Le *Conseil* a d'abord invoqué, à l'appui de l'exception d'irrecevabilité, les principes dégagés dans l'arrêt du 27 septembre 1988, dit « Comitologie », Parlement/Conseil (302/82, Rec. p. 5615).

Ayant ensuite pris acte de l'arrêt interlocutoire du 22 mai 1990, dit « Règlement post-Tchernobyl », Parlement/Conseil (C-70/88, Rec. p. I-2041), il a développé, dans des observations complémentaires déposées avec l'autorisation de la Cour, les arguments suivants:

Selon le Conseil, l'arrêt du 22 mai 1990 fait apparaître que le Parlement ne détient pas un droit inconditionnel d'agir au titre de

l'article 173 du traité CEE et que la possibilité pour le Parlement de se prévaloir de cet article doit s'appliquer de manière exceptionnelle, dans les cas où l'équilibre du système du traité risque d'être mis en cause, c'est-à-dire en cas de violation substantielle des prérogatives essentielles du Parlement.

Le Conseil soutient dans ce contexte que le présent recours, à la différence de l'affaire « post-Tchernobyl », ne met pas en cause la base juridique du règlement attaqué, de sorte qu'on ne saurait parler d'une violation manifeste des prérogatives essentielles du Parlement, et qu'il ne s'agit en outre pas en l'espèce de la procédure de coopération, mais d'une simple consultation du Parlement.

Sur le plan pratique, le Conseil souligne que si le Parlement était recevable à attaquer un acte au motif qu'il n'y a pas eu de nouvelle consultation, le Conseil serait en fait obligé de procéder à une nouvelle consultation chaque fois qu'il apporterait des modifications à une proposition de la Commission exigeant une consultation obligatoire du Parlement. Cela aurait pour effet d'alourdir et de retarder le processus décisionnel de la Communauté.

Le Conseil rappelle enfin que, lorsqu'un certain laps de temps s'écoule entre le moment où le Parlement a rendu son avis et l'adoption d'un texte, il est toujours loisible au Parlement d'adopter une autre résolution de sa propre initiative, avant que le Conseil ne statue.

En tout état de cause, le droit d'agir du Parlement étant une exception à la règle générale fixée à l'article 173, il doit être interprété strictement, Il s'ensuit, selon le Conseil, qu'il incombe au Parlement de démontrer de façon circonstanciée que le Conseil a adopté un acte qui diffère substantiellement, de par sa nature même, de la proposition de la Commission, que les éléments ayant modifié la substance du texte considéré ne correspondent pas aux souhaits du Parlement et que ces éléments ont été adoptés dans l'ignorance de l'avis que le Parlement aurait pu émettre à leur sujet.

b) Le *Parlement* soutient la recevabilité du recours en se fondant sur l'arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, précité.

Selon le Parlement, il ne ressort ni des termes ni de l'esprit de cet arrêt que sa qualité pour agir a un caractère exceptionnel. La Cour a, au contraire, reconnu de manière générale que le Parlement a qualité pour agir en annulation, sous la seule réserve que le recours tende à la sauvegarde de ses prérogatives et ne se fonde que sur des moyens tirés d'une violation de ces dernières.

Le Parlement conteste l'appréciation du Conseil selon laquelle la consultation du Parlement n'est qu'une simple formalité et qu'une nouvelle consultation constitue un frein au processus décisionnel et peut, au demeurant, être remplacée par une information périodique et officieuse des organes du Parlement. Le Parlement estime en effet que sa participation effective ne serait pas assurée si le Conseil était libre de modifier substantiellement la proposition initiale de la Commission sans être tenu de saisir à nouveau le Parlement. Il résulte par ailleurs de la jurisprudence de la Cour que le respect intégral tant du droit de consultation que de la procédure de coopération est l'expression d'une seule et même prérogative, à savoir la participation régulière de

l'institution parlementaire à la procédure législative communautaire.

Le Parlement ajoute qu'il ne ressort pas de la jurisprudence de la Cour que le Parlement doive démontrer de façon circonstanciée que ses prérogatives essentielles ont été manifestement violées. Un tel examen relève bien plutôt du fond de l'affaire, alors que, au stade de l'examen de la recevabilité, la Cour ne peut qu'examiner si le recours tend à la sauvegarde des prérogatives du Parlement et se fonde sur des moyens tirés d'une violation de celles-ci.

2. *Sur le fond*

a) Le *Parlement* soutient que l'acte attaqué a enfreint une formalité substantielle en passant outre le droit du Parlement de participer au processus législatif communautaire. Selon lui, l'obligation, pour le Conseil, de consulter le Parlement conformément à l'article 75 du traité CEE inclut l'obligation de le consulter de nouveau au cas où une modification substantielle de la proposition sur laquelle le Parlement a donné son avis est envisagée.

Le Parlement estime que le point de départ de toute discussion sur l'étendue de sa participation au processus législatif communautaire doit être la jurisprudence qui se dégage des arrêts du 29 octobre 1980, dits « Isoglucose », Roquette frères/Conseil (138/79, Rec. p. 3333) et Maizena/Conseil (139/79, Rec. p. 3393).

Dans ces arrêts, la Cour a constaté que « la consultation ... est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité ... La consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue dès lors une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné ».

Or, si le respect de cette obligation implique l'expression, par le Parlement, de son opinion, celui-ci ne peut réellement l'exprimer que dans la mesure où il a connaissance de tous les éléments du processus législatif. Il faut dès lors, selon le Parlement, inclure dans la procédure de consultation l'examen de l'ensemble des incidences de la législation proposée (portée et teneur de l'acte, champ d'application, régimes spéciaux, dérogations, restrictions etc.).

Le Parlement admet que, selon la jurisprudence de la Cour, une nouvelle consultation n'est pas nécessaire si la modification en cause « n'affecte pas, dans la substance, le projet de règlement considéré dans son ensemble » (arrêt du 15 juillet 1970, Chemiefarma/Commission, 41/69, Rec. p. 661) ou s'il s'agit davantage de « modifications de méthode plutôt que de fond » et que, en outre, la modification en cause « correspondait largement au souhait exprimé par le Parlement » (arrêt du 4 février 1982, Battaglia/Commission, 1253/79, Rec. p. 297).

Selon le Parlement, on peut inférer de cette jurisprudence qu'une nouvelle consultation s'impose dès lors que la modification

— concerne un des aspects essentiels de la disposition qu'elle affecte;

— implique un changement de fond et n'est pas d'un caractère purement technique, et

— ne va pas, de toute évidence, dans le sens souhaité par le Parlement.

En appliquant ces critères au cas d'espèce, le Parlement relève que la proposition de la Commission visait à la mise en œuvre de la liberté des services par l'instauration d'un cabotage général sans aucune restriction au niveau communautaire. Un tel système est conforme à l'arrêt du 22 mai 1985, Parlement/Conseil (13/83, Rec. p. 1513), dans lequel la Cour a constaté 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 ».

Le Parlement rappelle que la Commission proposait, outre le cabotage général, un « cabotage consécutif » lié à des autorisations de transport intracommunautaires, limité à deux transports au cours du voyage. En prévoyant pour les transporteurs non résidents certaines libertés dont les transporteurs résidents ne disposent pas, la Commission allait au delà du minimum nécessaire défini par la Cour dans l'arrêt du 22 mai 1985, Parlement/Conseil, précité.

Au contraire, toujours selon le Parlement, le Conseil a instauré un système de cabotage avec des restrictions au niveau communautaire. Ce cabotage par contingent communautaire n'augmente qu'en fonction de l'évolution générale du trafic et est, de plus, limité dans sa durée (autorisation valable pour deux mois) et dans le temps (il est applicable jusqu'au 31 décembre 1992).

De l'avis du Parlement, ces deux régimes de cabotage se distinguent d'une manière fondamentale:

— Le système proposé par la Commission vise une libéralisation totale de l'accès des transporteurs non résidents sur le marché d'un autre État membre. La seule limitation contenue dans ce système réside, au niveau national, dans les restrictions quantitatives en vigueur dans certains États membres. Le système de cabotage consécutif prévu par la Commission comporte un facteur évolutif, en ce sens que ce type de cabotage est lié aux autorisations existantes ou est exécuté même sans autorisation en cas de prestations libéralisées.

— En revanche, le régime instauré par le Conseil ne permet pas, de l'avis du Parlement, une évolution importante des transports en cabotage, puisque la seule augmentation prévue est fonction de l'évolution moyenne du trafic routier. Au demeurant, ce régime est limité dans le temps et ne représente donc qu'un premier pas vers une liberté des services dans ce genre de transports. Enfin, le Conseil s'est écarté de la proposition de la Commission en prévoyant, à l'article 2, paragraphe 5, du règlement, des mesures de sauvegarde et, à l'article 6, un cadre de sanctions en cas d'infractions commises par un transporteur.

En conclusion, le Parlement estime que toutes ces modifications de fond et de forme sont d'une importance telle qu'il aurait été indispensable qu'il soit saisi de nouveau. Dans son mémoire en réplique, le Parlement précise en outre qu'une nouvelle consultation s'impose dès que les éléments essentiels qui caractérisent l'acte en question ont été

modifiés de telle sorte que le Parlement n'a pas pu en tenir compte dans son avis initial. En revanche, l'obligation d'une nouvelle consultation ne saurait être subordonnée à la condition que le Conseil change l'objet de la finalité de l'acte, car, dans ce cas, l'acte en cause doit en toute hypothèse être annulé comme ayant été adopté sans proposition de la Commission.

b) Le *Conseil* soutient qu'il y a lieu de consulter à nouveau le Parlement lorsqu'une proposition soumise au Conseil, considérée dans son ensemble, a été affectée dans sa substance même. A cet égard, le Conseil rappelle que, en statuant sur proposition de la Commission, il doit rester dans le cadre de cette proposition et ne peut donc pas en modifier la substance. Par exemple, dans le cas d'espèce, où il était saisi d'une proposition sur le cabotage dans les transports routiers, il n'aurait pas valablement pu, sur cette base, adopter un acte visant le cabotage dans les transports par voie navigable.

Le Conseil rappelle que la Commission a transmis au Conseil, en décembre 1985, une proposition qui remplaçait une proposition alors pendante devant le Conseil. C'est sur la proposition de 1985 que le Parlement, consulté par le Conseil, a rendu le 12 septembre 1986 un avis qui a servi de base aux discussions du Conseil ayant conduit à l'adoption du règlement litigieux. La Commission ayant toutefois modifié sa proposition par la suite, la dernière modification en date correspondait au texte du règlement adopté par le Conseil. Celui-ci a arrêté l'acte en cause en statuant à la majorité qualifiée, ce qui rendait impossible tout amendement de la proposition.

Le Conseil souligne dans ce contexte que, à aucun moment, la Commission n'a suggéré que le Parlement soit consulté une seconde fois avant l'adoption du règlement et que le Parlement lui-même, qui était informé de l'évolution des travaux au sein du Conseil, n'a jamais demandé à celui-ci de le consulter une seconde fois.

Le Conseil compare ensuite les dispositions principales de la proposition initiale et du règlement pour conclure que ce dernier vise à mettre en œuvre une obligation de résultat découlant du traité, dont les modalités, non fixées par le traité, étaient seulement esquissées dans la proposition initiale, essentiellement par le biais d'un renvoi au droit national. Le Conseil a ainsi instauré un système de cabotage dans les transports routiers de marchandises, en procédant toutefois selon une méthode différente, sur certains points, de celle qui était initialement proposée par la Commission. Or, le Conseil estime que ce changement de méthode n'exigeait pas, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, une nouvelle consultation du Parlement.

Le Conseil conteste l'allégation du Parlement selon laquelle, en changeant de méthode, il aurait institué un système aboutissant à des résultats beaucoup moins libéralisateurs que le système initialement proposé par la Commission. En effet, la proposition initiale de la Commission comportait des restrictions sous la forme du maintien de contingents nationaux. Ces restrictions, tout comme le contingent communautaire, étaient quantitatives, même si leur nombre ne ressortait pas nécessairement de la proposition. Par ailleurs, selon le Conseil, la proposition était susceptible d'avoir en pratique un effet plus restrictif que le règlement, en soumettant le prestataire de services à toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives en vigueur dans l'État membre d'accueil. En

outre, le Conseil affirme avoir écarté certaines dispositions de nature restrictive qui figuraient dans la proposition et qu'il a considérées comme contraires au droit communautaire.

En ce qui concerne les mesures de sauvegarde autorisées par l'article 2, paragraphe 5, du règlement en cas de perturbation grave du marché des transports, le Conseil rappelle que, si la proposition initiale de la Commission ne contenait pas de clause de sauvegarde, le Parlement en a lui-même proposé une, sous la forme d'un article 7 bis à insérer dans la proposition. En incorporant au règlement une clause permettant d'adopter des mesures temporaires de sauvegarde, le Conseil a donc donné suite à un souhait du Parlement, fût-ce moyennant une procédure quelque peu différente. Cette différence de procédure, qui constitue essentiellement un changement de méthode, n'exigeait toutefois pas une nouvelle consultation du Parlement. Des considérations analogues valent, selon le Conseil, pour ce qui est des sanctions prévues à l'article 6 du règlement, en cas d'infractions commises par un transporteur.

Enfin, le Conseil conteste que le caractère transitoire du règlement représente une modification sensible de la proposition de la Commission, entraînant l'obligation de consulter une nouvelle fois le Parlement. Ce dernier avait du reste proposé lui-même d'ajouter un considérant, selon lequel, pour éviter des perturbations importantes, la libre prestation de services en trafic national devait être réalisée progressivement.

En conclusion, le Conseil fait valoir qu'en arrêtant le règlement litigieux il a adopté, sans l'amender, une proposition modifiée de la Commission. Les amendements que la Commission a apportés à sa proposition initiale ne modifient pas celle-ci, considérée dans son ensemble, dans sa substance même, car ces amendements répondent à l'une des caractéristiques suivantes:

— soit ils représentent des changements de méthode visant à parvenir au but proposé (telles les dispositions relatives à l'instauration du contingent communautaire);

— soit ils vont dans le sens d'un souhait exprimé par le Parlement dans son avis sur la proposition initiale (telles les mesures de sauvegarde, les sanctions et la libéralisation progressive);

— soit ils écartent des dispositions dont la conformité avec le traité était douteuse (telles la définition des entreprises bénéficiaires et l'exigence d'un siège fictif ou d'un garant).

Dans son mémoire en duplique, le Conseil précise en outre que la différence entre le point de vue du Conseil et celui de la Commission portait essentiellement sur la méthode à suivre en vue de l'instauration du cabotage et qu'il n'est pas établi que les effets de la méthode proposée auraient été si différents de ceux de la méthode retenue que la proposition en a été affectée dans sa substance même.

M. Zuleeg
Juge rapporteur