ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

11 septembre 2003 *

Dans l'affaire C-211/01,

Commission des Communautés européennes, représentée initialement par M^me^ M. Wolfcarius, puis par M. W. Wils, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. A. Lopes Sabino et M^me^ E. Karlsson, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

soutenu par

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. W.-D. Plessing et M. Lumma, en qualité d'agents,

et par

Grand-duché de Luxembourg, représenté par MM. J. Faltz et N. Mackel, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet l'annulation des décisions 2001/265/CE du Conseil, du 19 mars 2001, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Bulgarie établissant certaines conditions pour le transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné (JO L 108, p. 4), et 2001/266/CE du Conseil, du 19 mars 2001, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Hongrie établissant certaines conditions pour le transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné (JO L 108, p. 27), mais uniquement en tant qu'elles sont fondées sur l'article 93 CE et sans en affecter les effets, lesquels seraient maintenus,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. M. Wathelet (rapporteur), président de chambre, MM. C. W. A. Timmermans, D. A. O. Edward, A. La Pergola et S. von Bahr, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 5 février 2003, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M. W. Wils et le Conseil par M. A. Lopes Sabino,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 mars 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 mai 2001, la Commission des Communautés européennes a, en vertu de l'article 230, premier alinéa, CE,

demandé l'annulation des décisions 2001/265/CE du Conseil, du 19 mars 2001, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Bulgarie établissant certaines conditions pour le transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné (JO L 108, p. 4), et 2001/266/CE du Conseil, du 19 mars 2001, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Hongrie établissant certaines conditions pour le transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné (JO L 108, p. 27), ci-après les «décisions attaquées», mais uniquement en tant qu'elles sont fondées sur l'article 93 CE et sans en affecter les effets, lesquels seraient maintenus.

Objet du recours

2 En décembre 1995, le Conseil a autorisé la Commission à négocier des accords avec la république de Bulgarie, la république de Hongrie et la république de Roumanie en vue de fixer certaines conditions pour le transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné et de faciliter le transit des véhicules routiers par le territoire des parties contractantes.

3 Les accords ainsi conclus ont été paraphés respectivement avec la république de Bulgarie en décembre 1998 et avec la république de Hongrie en avril 1999. À la date de l'introduction de la requête, les négociations étaient toujours en cours avec la république de Roumanie.

4 La Commission a transmis au Conseil deux propositions de décision, fondées sur l'article 71 CE, concernant la signature desdits accords (ci-après les «accords») et accompagnées de propositions pour leur conclusion ultérieure ainsi que pour la répartition entre États membres des autorisations de transit (JO 2000, C 89 E, p. 36 et 52).

5 Compte tenu de l'article 8 de chacun des accords, intitulé «Dispositions fiscales», le Conseil a autorisé la signature de ceux-ci par décision du 28 mars 2000 en ajoutant, comme base juridique, outre l'article 71 CE, l'article 93 CE relatif à l'harmonisation des législations concernant les taxes sur le chiffre d'affaires, les droits d'accises et autres impôts indirects. À la différence de l'article 71 CE, qui renvoie à la procédure visée à l'article 251 CE et prévoit la consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, l'article 93 CE dispose que le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen et du Comité économique et social.

6 Le Conseil a adopté, le 19 mars 2001, à l'unanimité les décisions attaquées sur le fondement des articles 71 CE et 93 CE, en liaison avec l'article 300, paragraphe 3, deuxième alinéa, CE.

7 Estimant que c'est à tort que le Conseil s'est fondé sur l'article 93 CE, la Commission a introduit le présent recours, en demandant à la Cour d'annuler les décisions attaquées en ce qu'elles se fondent sur cet article et de maintenir les effets des accords jusqu'à l'adoption par le Conseil des nouveaux actes de conclusion.

8 Par ordonnances des 2 et 5 octobre 2001, le président de la Cour a admis la République fédérale d'Allemagne et le grand-duché de Luxembourg à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil.

Contenu des accords

9 Les accords ont un contenu presque identique. Ils contribuent, selon leur préambule respectif, à l'«achèvement du marché intérieur» et à «la mise en œuvre

de la politique commune des transports» en permettant aux marchandises communautaires transitant par la Bulgarie et la Hongrie de «circuler aussi rapidement et efficacement que possible, sans obstacle ou discrimination» (deuxième considérant), tout en veillant au développement coordonné des flux de transport dans le respect de l'environnement et du «principe de la mobilité durable» (quatrième considérant).

10 L'article 1er de chacun des accords prévoit que ceux-ci ont pour objectif de promouvoir la coopération entre les parties contractantes en matière de transport de marchandises, et notamment de trafic routier de transit, et visent à faire en sorte à cet effet que le transport entre et sur les territoires des parties contractantes soit développé de façon coordonnée.

11 Aux termes de leur article 2:

«1. La coopération porte sur le transport routier et le transport combiné de marchandises.

2. Le champ d'application du présent accord couvre notamment à cet égard:

— l'accès du marché pour le trafic de transit dans le domaine du transport routier de marchandises,

— les mesures de soutien juridiques et administratives, y compris les mesures commerciales, fiscales, sociales et techniques,

— la coopération au développement d'un système de transport répondant, entre autres, aux besoins environnementaux,

— un échange régulier d'informations sur l'évolution de la politique des transports des parties contractantes.»

12 Le titre II de chacun des accords est consacré au «Transport combiné», le titre III, au «Transport routier». Ce dernier titre, dans l'accord conclu avec la république de Hongrie, comprend l'article 8, intitulé «Dispositions fiscales», aux termes duquel:

«Dans le cas d'opérations de transport, conformément au présent accord:

1) les parties contractantes s'assurent que le principe de non-discrimination en termes de nationalité ou de lieu d'établissement est appliqué à la taxation des véhicules routiers, aux charges fiscales, aux péages, et à toute autre forme de redevance destinée à l'utilisation de l'infrastructure de transport routier;

2) les véhicules routiers immatriculés dans une partie contractante sont exemptés de toutes les taxes et redevances sur les véhicules prélevées pour

la circulation et la possession de véhicules ainsi que de toutes taxes ou redevances spéciales prélevées sur les opérations de transport sur le territoire de l'autre partie contractante.

Les véhicules routiers ne sont pas exemptés du paiement des taxes et prélèvements sur le carburant, sans préjudice du point 4, ainsi que des péages routiers et des redevances d'utilisation de l'infrastructure;

3) les parties contractantes veillent à ce que les péages et toute autre forme de redevance d'utilisation ne puissent être imposés simultanément pour l'utilisation d'un même tronçon routier. Toutefois, les parties contractantes peuvent également imposer des péages sur les réseaux où des redevances sont prélevées en vue de l'utilisation des ponts, tunnels et passages de cols;

4) les éléments suivants sont exempts de droits de douane et de toute taxe et redevance au moment de l'importation sur le territoire de l'autre partie contractante:

a) le carburant contenu dans le réservoir des véhicules routiers au moment de l'importation sur le territoire de l'autre partie contractante, lorsque ces réservoirs sont ceux qui ont été conçus par le fabricant pour le type de véhicule routier en question;

b) le carburant dans les réservoirs des remorques et semi-remorques utilisé pour les systèmes de refroidissement des réfrigérateurs, lorsque ces réservoirs sont ceux qui ont été conçus par le fabricant pour le type de véhicule en question;

c) les lubrifiants, en quantités requises pour le voyage;

d) les pièces de rechange et outils nécessaires pour la réparation d'un véhicule tombé en panne au cours d'un transport routier international. Les pièces de rechange qui sont remplacées peuvent être réexportées ou détruites sous le contrôle de l'autorité douanière compétente de l'autre partie contractante;

5) sans préjudice du deuxième alinéa du point 2, si les poids, les dimensions ou les charges d'essieux d'un véhicule dépassent les limites maximales en vigueur sur le territoire de la Hongrie, bien que le véhicule soit conforme aux dispositions de la directive 96/53/CE du Conseil sur les poids et les dimensions, ce véhicule n'est soumis à aucune taxe particulière pour autant qu'il s'en tienne aux routes de transit principales en Hongrie, selon les spécifications de l'annexe 5.»

13 L'article 8 de l'accord conclu avec la république de Bulgarie est libellé dans des termes identiques, à l'exception du point 2, second alinéa, rédigé comme suit:

«Les véhicules routiers ne sont pas exemptés du paiement des taxes et prélèvements sur le carburant, les péages routiers et les redevances d'utilisation de l'infrastructure»,

ainsi que du début du point 4 et du passage de ce point, sous b), libellés comme suit:

«les éléments suivants sont exempts de droits de douane et de toute taxe et redevance:

[...]

b) le carburant dans les réservoirs des remorques et semi-remorques utilisé pour les systèmes de refroidissement des réfrigérateurs».

14 Le titre IV des accords est consacré à la simplification des formalités et le titre V contient les dispositions finales concernant l'élargissement du champ d'application des accords, la création d'un comité mixte, les infractions, la durée, la dénonciation, les langues et l'entrée en vigueur des accords, ainsi que le statut des annexes.

Sur le fond

Argumentation des parties

15 La Commission estime que les décisions attaquées auraient dû être fondées exclusivement sur l'article 71 CE.

16 Tout d'abord, elle fait valoir la large portée reconnue à la politique commune des transports à la lumière des articles 3, sous f), CE, 70 CE et 71 CE, ainsi que de la jurisprudence de la Cour (voir arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, Rec. p. 263, points 20 à 26, ainsi que avis 1/76, du 26 avril 1977, Rec. p. 741; 1/94, du 15 novembre 1994, Rec. p. I-5267, point 76, et 2/92, du 24 mars 1995, Rec. p. I-521).

17 Le libellé de l'article 70 CE aux termes duquel «les objectifs du traité sont poursuivis par les États membres [...] dans le cadre d'une politique commune des transports» et de l'article 71 CE, permettant à la Communauté d'adopter toutes «autres dispositions utiles», plaiderait d'ailleurs en ce sens.

18 À l'appui de cette interprétation, la Commission cite un certain nombre d'actes communautaires internes en matière de transport fondés sur une seule base juridique, alors qu'ils comportent des dispositions connexes relatives à la formation professionnelle, à la protection de l'environnement ou encore à la lutte contre le bruit [voir directives 94/58/CE du Conseil, du 22 novembre 1994, concernant le niveau minimal de formation des gens de mer (JO L 319, p. 28); 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 novembre 2000, sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison (JO L 332, p. 81), et 92/14/CEE du Conseil, du 2 mars 1992, relative à la limitation de l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1 deuxième partie chapitre 2, deuxième édition (1988) (JO L 76, p. 21)]. La Commission cite également deux accords internationaux conclus sur le fondement de l'article 75 du traité CE (devenu, après modification, article 71 CE), alors qu'ils contiennent des dispositions fiscales [décisions 93/409/CEE du Conseil, du 19 juillet 1993, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et la république de Slovénie dans le domaine des transports (JO L 189, p. 160), et 97/832/CE du Conseil, du 27 novembre 1997, concernant la conclusion d'un accord dans le domaine des transports entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (JO L 348, p. 169)].

19 Ensuite, en ce qui concerne l'article 8 des accords, la Commission considère que, contrairement à ce que son intitulé pourrait laisser penser, il ne contient que quelques dispositions de nature fiscale. En effet, ces dispositions se limiteraient à rappeler le principe de non-discrimination, en fonction de la nationalité, en matière de taxation des véhicules routiers et de toute autre forme de redevance, perçue sur l'utilisation de l'infrastructure de transport routier (point 1). S'agissant des véhicules routiers immatriculés dans une partie contractante, une exemption est prévue pour les taxes à la circulation et sur les opérations de transport sur le territoire de l'autre partie contractante, sauf en ce qui concerne les taxes sur le carburant, les péages routiers et les redevances d'utilisation de l'infrastructure (point 2). Enfin, une exemption est prévue pour le carburant contenu dans le réservoir et les lubrifiants nécessaires pour le voyage, ainsi que pour les pièces de rechange nécessaires pour réparer le véhicule tombé en panne au cours d'un transport routier international (point 4).

20 Les autres points ne concerneraient pas des taxes ou ne concerneraient que le pays tiers cocontractant. Ainsi, d'une part, les dispositions relatives aux péages et aux douanes n'étant pas de nature fiscale, elles ne relèveraient pas de l'article 93 CE, les droits de douane (et taxes d'effet équivalent) ne relèveraient pas davantage du droit fiscal communautaire, mais de la législation sur l'union douanière, et les péages ne seraient pas des taxes, mais constitueraient la contrepartie d'un service rendu à l'usager de l'infrastructure routière (voir, en ce sens, arrêts du 12 septembre 2000, Commission/France, C-276/97, Rec. p. I-6251, points 32, 35 et 36, et du 18 janvier 2001, Commission/Espagne, C-83/99, Rec. p. I-445, point 11). D'autre part, l'article 8, point 5, des accords contient un engagement de la part du pays tiers cocontractant de ne pas prélever de charges spéciales sur les camions des États membres en transit dont les poids et dimensions dépassent les limites autorisées en Hongrie et en Bulgarie, tout en étant conformes à la directive 96/53/CE du Conseil, du 25 juillet 1996, fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international (JO L 235, p. 59).

21 La Commission déduit de ce qui précède que l'article 8 des accords recouvre des mesures d'accompagnement de rang secondaire contribuant à la réalisation de

l'objectif lié à la politique des transports, à savoir la simplification du transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné entre la Grèce et les autres États membres, conformément d'ailleurs aux directives de négociation que le Conseil a adressées à la Commission.

22 En se limitant à interdire les discriminations sur la base de la nationalité et à prévenir la double imposition, l'article 8 des accords ne comporterait aucune mesure d'harmonisation et ne serait nullement détachable des accords. La Commission ajoute que les aspects fiscaux visés à l'article 8 desdits accords auraient déjà fait l'objet de mesures d'harmonisation au niveau communautaire [voir directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 187, p. 42), et directives 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JO L 76, p. 1), 92/81/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales (JO L 316, p. 12), et 92/82/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales (JO L 316, p. 19)].

23 La Commission rappelle, enfin, qu'il est de jurisprudence constante que le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs, susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (arrêts du 23 février 1999, Parlement/Conseil C-42/97, Rec. p. I-869, point 36, et du 4 avril 2000, Commission/Conseil, C-269/97, Rec. p. I-2257, point 43). Il arrive cependant que les mesures ou actions communautaires envisagées dans un acte poursuivent des buts différents relevant de bases juridiques différentes. En pareille hypothèse, il conviendrait, pour déterminer la base juridique appropriée, d'apprécier si les mesures considérées se rattachent de façon prépondérante ou principalement à un domaine d'action, les effets sur les autres politiques ne présentant qu'un caractère accessoire, ou si les deux aspects sont également essentiels. Dans le premier cas, le recours à une seule base juridique suffirait (arrêts du 4 octobre 1991, Parlement/Conseil, C-70/88, Rec. p. I-4529, point 17, et du 26 mars 1996, Parlement/Conseil, C-271/94, Rec. p. I-1689, points 32 et 33); dans l'autre, l'institution serait tenue d'adopter l'acte

sur le fondement des deux dispositions qui fondent sa compétence. Un tel cumul serait toutefois exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre base juridique sont incompatibles (voir, notamment, arrêts du 11 juin 1991, Commission/Conseil, dit «Dioxyde de titane», C-300/89, Rec. p. I-2867, points 17 et 21, et du 25 février 1999, Parlement/Conseil, C-164/97 et C-165/97, Rec. p. I-1139, point 14).

24 En l'occurrence, la Commission considère que la composante liée au transport constitue indubitablement le centre de gravité des accords. De plus, les bases juridiques des articles 71 CE et 93 CE seraient inconciliables au sens de la jurisprudence Dioxyde de titane dans la mesure où l'article 93 CE requiert l'unanimité au sein du Conseil et la simple consultation du Parlement. Certes, selon la Commission, la question des prérogatives du Parlement ne s'est pas posée en l'espèce compte tenu du recours à la procédure de l'article 300, paragraphe 3, CE, qui régit la conclusion des accords internationaux. Il n'empêche que l'exigence de l'unanimité au Conseil changerait radicalement la procédure de conclusion des accords de transit, normalement soumise à la majorité qualifiée.

25 Le Conseil soutient que, eu égard à l'article 8 des accords, il a été nécessaire de conclure ceux-ci sur la double base juridique des articles 71 CE et 93 CE.

26 Selon le Conseil, les termes «toutes autres dispositions utiles» figurant à l'article 71, paragraphe 1, sous d), CE ne donneraient pas au législateur communautaire une habilitation pour écarter les bases spécifiques lorsque des objectifs distincts et autonomes sont poursuivis. Or, en l'occurrence, la double base choisie par le Conseil se justifierait dans la mesure où le but et le contenu des accords négociés poursuivent de manière distincte, autonome et détachable un objectif lié au transport et un objectif fiscal, sans que l'on puisse considérer l'un comme principal et l'autre comme accessoire.

27 L'article 8 de chacun des accords, qui conduirait à un rapprochement des législations des États membres dans les domaines de la taxation des véhicules routiers et des charges fiscales (point 1), des taxes et des redevances sur les véhicules ou autres taxes ou redevances spéciales prélevées sur les opérations de transport (point 2), et des taxes sur le carburant contenu dans le réservoir [point 4, sous a) et b)], sur les lubrifiants [point 4, sous c)], ainsi que sur les pièces détachées [point 4, sous d)], aurait pu faire l'objet d'un accord séparé à conclure par la voie d'une décision autonome. L'économie de procédure ne saurait écarter les compétences d'attribution et les procédures internes à la Communauté.

28 À l'appui de sa thèse, le Conseil cite un grand nombre d'actes relevant de la politique commune des transports et qui, en raison de la présence de dispositions fiscales pouvant être détachées de l'acte en cause, ont été fondés sur l'article 99 du traité CE (devenu article 93 CE) ou sur l'article 93 CE.

29 Il cite également l'arrêt du 5 juillet 1995, Parlement/Conseil (C-21/94, Rec. p. I-1827), par lequel la Cour a annulé la directive 93/89/CEE du Conseil, du 25 octobre 1993, relative à l'application par les États membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 279, p. 32), sans mettre en cause la double base juridique, à savoir les articles 75 et 99 du traité.

30 Dans le même sens, le Conseil fait valoir que, dans son arrêt du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil (C-268/94, Rec. p. I-6177, point 39), la Cour a affirmé que la présence, dans un accord de coopération au développement, de clauses concernant différentes matières spécifiques ne saurait modifier la qualification d'un accord qui doit être faite en considération de l'objet essentiel de celui-ci et non en fonction des clauses particulières, à condition que ces clauses ne comportent des obligations d'une telle portée dans les matières spécifiques visées que ces obligations constituent en réalité des objectifs distincts de ceux de la coopération au développement. Or, telle serait précisément la portée de l'article 8 de chacun des accords.

31 Les deux accords internationaux avec la république de Slovénie et l'ancienne république yougoslave de Macédoine, cités par la Commission, ne seraient pas de nature à conforter sa position dans la mesure où les dispositions en cause de ces accords ne comportent pas de mesures contraignantes, avec des conséquences opérationnelles pour le système fiscal des parties contractantes, impliquant une harmonisation des législations des États membres fondée sur l'article 99 du traité. Aussi, selon le Conseil, seule la base juridique de l'article 75 du traité s'imposait alors pour leur conclusion.

32 En ce qui concerne l'argument tiré de l'arrêt Dioxyde de titane, précité, sur le caractère prétendument inconciliable des procédures des articles 71 CE et 93 CE, le Conseil fait valoir que le traité a été modifié depuis cet arrêt afin de permettre au Conseil de statuer à l'unanimité dans le cadre de la procédure de l'article 251 CE, par exemple en matière de politique culturelle (voir article 151 CE). La jurisprudence Dioxyde de titane serait ainsi dépassée, rien n'empêchant désormais l'adoption d'un acte associant l'unanimité au sein du Conseil et la procédure de codécision.

33 Le Conseil ajoute que, en tout état de cause, s'agissant des décisions attaquées, l'article 300, paragraphe 3, CE n'impose que la consultation du Parlement, même pour le cas où la conclusion des accords serait fondée exclusivement sur l'article 71 CE.

34 Les gouvernements allemand et luxembourgeois soutiennent les conclusions du Conseil. Ils estiment que l'article 8, dont les points 1, 2 et 4 conduiraient à une harmonisation des taxes indirectes dans les États membres, est autonome et détachable du reste des accords.

35 Le gouvernement allemand ajoute que, selon le traité, la politique fiscale présente un caractère horizontal. Ainsi, les mesures de politique fiscale concerneraient

fréquemment d'autres domaines, comme celui de l'énergie. Or, une norme d'habilitation horizontale primerait toujours les bases juridiques sectorielles, tel l'article 71 CE. Ceci expliquerait que, en présence d'un conflit entre les deux normes d'habilitation horizontale que constituent l'article 95 CE, en matière de rapprochement des législations nationales en vue de réaliser le marché intérieur, et l'article 93 CE, les auteurs du traité ont explicitement prévu à l'article 95, paragraphe 1, CE que cet article s'applique sauf si le traité en dispose autrement.

36 Selon les gouvernements allemand et luxembourgeois, l'argument tiré par la Commission d'une interprétation extensive de l'article 71, paragraphe 1, sous d), CE, porte atteinte à la norme d'habilitation spécifique contenue à l'article 93 CE.

37 Enfin, comme le Conseil, les gouvernements allemands et luxembourgeois considèrent que la jurisprudence Dioxyde de titane est dépassée compte tenu de l'insertion dans le traité de bases juridiques prévoyant à la fois le recours à la procédure de codécision et l'unanimité au sein du Conseil.

Appréciation de la Cour

38 Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir, notamment, arrêts précités du 11 juin 1991, Commission/Conseil, point 10, et du 4 avril 2000, Commission/Conseil, point 43).

39 Si l'examen d'un acte communautaire démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme

principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 17 mars 1993, Commission/Conseil, C-155/91, Rec. p. I-939, points 19 et 21, et du 30 janvier 2001, Espagne/Conseil, C-36/98, Rec. p. I-779, point 59).

40 À titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes (voir, notamment, arrêts du 19 septembre 2002, Huber, C-336/00, Rec. p. I-7699, point 31, et du 12 décembre 2002, Commission/Conseil, C-281/01, Rec. p. I-2049, point 35, ainsi que avis 2/00, du 6 décembre 2001, Rec. p. I-9713, point 23).

41 En l'occurrence, il est constant que les accords poursuivent un objectif de politique des transports et ont un contenu s'y rapportant. Les parties ne s'opposent pas non plus sur l'existence même de dispositions de nature fiscale dans les accords. Ainsi, la Commission ne conteste pas que certaines dispositions de l'article 8 des accords, à savoir les points 1, 2 et 4, sur lesquels le Conseil s'appuie pour faire valoir sa position, revêtent un tel caractère.

42 En revanche, les parties s'opposent sur le point de savoir dans quelle mesure l'objectif et le contenu de l'article 8 des accords justifient, en vue de la conclusion de ceux-ci, le recours à l'article 93 CE en tant que base juridique, outre l'article 71 CE.

43 Il convient donc, après avoir identifié les dispositions de nature fiscale des accords, de dégager leur finalité et de vérifier si celle-ci se distingue de celle se rapportant à la politique des transports, sans être seconde et indirecte par rapport à cette dernière, de façon à justifier le recours à l'article 93 CE, en plus de l'article 71 CE, pour l'adoption des décisions attaquées.

44 À cet égard, il convient de souligner que l'article 2, paragraphe 2, des accords, qui délimite leur champ d'application, vise, à son deuxième tiret, les «mesures de soutien juridiques et administratives, y compris les mesures [...] fiscales».

45 Ces mesures sont précisées à l'article 8 des accords.

46 Il ressort de l'examen de cet article que seuls les points 1, 2 et 4 ont un contenu fiscal en ce qu'ils traitent, d'une part, de l'application du principe de non-discrimination en matière de taxation des véhicules routiers et autres charges fiscales et, d'autre part, de l'octroi d'exemptions de taxes prélevées pour la circulation et la possession de véhicules ainsi que de taxes prélevées sur les opérations de transport, le carburant contenu dans le réservoir, les lubrifiants, les pièces de rechange et les outils nécessaires en cas de panne.

47 De telles dispositions, particulièrement celles relatives aux exemptions fiscales, opèrent une harmonisation des législations des États membres relatives aux impôts indirects pour les besoins de l'application des accords.

48 En admettant même que le rapprochement des législations des États membres réalisé par l'article 8 des accords soit nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, ainsi que l'exige l'article 93 CE pour recourir à cet article comme base juridique d'un acte communautaire, force est de constater que, en tout état de cause, l'aspect des accords touchant à l'harmonisation des législations fiscales ne présente, au regard du but et du contenu de ceux-ci, qu'un caractère second et indirect par rapport à l'objectif de politique des transports qu'ils poursuivent.

49 En effet, le principe de non-discrimination dans le domaine de la taxation des véhicules routiers et autres charges fiscales, énoncé à l'article 8, point 1, ainsi que les diverses exemptions fiscales prévues audit article, points 2 et 4, sont étroitement liés à la simplification du transit à travers la Bulgarie et la Hongrie afin de faciliter le transport de marchandises entre la Grèce et les autres États membres. Du reste, l'article 2 des accords, relatif à leur champ d'application, ainsi qu'il ressort du point 44 du présent arrêt, qualifie les mesures fiscales de «mesures de soutien».

50 Il résulte des considérations qui précèdent que le Conseil aurait dû retenir exclusivement l'article 71 CE, en liaison avec l'article 300, paragraphe 3, CE comme base juridique des décisions attaquées.

51 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner les autres arguments de la Commission concernant la portée des articles 70 CE et 71 CE par rapport aux autres objectifs du traité, ou encore les arguments relatifs à l'arrêt Dioxyde de titane, précité.

52 En principe, le recours erroné à un article du traité comme base juridique, avec pour conséquence la substitution de l'unanimité à la majorité qualifiée au sein du Conseil, ne saurait être considéré comme un vice purement formel dès lors qu'un changement de mode de vote est susceptible d'avoir des conséquences sur le contenu de l'acte adopté.

53 En conclusion, dès lors que l'article 93 CE est mentionné comme base juridique des décisions attaquées, il y a lieu d'annuler lesdites décisions.

Limitation des effets de l'arrêt

54 La Commission et le Conseil ont demandé, pour le cas où le recours devait être accueilli, que les effets de l'arrêt soient limités de telle sorte que les effets des accords soient maintenus jusqu'à l'adoption des nouveaux actes de conclusion par le Conseil.

55 Il est constant que le contenu d'accords internationaux ne saurait être modifié unilatéralement, sans que soient engagées de nouvelles négociations entre les parties contractantes.

56 De plus, les parties s'accordent pour considérer que le contenu matériel des accords n'a nullement été affecté par le litige qui les a opposées et font savoir qu'elles n'avaient nullement l'intention de rouvrir les négociations avec les autres parties contractantes.

57 Dans ces conditions, pour éviter toute insécurité juridique quant à l'applicabilité, dans l'ordre juridique communautaire, des engagements internationaux pris par la Communauté, il y a lieu de maintenir les effets des décisions attaquées jusqu'à l'adoption des mesures nécessaires à l'exécution du présent arrêt.

Sur les dépens

58 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Conseil et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

59 En application de l'article 69, paragraphe 4, deuxième alinéa, du même règlement, la République fédérale d'Allemagne et le grand-duché de Luxembourg, qui sont intervenus au litige, supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **Les décisions 2001/265/CE du Conseil, du 19 mars 2001, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Bulgarie, établissant certaines conditions pour le transport de marchandises**

par route et la promotion du transport combiné, et 2001/266/CE du Conseil, du 19 mars 2001, concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Hongrie établissant certaines conditions pour le transport de marchandises par route et la promotion du transport combiné, sont annulées.

2) Les effets de ces décisions sont maintenus jusqu'à l'adoption des mesures nécessaires à l'exécution du présent arrêt.

3) Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.

4) La République fédérale d'Allemagne et le grand-duché de Luxembourg supportent leurs propres dépens.

Wathelet Timmermans Edward

La Pergola von Bahr

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 septembre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

M. Wathelet